VIII CONGRESO Internacional de Ordenación del Territorio

VIII CONGRESO de Derecho Urbanístico

"Nuevos tiempos, nuevos objetivos"

Relatoría, Ponencias y Comunicaciones

Fuerteventura

25, 26 y 27 de mayo de 2016

RAOUL SERVERT 2016

fundicot
ASOCIACIÓN INTERPROFESIONAL DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

acadur
Asociación Canaria de Derecho Urbanístico

Gobierno de Canarias
Consejería de Política Territorial, Sostenibilidad y Seguridad
Viceconsejería de Política Territorial

CABILDO DE FUERTEVENTURA

VIII CIOT-DU

FUERTEVENTURA

25, 26 Y 27 DE MAYO DE 2016

VIII CONGRESO
Internacional de Ordenación del Territorio

VIII CONGRESO
de Derecho Urbanístico

"Nuevos tiempos, nuevos objetivos"

VIII CIOT-DU

Nota del editor:

Las ponencias y/o comunicaciones recogidas en esta obra reflejan fielmente el contenido de los trabajos enviados por sus autores. Esta fidelidad se refiere tanto al desarrollo de los trabajos como a sus elementos complementarios.

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

Edita:

Asociación Interprofesional de Ordenación del Territorio FUNDICOT

Diseño de la edición: ***Raoul Servert***
Maquetación de los documentos: ***Sara Jacinto Rodríguez***

I.S.S.N.: 2386-6993
Depósito legal: M-13750-2016
Madrid 2016

fundicot
ASOCIACIÓN INTERPROFESIONAL DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

acadur
Asociación Canaria de Derecho Urbanístico

Gobierno de Canarias
Consejería de Política Territorial, Sostenibilidad y Seguridad
Viceconsejería de Política Territorial

CABILDO DE FUERTEVENTURA

VIII CONGRESO
Internacional de Ordenación del Territorio
VIII CONGRESO
de Derecho Urbanístico

"Nuevos tiempos, nuevos objetivos"

INDICE

ÁREAS TEMÁTICAS

Contenido de las Áreas Temáticas 18

COMITÉ CIENTÍFICO

Miembros del Comité científico del VIII CIOT-DU 22

ÁREA A

Experiencias y Buen Gobierno en la Ordenación Territorial y en la planificación ambiental y urbana como instrumentos frente a la crisis global y para afrontar un nuevo Modelo de Desarrollo

RELATORÍA

PÁGINA

Serrano Rodríguez, Antonio 24

PONENCIAS

NÚM.		PÁGINA
01	Directrices Metropolitanas de Ordenamiento Territorial Rural, en el Área Metropolitana de Medellín (Colombia) *Agudelo Patiño, Luis Carlos*	99
02	El nuevo paradigma de la gobernanza del territorio: la evaluación ambiental estratégica del planeamiento *Almenar Muñoz, Mercedes* *Angulo Ibáñez, Quiteria*	111
03	La ciudad-isla *Álvarez García, Jesús*	130
04	Propuesta para la valoración de efectos territoriales de las infraestructuras viarias. Aplicación a la autovía A-23 entre Sarrión y Torrelacárcel (Teruel) *Antequera Terroso, Enrique* *Mora Navarro, Gaspar* *Femenia Ribera, Carmen*	151
05	La planificación de los espacios libres a escala local y regional. Una aproximación desde los servicios ecosistémicos y la infraestructura verde *Castell Puig, Carles* *Baró, Francesc* *Pino, Joan*	167
06	El espacio libre en los planes metropolitanos. Análisis comparado en España *Cruz Villalón, Josefina* *de Oliveira Neves, Gwendoline* *Santiago Ramos, Jesús*	181

07 El Plan Especial de la Bahía de Santander. Contribución al patrimonio territorial de la Bahía. 198
De Diego Celis, Ángel

08 Los planes territoriales estratégicos como procedimiento de ordenación del territorio 215
Delisau Pizarro, Víctor

09 El mapa de cultivos de Canarias. Una fuente a considerar en el análisis de los modelos y dinámicas territoriales insulares 231
Febles Ramírez, Miguel Francisco
Pestana Pérez, Gustavo
García Cruz, Juan Israel

10 La dispersión urbana en la Comunidad Valenciana. Propuesta de índice de dispersión municipal. 245
Gielen, Eric
Riutort Mayol, Gabriel
Palencia Jiménez, José Sergio

11 Nuevos intentos de ordenación del litoral valenciano. El proyecto de Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral de la Comunitat Valenciana. 261
Montiel Márquez, Antonio
García de Leonardo Tobarra, Eduardo

12 La evaluación de programas de sostenibilidad en espacios protegidos (La Graciosa, Canarias, España) 277
Monzón Alonso, Karen
Centellas Bodas, Aurelio
Pérez-Chacón Espino, Emma

13 Cambios significativos en la gestión del riesgo de inundación en la Comunitat Valenciana. 291
Palencia Jiménez, José Sergio
Gielen, Eric
Sanchís Ibor, Carles

14 Planes Sectoriales para la Ordenación del Territorio en España: Una aproximación 306
Peiró Sánchez-Manjavacas, Enrique

15 El valor económico de la infraestructura verde: estrategias para una planificación sostenible de las ciudades en vías de desarrollo 323
Pons Giner, Bárbara

16	**Integración del procedimiento de evaluación ambiental estratégica en el procedimiento de aprobación de los planes insulares y municipales en Canarias: la posible solución a la eterna resistencia al cambio** *Risueño Díaz, Eduardo Ángel*	349
17	**Protocolo de evaluación de impacto ambiental aplicado a espacios protegidos: La Graciosa (Canarias, España)** *Santana Santana, Sara Beatriz* *Centellas Bodas, Aurelio* *Pérez-Chacón Espino, Emma*	364
18	**La Estrategia de Desarrollo Territorial Sostenible del Valle del Tiétar Abulense** *Troitiño Vinuesa, Miguel Ángel* *Troitiño Torralba, Libertad*	380

COMUNICACIONES

NÚM.		PÁGINA
01	**La incidencia del planeamiento urbanístico sobre la salud. Especial referencia al Decreto 169/2014, de 9 de diciembre que establece el procedimiento de la evaluación del impacto en la salud de la Comunidad Autónoma de Andalucía.** *Lobo Rodrigo, Ángel*	403
02	**La ordenación del territorio y el desarrollo de la economía digital** *Vázquez Carretero, Eugenio*	406

ÁREA B

El Patrimonio Territorial (Natural, Cultural y Paisajístico) como base para construir proyectos de desarrollo sostenible

RELATORÍA

		PÁGINA
	Troitiño Vinuesa, Miguel Ángel	409

PONENCIAS

01	**Paisajes de la sal: estudio comparado entre las salinas de las Islas Purpúreas Orientales (Fuerteventura y Lanzarote, España) y las Salinas de Guerrero Negro (Baja California Sur, México)** *Cano Delgado, José Juan* *Morales Martín, Tarsis Manuel* *De la Guardia García, Jorge*	426

02 **Orientaciones para la integración del Patrimonio Cultural Inmueble en el Planeamiento Territorial** 439
Fernández Cacho, Silvia

03 **Los Parques Naturales en Cantabria** 453
Francisco Luis, Olga

04 **Patrones de la ocupación informal del territorio periurbano de la Huerta de Murcia, 1929-2015** 465
García Martín, Fernando M.
Ros Sempere, Marcos

05 **Los ruedos agrícolas de la Sierra de Huelva. Caracterización y líneas de intervención en paisajes sostenibles** 478
Ghislanzoni, Michela
Bernal Márquez, Manuel
Torres García, Miguel

06 **Los Alcores de Sevilla: Patrimonio Territorial y Planificación Urbanística** 493
Gómez Rodríguez, Soledad

07 **El Plan Director del Parque Municipal como modelo de planificación sostenible del paisaje en el corazón de la ciudad de Belo Horizonte** 508
Hoyuela Jayo, José Antonio

08 **Vinculación entre el patrimonio cultural y natural: rocas ornamentales en edificios singulares del centro histórico de Vegueta (Las Palmas de Gran Canaria, España)** 530
Mangas Viñuela, José
Galindo Jiménez, Inés
Morales de Francisco, José María

09 **El Plan Nacional de Paisaje Cultural. Una iniciativa para el conocimiento, la cooperación y la salvaguarda de paisajes de alto interés cultural** 545
Mata Olmo, Rafael

10 **Escenarios de futuro para la construcción de un modelo más eficaz de áreas protegidas en España en el contexto del cambio global** 561
Múgica de la Guerra, Marta
Montes del Olmo, Carlos
Castell Puig, Carles

11	Territorios olivareros andaluces: monocultivo y diversidad paisajística *Sánchez Martínez, José Domingo* *Garrido Almonacid, Antonio*	574
12	Paisaje cultural de Aranjuez, compromiso para la gestión del territorio *Sánchez Pérez-Moneo, Luciano*	586
13	Aproximación metodológica a la redacción de Planes de Acción del Paisaje. Una experiencia de planificación paisajística en Euskadi *Servert Martín, Raoul* *Alonso Zapirain, Elena*	605

COMUNICACIONES

NÚM.		PÁGINA
01	El patrimonio cultural de la ciudad histórica, elemento central en su gestión sostenible *Berzosa Pareja, Raquel*	622
02	The rural heritage as strategic asset to a new development *Carvalho, Paulo*	629
03	El Camino de Santiago en Aragón: una Historia con necesidad de futuro *Lou Grávalos, Pilar*	633
04	El Nomenclátor de población: del listado a la delimitación *Martín Espinosa, Agustín*	637

ÁREA C

Nuevos modos de Gestión Territorial, Ambiental y Social de la actividad turística, como motor económico frente a la salida de la crisis

RELATORÍA

	PÁGINA
Santana Rodríguez, Juan José	641

PONENCIAS

NÚM.		PÁGINA
01	Impactos del turismo en poblados costeros. Estudio del crecimiento de la urbanización en pueblos del litoral norte cubano. Caso de estudio El Morrillo, Artemisa, Cuba. *Cuza Sorolla, Alicia*	654

02	**Planificación territorial y modelo de desarrollo turístico: Famara (Lanzarote), un viaje al pasado…o al futuro** *Guadalupe Aparicio, Famara* *Pérez-Chacón Espino, Emma* *García Márquez, Faustino*	671
03	**Privatización de los recursos naturales turísticos y su impacto en la redistribución de las rentas en pequeñas comunidades** *Medina Enríquez, Andrea* *Doval Abad, Manuel*	685
04	**Ab-usando el territorio** *Ruiz Hernández, Ana*	697

COMUNICACIONES

NÚM.		PÁGINA
01	**El límite del deber de conservación y rehabilitación en la normativa turística canaria: ¿es constitucional?** *Espejo Campos, Alicia*	713
02	**El decrecimiento como respuesta medioambiental y socioeconómica: aplicación de un cambio de modelo en el sector turismo** *Meana Acevedo, Rocío*	717
03	**El turismo como regenerador del paisaje y motor económico para la población local. Monte Park, un ejemplo empresarial de desarrollo local** *Rodríguez Socorro, María del Pino* *Ginés de la Nuez, Carmen*	721

ÁREA D

La Regeneración, Rehabilitación y Renovación Territorial y Urbana como bases para un nuevo Desarrollo bajo en consumo de energía, accesible y con movilidad sostenible, no discriminatorio y cohesionado socialmente

PONENCIAS

NÚM.		PÁGINA
01	**Patrones Espaciales de Movilidad Peatonal y Habitabilidad, en el Centro Histórico de Toluca, Estado de México** *Alvarado Azpeitia, Carlos Jorge* *Adame Martínez, Salvador* *Sánchez Nájera, Rosa María*	726

02 **Definición y desarrollo de una metodología para determinar el tamaño óptimo de una caldera de biomasa acoplado a un quemador convencional en las centrales térmicas de las redes de calefacción urbana: un caso de estudio** 744
Álvarez Serrano, Yaneth Maritza
Nardi, Gioacchino
Romano, Pietro

03 **La planificación de la movilidad sostenible en los espacios urbanos centrales. La peatonalización en zonas comerciales abiertas de Las Palmas de Gran Canaria.** 755
Hernández Torres, Santiago
Ginés de la Nuez, Carmen

04 **Una apuesta fuerte del Gobierno de Cantabria por la movilidad sostenible. El Plan de Movilidad Ciclista de Cantabria** 772
Lombera Cagigas, José Manuel
De Diego Celis, Ángel

05 **La recuperación del Conjunto Histórico de Guía. Metodología e instrumentos públicos necesarios para actuaciones de regeneración y renovación de la ciudad** 778
Monzón Verona, Juan Luis
Suárez Padrón, Antonia María
Estévez Domínguez, Javier

06 **Construcción de un Índice “alternativo” de Desarrollo Humano Sustentable Urbano para un diagnóstico de potencialidades y vulnerabilidades hacia una gestión estratégica urbana (Caso de la ciudad de Torreón, Coahuila – México)** 793
Paolacci, Jérôme
García Bermúdez, Karina Jazmín
Maya Fernández, Elvia Yamilette

07 **La importancia de introducir los conceptos "Smart Cities" en la Legislación y Planificación Territorial** 809
Vallespín Toro, Nuria
Arribas Castañeyra, Jorge

08 **Metodología para la reconstrucción de vías y senderos históricos. La idoneidad de las islas canarias, La Palma y La Gomera** 824
Vletter, Willem

COMUNICACIONES

NÚM.		PÁGINA
01	Caracterización de la movilidad urbana de la población infantil. Aplicación metodológica en Las Palmas de Gran Canaria *Chávez Santana, Ithaisa* *Ginés de la Nuez, Carmen*	836
02	Smart-cities: Inexistencia de una definición jurídica *Gómez Jiménez, María Luisa*	839
03	La definición geográfica del concepto de barrio. Sus retos metodológicos y de ordenación territorial en las ciudades *Hernández Torres, Santiago* *Ginés de la Nuez, Carmen*	844

ÁREA E

Nuevos tiempos, nuevos objetivos y nuevos modos en la gestión, disciplina y valoraciones del suelo

RELATORÍA

		PÁGINA
	Lobo Rodrigo, Ángel	847

PONENCIAS

NÚM.		PÁGINA
01	La entrega de terrenos: implicaciones económico-financieras para la iniciativa privada *Falcón Pérez, Esther*	861
02	Un análisis de la población como elemento que conforma las rentas de posición en la formación de los precios de la tierra *González Ruiz, Rosa María* *Martínez Cuevas, Sandra* *Fernández de Liencres Cerezuela, María Teresa*	876
03	Los otros factores que inciden en el valor del suelo: el factor institucional *Hernández Alemán, Anastasia*	891
04	Aproximaciones a los fundamentos del Derecho urbanístico y la Planificación urbana en Cuba: dificultades teóricas y prácticas del actual modelo *Martín López, Alexey* *Jurado Almonte, José Manuel*	910

05	La relevancia del procedimiento de tramitación de los instrumentos de planificación territorial: La nulidad del Plan de Ordenación del Territorio de la Costa del Sol de Málaga por la Sentencia del Tribunal Supremo de 6 de noviembre de 2015 *Rando Burgos, Esther*	925
06	Retos del suelo urbano en el contexto del marco legal. El caso de Madrid *Rodríguez Alonso, Raquel* *Córdoba Hernández, Rafael* *Doreste Hernández, Jaime*	937
07	La evolución de los suelos de núcleo rural en la normativa autonómica gallega *Villanueva Turnes, Alejandro*	948

ÁREA F

Las Experiencias de Buen Gobierno (Gobernanza) en gestión territorial, ambiental y urbana

RELATORÍA

		PÁGINA
	Farinós Dasí, Joaquín	960

PONENCIAS

NÚM.		PÁGINA
01	Contenido y alcance de la autonomía local en las islas del archipiélago canario en el ámbito de la ordenación del territorio y urbanismo *Contreras Fernández, María Mercedes*	977
02	Cooperación y coordinación interadministrativa. Síntesis de las relaciones entre el estado y las comunidades autónomas en el ámbito de la ordenación del territorio *Del Solar Rodríguez-Porrero, Juan*	988
03	Derecho comparado en la Ordenación del Territorio. Sobre sus orígenes en cuatro países europeos. Lecciones y aplicaciones a nuestro sistema *Del Solar Rodríguez-Porrero, Juan*	999
04	La Ordenación del Territorio en la Comunidad Autónoma de Madrid. Un ejemplo de leyes que quedan sin ejecutar *Del Solar Rodríguez-Porrero, Juan*	1012

05	Planificación y gestión metropolitana. El anillo verde de la ciudad de Valencia *García Jiménez, María José*	1023
06	La gobernanza territorial en la gestión de conflictos entre actores: análisis de una experiencia de renovación turística *Ledesma González, Oswaldo* *Simancas Cruz, Moisés R.*	1039
07	La participación ciudadana, instrumento imprescindible para la agilización de los planes especiales de protección de los conjuntos históricos *Morales Casañas, Diria Luz*	1059
08	Ordenación del territorio, planeamiento urbanístico y participación ciudadana en Canarias. Realidad, posibilidades y propuesta metodológica *Moreno Mederos, Ana María* *Moreno Guajardo, Claudia A.* *Estévez Domínguez, Javier*	1071
09	¿Es el control judicial un obstáculo para el objetivo de buen gobierno en la ordenación del territorio, en la planificación urbana y para los nuevos modelos de desarrollo? *Sánchez Blanco, Ángel*	1086
10	Un nuevo desarrollo territorial en España: aportaciones desde un análisis comparado de buenas prácticas de gobernanza *Tutistar Rosero, Diana Ximena*	1096

COMUNICACIONES

NÚM.		PÁGINA
01	Coordinación institucional para el desarrollo territorial en España *Ortega Delgado, Margarita*	1113
02	Gestión territorial integrada en Chile. Estudio de caso *Rovira Pinto, Adriano*	1118

CONFERENCIAS

CONFERENCIAS INSTITUCIONALES

NÚM.		PÁGINA
01	Nuevos tiempos, nuevos objetivos: Infraestructuras y servicios en la nueva configuración territorial y urbana *Delgado Viñas, Carmen*	1123

02	**La ordenación del territorio en la Comunidad Autónoma del País Vasco: la revisión de las Directrices de Ordenación Territorial** *Erquicia Olaciregui, Jesús Mª*	1128
03	**La sostenibilidad en la calidad de vida urbana y territorial. Nuevos conceptos operativos y soluciones de infraestructuras basadas en la naturaleza** *Jiménez Herrero, Luis M.*	1139
04	**Estrategia de regeneración urbana en Castilla y León (ERUrCyL)** *Marinero Peral, Ángel María*	1153
05	**Rehabilitación urbana y mejora de la eficiencia energética de los edificios** *Menéndez Rexach, Ángel*	1156
06	**Otros modos de proyecto y gestión en el territorio del turismo: recuperar la geografía como lugar de la arquitectura** *Quero Castany, Damián*	1184

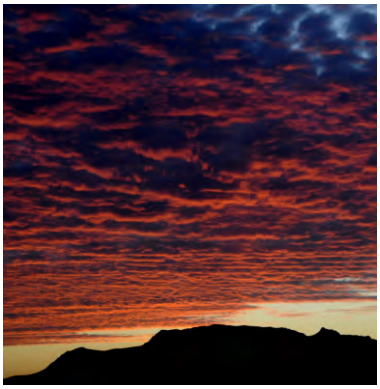
VIII CONGRESO
Internacional de Ordenación del Territorio
VIII CONGRESO
de Derecho Urbanístico

"Nuevos tiempos, nuevos objetivos"

Presentación

VIII CONGRESO Internacional de Ordenación del Territorio
CONGRESO de Derecho Urbanístico

"Nuevos tiempos, nuevos objetivos"



Siguiendo la estela de las siete ediciones precedentes del Congreso Internacional de Ordenación del Territorio, y las mismas del Congreso de Derecho Urbanístico, FUNDICOT (Asociación Interprofesional de Ordenación del Territorio) y ACADUR (Asociación Canaria de Derecho Urbanístico), la Consejería de Política Territorial, Sostenibilidad y Seguridad del Gobierno de Canarias; y el Cabildo de Fuerteventura, organizan el VIII CIOT-DU en el Palacio de Formación y Congresos de Fuerteventura (Puerto del Rosario) durante los días 25, 26 y 27 de mayo de 2016.

ORGANIZADORES

PATROCINADORES

COLABORADORES

VIII CONGRESO
Internacional de Ordenación del Territorio
VIII CONGRESO
de Derecho Urbanístico

"Nuevos tiempos, nuevos objetivos"

Áreas Temáticas

Áreas Temáticas

A. Experiencias y Buen Gobierno en la Ordenación Territorial y en la planificación ambiental y urbana como instrumentos frente a la crisis global y para afrontar un nuevo Modelo de Desarrollo.

- Los Planes, Directrices y Estrategias de Ordenación del Territorio.
- Los Planes, Programas y Proyectos Infraestructurales (transportes, comunicaciones, etc.), Sectoriales (turísticos, desarrollo rural, energéticos, vivienda, etc.), Urbanísticos, y Ambientales para la Sostenibilidad. Buenas prácticas en la incorporación de la valoración de los servicios de los ecosistemas, la calidad del agua y del litoral como recursos para el Desarrollo. La Movilidad sostenible.
- Las Evaluaciones de impacto, evaluaciones ambientales estratégicas, evaluaciones de impacto territorial, huella ecológica y huella de carbono.

Relator: ***Antonio Serrano Rodríguez***
Presidente de FUNDICOT
Catedrático de Urbanística y Ordenación del Territorio (prejubilado)

A

B

B. El Patrimonio Territorial (Natural, Cultural y Paisajístico) como base para construir proyectos de desarrollo sostenible.

- La puesta en valor del patrimonio territorial (natural, cultural y paisajístico).
- Políticas e Instrumentos innovadores de planificación y gestión del patrimonio cultural (urbano, rural, material e inmaterial).
- Las Reservas de Biosfera y los Espacios Protegidos como territorios experimentales de nuevas formas de gobierno y gestión territorial.
- El Patrimonio del mundo rural como activo para un nuevo Desarrollo.
- Los instrumentos y herramientas para el conocimiento y valoración del Patrimonio. Los Sistemas de Información Geográfica.

Relator: ***Miguel Ángel Troitiño Vinuesa***
Catedrático de Geografía Humana. Universidad Complutense de Madrid
Junta Directiva de FUNDICOT

Áreas Temáticas

C. Nuevos modos de Gestión Territorial. Ambiental y Social de la actividad turística, como motor económico frente a la salida de la crisis.

- El equilibrio territorial, económico, social y ambiental en los destinos turísticos.
- El reconocimiento de la especificidad del espacio turístico. La actividad turística como nueva actividad industrial. La necesidad de herramientas de gestión diferenciadas de los suelos de uso residencial.
- La segunda residencia como producto turístico.
- La capacidad de carga turística.
- El paisaje como aspecto fundamental en la relación turismo- territorio. El turismo como generador de paisajes. Impactos paisajísticos derivados del turismo.

Relator: ***Juan José Santana Rodríguez***
Presidente de ACADUR
Jefe de Área Coordinación Planeamiento del Gobierno de Canarias

C
D

D. La Regeneración, Rehabilitación y Renovación Territorial y Urbana como bases para un nuevo Desarrollo bajo en consumo de energía, accesible y con movilidad sostenible, no discriminatorio y cohesionado socialmente.

- La recuperación de los núcleos urbanos en el marco de la regeneración territorial.
- La Regeneración y Rehabilitación Urbana Integrada de ciudades y barrios urbanos.
- La Regeneración energética y sostenibilidad ambiental.
- El papel del comercio, equipamientos y servicios públicos en la economía y en la calidad urbana.
- Los Programas de regeneración para la cohesión socioeconómica. El papel de las haciendas locales.

Relator: ***Carmelo Padrón Díaz***
Catedrático de Arquitectura Legal. Universidad de Las Palmas de Gran Canaria

Áreas Temáticas

Áreas Temáticas

E. Nuevos tiempos, nuevos objetivos y nuevos modos en la gestión, disciplina y valoraciones del suelo.

- Objetivos, principios y contenidos de las nuevas leyes del suelo en gestión y disciplina urbanística.
- La problemática de la recalificación y reclasificación urbanística.
- Valoraciones administrativas del suelo.
- Formalización y tramitación del planeamiento de desarrollo urbanístico.

Relator: ***Ángel Lobo Rodrigo***
Contratado Doctor de Derecho Administrativo. Universidad de La Laguna

E

F

F. Las Experiencias de Buen Gobierno (Gobernanza) en gestión territorial, ambiental y urbana.

- Coordinación interinstitucional: retos, rutinas e instrumentos
- Participación pública
- La Gestión Integrada del territorio: territorio-economía-medio ambiente
- La Gestión de la cohesión territorial: articulación-cooperación-cohesión

Relator: ***Joaquín Farinós Dasí***
Catedrático de Análisis Geográfico Regional. Universitat de Valencia
Junta Directiva de FUNDICOT

VIII CONGRESO
Internacional de Ordenación del Territorio
VIII CONGRESO
de Derecho Urbanístico

"Nuevos tiempos, nuevos objetivos"

Comité Científico

Comité Científico

VIII CONGRESO Internacional de Ordenación del Territorio
CONGRESO de Derecho Urbanístico

"Nuevos tiempos, nuevos objetivos"

Área Temática A.

Experiencias y Buen Gobierno en la Ordenación Territorial y en la planificación ambiental y urbana como instrumentos frente a la crisis global y para afrontar un nuevo Modelo de Desarrollo.

RELATOR: ***D. Antonio Serrano Rodríguez***
Presidente de FUNDICOT
Catedrático de Urbanística y Ordenación del Territorio (prejubilado).

Área Temática B.

El Patrimonio Territorial (Natural, Cultural y Paisajístico) como base para construir proyectos de desarrollo sostenible.

RELATOR: ***D. Miguel Ángel Troitiño Vinuesa***
Catedrático de Geografía Humana. Universidad Complutense de Madrid
Junta Directiva de FUNDICOT

Área Temática C.

Nuevos modos de Gestión Territorial. Ambiental y Social de la actividad turística, como motor económico frente a la salida de la crisis.

RELATOR: ***D. Juan José Santana Rodríguez***
Presidente de ACADUR
Jefe de Área Coordinación Planeamiento del Gobierno de Canarias

Área Temática D.

La Regeneración, Rehabilitación y Renovación Territorial y Urbana como bases para un nuevo Desarrollo bajo en consumo de energía, accesible y con movilidad sostenible, no discriminatorio y cohesionado socialmente.

RELATOR: ***Carmelo Padrón Díaz***
Catedrático de Arquitectura Legal. Universidad de Las Palmas de Gran Canaria

Área Temática E.

Nuevos tiempos, nuevos objetivos y nuevos modos en la gestión, disciplina y valoraciones del suelo.

RELATOR: ***Ángel Lobo Rodrigo***
Contratado Doctor de Derecho Administrativo. Universidad de La Laguna

Área Temática F.

Las Experiencias de Buen Gobierno (Gobernanza) en gestión territorial, ambiental y urbana.

RELATOR: ***D. Joaquín Farinós Dasí***
Catedrático de Análisis Geográfico Regional. Universitat de Valencia
Junta Directiva de FUNDICOT

VIII CONGRESO
Internacional de Ordenación del Territorio
VIII CONGRESO
de Derecho Urbanístico

"Nuevos tiempos, nuevos objetivos"

RELATORIA

Área Temática "A"

RELATORÍA ÁREA A

Experiencias, Buen gobierno y aportaciones a otro Modelo de Desarrollo de la Ordenación, Planificación y Gestión Territorial, Ambiental y Urbana

Antonio Serrano Rodríguez
Presidente de FUNDICOT
Catedrático de Urbanística y Ordenación del Territorio (prejubilado)

1. PRESENTACIÓN

Como el Comité Científico estableció en la convocatoria del 8º Congreso Internacional de Ordenación del Territorio/Derecho Urbanístico (8ºCIOT-8ºCDU), el contenido de este Primer Área Temática viene asociado a la reflexión sobre el desarrollo producido en materia de promoción de documentos de análisis, ordenación, gestión y evaluación territorial, ambiental y urbana, así como sobre la multiplicación de "buenas prácticas" en la Planificación y Gestión en estas materias. Se destacaba que se habían promovido importantes figuras, tanto de ordenación integral como de escala sectorial variada, y se pretendía con la convocatoria del 8CIOT-8ºCDU que las ponencias y comunicaciones presentadas nos llevaran a conocer "buenas prácticas", que permitan aprender y reproducirlas; o a comprender los errores cometidos, en su caso, evitando su reproducción, en el amplio abanico de figuras de alcance municipal o supramunicipal, de carácter integral o sectorial disponible.

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

- Planes, Directrices y Estrategias de Ordenación Territorial.
- Planes, Programas y Proyectos Infraestructurales (transportes, comunicaciones, etc.), Sectoriales (turísticos, desarrollo rural, energéticos, vivienda, etc.) Urbanísticos y Ambientales para la Sostenibilidad.
- Buenas prácticas en la valoración de los servicios de los ecosistemas, la calidad del agua y del litoral como recursos para el desarrollo.
- Las Evaluaciones de impacto, evaluaciones ambientales estratégicas, evaluaciones de impacto territorial, huella ecológica y huella de carbono.

En la consideración de las Aportaciones y Conclusiones a este 8ºCIOT-8ºCDU es lógico partir de las Conclusiones que se derivaban del 7ºCIOT, de noviembre de 2014, y considerar hasta que punto se han producido modificaciones en las mismas.

En ese sentido, en el 7ºCIOT se abogaba por que el Plan, como documento formal centralizado, fuera cada vez más sustituido –o complementado- por mecanismos que promovieran la participación de la sociedad civil, dando paso a una sociedad más creativa y con mayor capacidad de auto-organizarse, y con una administración pública mucho más abierta y facilitadora de dichos procesos. Aunque con excepciones asociadas al comportamiento de algunas Comunidades Autónomas o Estados y ciudades, europeos e iberoamericanos (Gestión Integrada de Zonas Costeras y Marítimas; planificación y gestión hídrica y a la protección contra inundaciones; al avance hacia una movilidad más sostenible; o a la protección de las funciones de interés general de los espacios agrarios, entre otros aspectos), en el 7ºCIOT se hacía referencia a la existencia de regulaciones y normativas territoriales muy discutibles; a insuficiencias o retrocesos en los objetivos de la sostenibilidad del desarrollo, con una clara incapacidad para permitir definir una estrategia territorial viable; a su inadecuación para garantizar que tanto las diferentes normas y planes se lleven a cabo, cumpliéndose en su aplicación práctica, tanto en el fondo como en las formas. Se criticaba lo inadecuado de un marco jurídico, económico y fiscal que permite expulsar a los ciudadanos de sus viviendas (que pasan a engrosar un parque sin uso, ya sobredimensionado, sin que existan mecanismos que permitan realojar a dichas familias de una forma ágil); lo inaceptable de una nueva regulación energética española regresiva (nueva LSE 2013) e incompatible con los objetivos de la Unión Europea y de Naciones Unidas al respecto; que tampoco la planificación territorial que enmarca la dinámica turística y la transformación territorial y socioeconómica estaba siendo efectiva en el logro de sus objetivos de mejorar el bienestar de los residentes o la sostenibilidad de los territorios; o, por último, que la nueva regulación de las Evaluaciones de Impacto Ambiental (vigente Ley estatal, 21/2013 de evaluación ambiental) y su aplicación práctica, mostraba claras insuficiencias metodológicas, administrativas, de realización y de seguimiento de efectos.

Desde noviembre de 2014 a la actualidad ha habido cambios muy significativos en la situación global del planeta, en el gobierno de muchos municipios y comunidades autónomas españolas y, en teoría, también debería haber habido cambios en el Gobierno de la nación tras las elecciones del 20 de diciembre de 2015.

En parte, la realidad de estos cambios sobre la ordenación territorial, ambiental y urbana se refleja en las 20 aportaciones consideradas en esta Área (18 ponencias y 2 comunicaciones) más por el cambio de la temática central predominante (estrategias territoriales, infraestructuras verdes, evaluación estratégica,…) que por la satisfacción en los resultados para el logro de un desarrollo ambientalmente más sostenible, socioeconómicamente más cohesionado y territorialmente más equilibrado. No obstante, hay que precisar que las críticas a lo existente son menores que en el 7ºCIOT y que muchas ponencias hacen, sobre todo, apuestas prácticas metodológicas y de futuro.

Las 20 ponencias-comunicaciones se han incorporado dentro de una estructura que pretende integrar de forma homogénea y complementaria los contenidos y aportaciones más significativas de las mismas, que básicamente se sintetizan en el próximo apartado. En los apartados posteriores se resumen las principales aportaciones de cada Ponencia o Comunicación desde la perspectiva de los objetivos del presente 8º CIOT-8ºCDU.

2. PRINCIPALES REFLEXIONES Y CONCLUSIONES ASOCIADAS A LAS APORTACIONES REALIZADAS

Atendiendo a la naturaleza y contenidos de las aportaciones realizadas al Congreso, éstas se han estructurado en las tres siguientes subáreas, sobre cada una de las cuales se incorporan las reflexiones y conclusiones derivadas, a su vez, de la síntesis de contenidos y conclusiones que se realiza en los epígrafes siguientes de esta Relatoría, para cada aportación.

2.1. Planificación territorial estratégica y modelos de desarrollo

En este apartado se han incluido 3 aportaciones de gran interés, que plantean la actual evolución del modelo de desarrollo territorial en espacios metropolitanos, o de ciudad-isla, como remarca la primera ponencia para el caso de la Isla de Gran Canarias, y el nuevo rol que corresponde a una planificación territorial estratégica que vaya más allá de su dimensión espacial, para incorporar conceptos básicos de los nuevos Objetivos de Desarrollo Sostenible asumidos por España, entre otros, en la propuesta de Agenda 2030, de la Asamblea de Naciones Unidas, de septiembre de 2015, como instrumento para la “trasformación del mundo”.

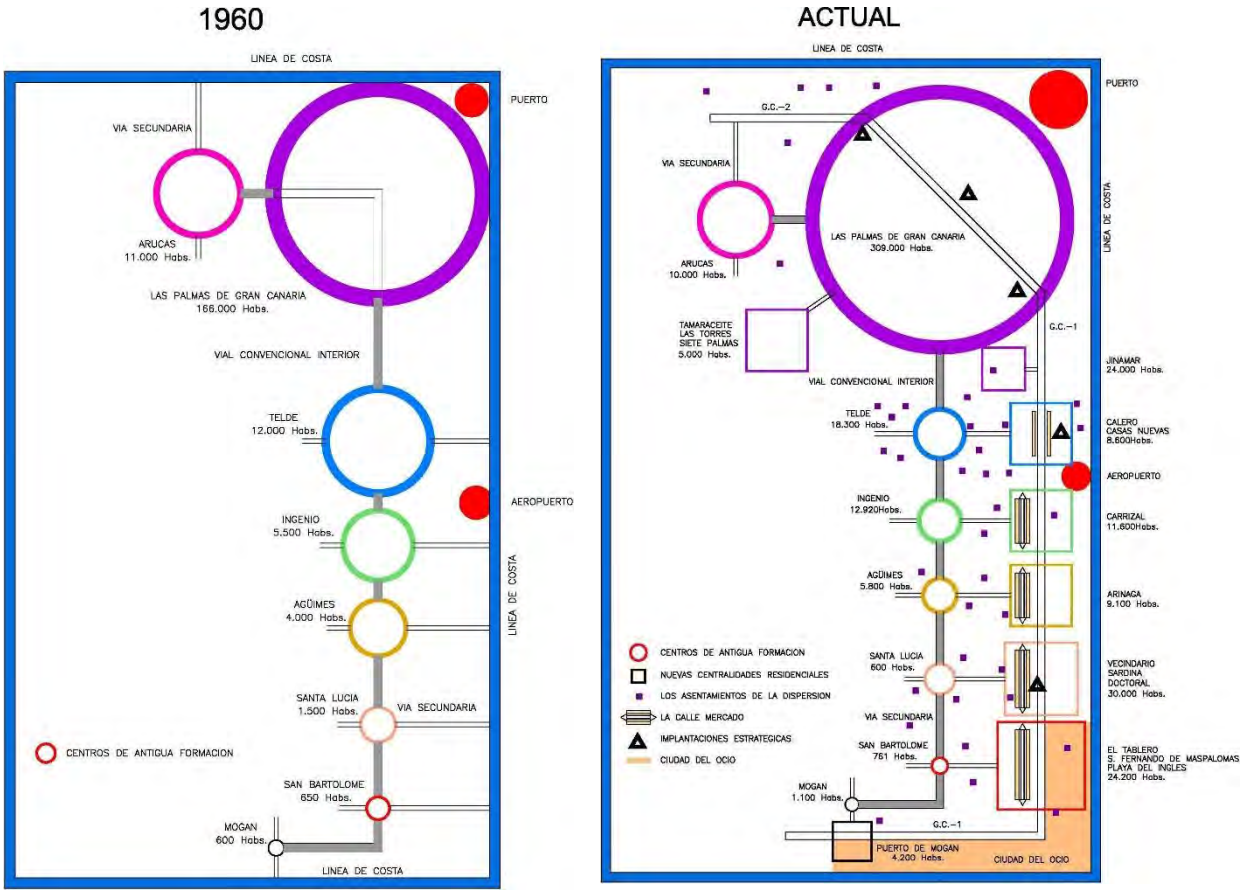
La primera ponencia, del Dr. arquitecto Jesús Álvarez García, sobre el modelo de desarrollo urbano-territorial actual, señala que la ciudad-metrópoli actual hay que entenderla en un contexto territorial de redes de ciudades integradas, caracterizadas por la dispersión de las actividades de naturaleza urbana en el territorio exterior a la ciudad principal; la pérdida continuada de jerarquía y población de la capital hacia el exterior; y la asunción de un nuevo papel de competencia de las ciudades de tipo pequeño y medio de su ámbito metropolitano respecto de la capital.

Y, aunque lo señala en otros epígrafes de su ponencia, es fundamental incorporar a esta dinámica, la previa estructuración territorial de una red de transportes, fundamentalmente carreteras, que unida a la proliferación del automóvil, permite una accesibilidad privada que es básica para asegurar la dispersión espacial. Y que ha de venir acompañada del acceso energético, de servicios hidráulicos y de comunicaciones.

En particular para los territorios insulares, que definen un modo específico de relaciones, movimientos y formas en el territorio, cabe asimilar el concepto de ciudad-isla al de ciudad dispersa, con una estructura centrada en:

- espacios de naturaleza urbana de escala media en una red de ciudades interconectadas y en competencia territorial,
- los usos que corresponden a las ciudad occidental,
- un espacio exterior al conjunto que opera como franja rural-urbana y
- una "no ciudad" externa que, de algún modo, viene a resumir el suelo de naturaleza primaria donde no alcanza el interés urbanístico.

Los elementos y la evolución seguida en la Isla de Gran Canarias se reflejan muy bien en las dos figuras siguientes que aporta la ponencia.



Destaca que estas transformaciones, comunes a la mayoría de las ciudades de la Europa Occidental, no serían posibles sin una modificación sustancial de los hábitos y costumbres de la sociedad: tendencia comercialmente dirigida hacia la vivienda unifamiliar, con una importante componente de apego a la propiedad del suelo en que se vive; la vida en relación con la independencia proporcionada por la modernas tecnologías de la información; el hogar como atavismo de la protección familiar; y, sobre todas ellas, el consumo de bienes que incorpora a la adquisición de aquellos el ocio, sustituyendo los antiguos espacios de relación, con la desaparición del punto de encuentro, la plaza y el espacio libre.

Destaca que el problema del papel y tratamiento de la periferia emerge como incógnita respecto de sus definiciones previas y del papel que la nueva periferia

va a jugar en el proceso en desarrollo del sistema en red. En todo caso es la ordenación del territorio la que debe identificar las variables y funciones que deben configurar esta nueva realidad territorial.

Y, precisamente sobre este tema: el papel de los espacios libres y del nuevo concepto de infraestructuras verdes, así como sobre el de la medida de los niveles de dispersión en la urbanización, existen ponencias complementarias en el Congreso, que se resumen en las páginas siguientes, de indudable interés.

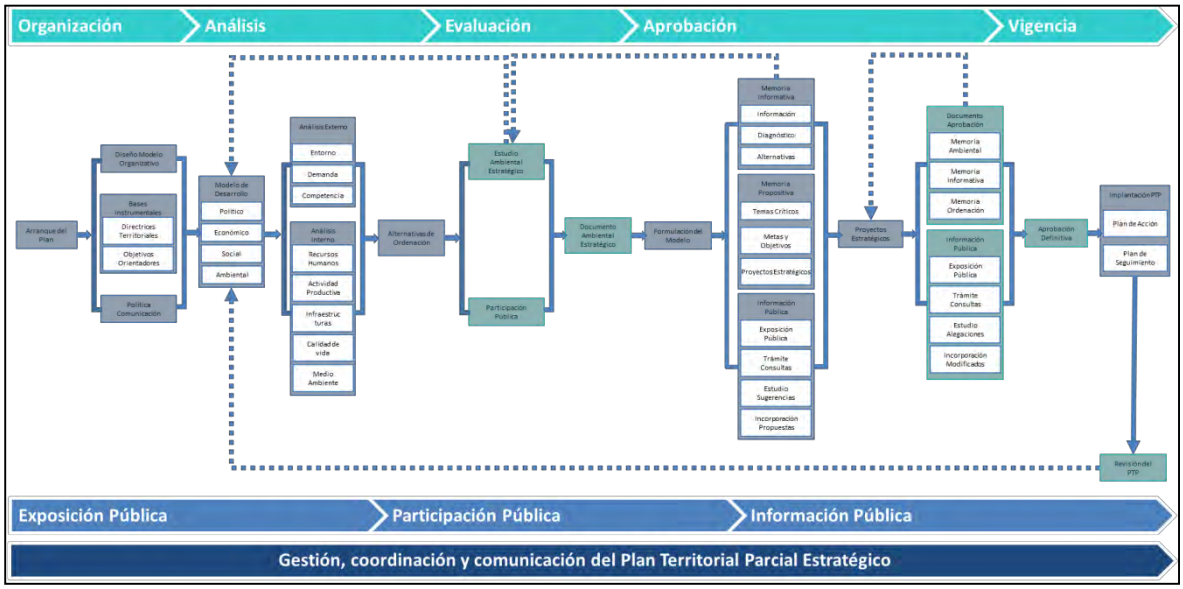
La segunda ponencia, del Dr. Arquitecto Víctor Delisau Pizarro, recoge las posibilidades de la Planificación estratégica frente a una Planificación tradicional que se considera excesivamente ligada a la definición de los derechos de los propietarios del suelo para edificar, y cuya opacidad procedimental, junto a las recurrentes modificaciones, revisiones y adaptaciones legales de su contenido, empantanan su efectividad normativa e instrumental. Además Critica correctamente errores tradicionales de la planificación tradicional en el procedimiento administrativo, no sólo en las fases iniciales, sino, posteriormente, por su incapacidad de pensar en la gestión y seguimiento interactivo del Plan como proceso inseparable de su formulación y aprobación.

Las diferencias que destaca entre unas y otras son:

PLANIFICACIÓN TRADICIONAL		PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA
Predominio del producto	←→	Predominio del proceso
Sectorial y/o territorial	←→	Integrada y coordinada
Normativa y vinculante	←→	Indicativa
Orientada a la oferta urbana	←→	Orientada a la demanda urbana
Sujeción a los límites administrativos	←→	Superación de los límites administrativos
Participación tardía y difusa	←→	Participación temprana y focalizada

Para ello propone una integración en la planificación estratégica territorial, ajustando procedimentalmente la tramitación de estos instrumentos a las tres características básicas de la planificación estratégica: la incorporación del análisis prospectivo (las bases instrumentales y plan de comunicación); la coordinación multinivel (el proceso de evaluación y análisis estratégico) y la

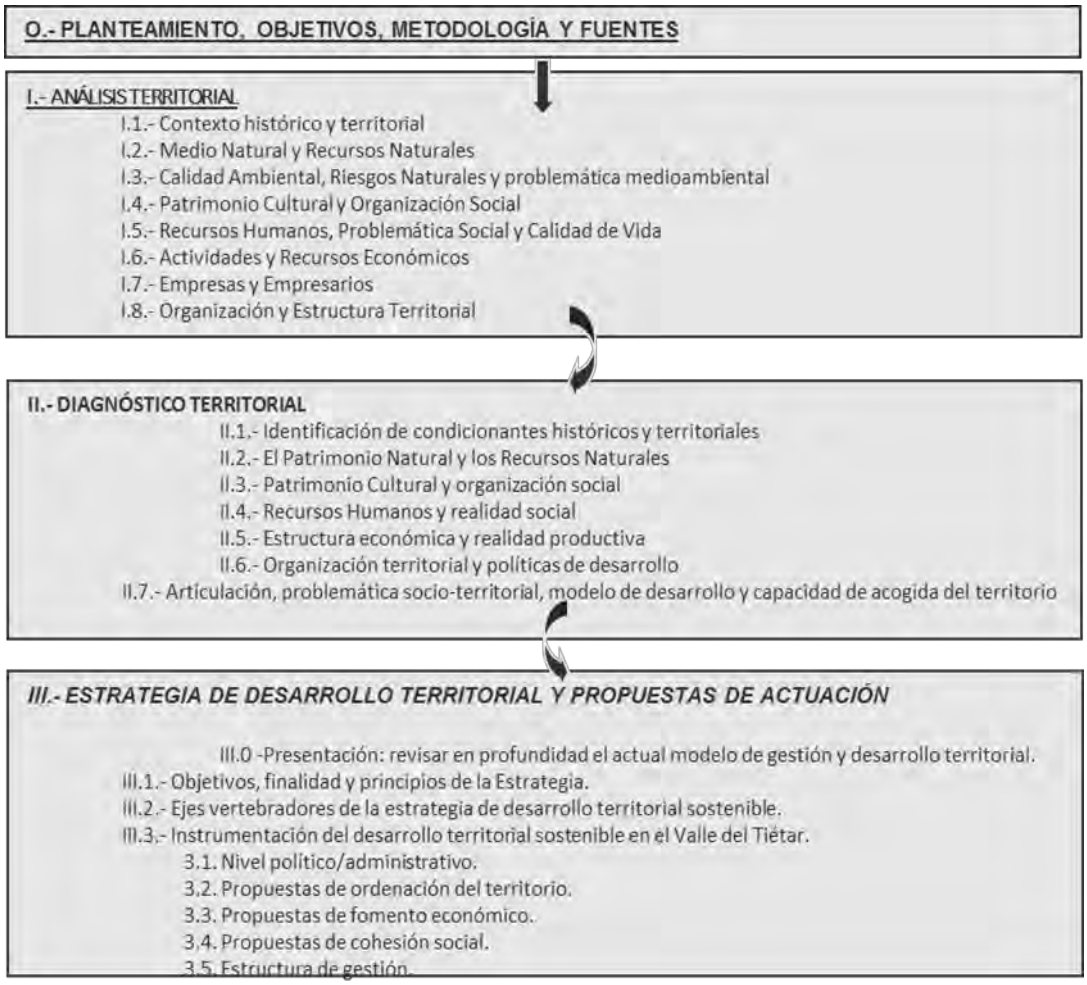
importancia de la capacidad ejecutiva (el plan de acción y seguimiento). En esquema:



Por nuestra parte habría que añadir una crítica básica a su formulación, aplicable a la mayoría de las visiones profesionales o tecnocráticas de la planificación. Olvidan que toda planificación ha de partir, necesariamente, de la explicitación de sus Objetivos (qué se pretende para el futuro socioeconómico, ambiental y territorial del espacio objeto de planificación), cuya dimensión política es intrínseca al propio concepto y proceso planificador.

La tercera ponencia, del catedrático de Geografía Dr. Miguel Ángel Troitiño y de la Dra. Geógrafa LIBERTAD Troitiño, recoge un ejercicio práctico de Planificación estratégica, centrado en la Estrategia de Desarrollo Territorial Sostenible del Valle del Tiétar Abulense. Ejercicio práctico que, como otros muchos de planificación estratégica, queda en la realización de un mero documento no asumido ni aplicado por las administraciones que serían competentes en el proceso.

No obstante, tiene un indudable interés como ejemplo metodológico aplicado, capaz de integrar la visión territorial, medioambiental y del desarrollo local en un ámbito con problemas ciertamente, complejos y de naturaleza diversa (urbanística, medioambiental, económica y social) para constatar las posibilidades de este tipo de documentos en la transformación de un territorio y en la mejora de las condiciones de vida de sus habitantes.



Una vez identificadas las debilidades y fortalezas de la comarca, clarificada la visión de los agentes locales, definidas las unidades socioterritoriales, y estimada la capacidad de acogida del territorio, se definen los 8 grandes ejes de la estrategia territorial:

La estrategia se articuló alrededor de 8 ejes grandes:

1) Articulación, control y gestión territorial.
2) Garantizar la conservación y el uso responsable de los recursos y el patrimonio natural.
3) Mantener y mejorar la calidad medioambiental.
4) Preservar y poner en valor el patrimonio cultural y paisajístico.
5) Reforzamiento del capital humano, equipamientos y redes sociales.
6) Diversificar la base económica y consolidar el tejido productivo.
7) Consolidar el turismo en un sólido pilar económico e integrarlo de forma sostenible en el territorio.
8) Apoyar la consolidación y el fortalecimiento del tejido empresarial.

Una importante conclusión del trabajo es que hay que revisar en profundidad el modelo de gobierno del territorio rural. Algo que, en el caso de Castilla y León,

la Ley de Ordenación, Servicios y Gobierno del Territorio de Castilla y León (Ley 7/2013), plantea de forma tímida e inadecuada, y solo en lo referente a la organización de los servicios, sin abordar el problema político de la organización territorial provincial que, tal como se planteó en la campaña electoral de las elecciones de diciembre del 2016, implicaría la supresión de las diputaciones provinciales.

2.2. Planificación territorial en ámbitos parciales o sectoriales, espacios libres y la infraestructura verde en la ordenación territorial

En este apartado se han considerado siete ponencias y una comunicación ligadas a distintos planes y ámbitos sectoriales, en relación a su función en la ordenación del territorio. En particular, destaca la temática de los espacios libres y la infraestructura verde, fundamentalmente en ámbitos metropolitanos, pero no exclusivamente. Hay que señalar que hay más ponencias en otros subepígrafes en los que aparecen las infraestructuras verdes, pero en los que predomina otro aspecto como objeto fundamental de la ponencia (SIG o procesos de evaluación).

En síntesis predomina una visión crítica sobre la dinámica registrada, pero con propuestas concretas de intervención, que pueden significar una importante mejora en el papel de los planes sectoriales, planes especiales sobre los sistemas libres –o infraestructuras verdes- o sobre ámbitos territoriales parciales –fundamentalmente sobre los metropolitanos- en los nuevos enfoques y objetivos que se precisan para los tiempos futuros.

Las principales reflexiones finales que se derivan de las mismas serían:

Con respecto a los planes especiales y su función en la ordenación del territorio, **la primera ponencia de Enrique Peiró, Graduado en Ciencias Ambientales, señala la importancia que ha tenido la planificación sectorial para la transformación territorial** “en aquellas comunidades autónomas con mayor tradición en la petición de autonomía propia”, dando a entender que estos planes sectoriales son los que han guiado dicha transformación territorial y un control real de un urbanismo desprestigiado por el mal uso efectuado del mismo; y ello, ante la inoperancia de una ordenación del territorio que en escasas ocasiones llega a su aprobación definitiva y a su gestión y seguimiento normalizado.

Tras un rápido repaso parcial a la evolución de la OT en España, se plantea una aproximación “escolástica” a los tipos de integración de la OT en las CCAA españolas (Reticular, Piramidal Abierta y Piramidal Cerrada) con un cierto interés teórico, pero que consideramos de poca utilidad para la comprensión de la practica autonómica real en materia territorial.

La segunda ponencia, del arquitecto Ángel de Diego Celis, se centra en el Plan Especial de la Bahía de Santander (PEB), que es un instrumento de

planificación territorial que desarrolla el Plan de Ordenación del Litoral de Cantabria (POL) en una serie de ámbitos discontinuos en el entorno de la bahía de Santander, con el objetivo prioritario de recuperar su calidad ambiental y paisajística, profundizando en la propuesta de modelo territorial y de objetivos que predefinió el POL. De manera similar a lo señalado para la Isla de Gran Canarias, presenta la Bahía como un espacio diferenciado en el contexto del litoral de Cantabria, que gravita alrededor de la ciudad de Santander y cuyo rasgo más característico se concreta en la dinámica periurbana y metropolitana. Los núcleos menores experimentan transformaciones, de distinta intensidad, que se manifiestan en el aumento de sus cifras de población y vivienda, el cambio de las tipologías y la formación de nuevas tramas urbanas; por el contrario la población del núcleo central de Santander disminuye su población a favor de los anteriores.

Para lograr los objetivos propuestos el PEB propone una estrategia en la que se incluye la definición de un modelo territorial apoyado sobre una organización/zonificación de ámbitos homogéneos (de Interés Ambiental, IA; de Interés Territorial y Paisajístico, ITP; de Integración, AI; y Estratégicos, AE) entrelazados/superpuestos a otras capas de ordenación que reconocen aspectos relevantes del patrimonio territorial: a) El Arco Verde: Constituido por los corredores ambientales de Cursos Fluviales, Corredor Costero, Corredores Paisajísticos Verdes y Elementos Lineales de Interés Ambiental.; y por la Red de Espacios de Uso Público (Áreas Verdes, Itinerarios y Miradores). b) El Catálogo de construcciones existentes de carácter tradicional y valor patrimonial.

La tercera ponencia, del Ingeniero de montes Luis Carlos Agudelo, se centra en las Directrices Metropolitanas de Ordenamiento Territorial Rural, en el Área Metropolitana de Medellín (Colombia), que afectan al 70% rural del valle en que se sitúa el Área Metropolitana, sobre el que se desborda la edificación transformando la ruralidad metropolitana, como consecuencia de la incorporación de múltiples actividades productivas no agrícolas (producción de artesanías, ecoturismo, prestación de servicios ambientales, parcelación para usos recreativos o viviendas de esparcimiento, y el establecimiento de usos industriales diferentes a los relacionados con las actividades agropecuarias o agroindustria) lo que invalida la antigua distinción entre lo rural y lo urbano.

Se constata que cada municipio planifica lo rural al margen del municipio colindante, promoviendo el agravamiento de las tensiones territoriales, tanto por competencia entre los usos por el espacio, como por la discontinuidad de normativas sobre espacios similares (áreas de protección ecológica, incompatibilidad e usos, etc.). Lo que establece la necesidad de abordar con un enfoque urbano-regional, el problema de la planificación de la ruralidad en entornos metropolitanos. Sin embargo, aunque la formulación de las Directrices tuvo una gran acogida técnica, “enfrentó recelos de los gobernantes locales y de otras autoridades regionales, en cuanto a la prevalencia de la autonomía municipal en la administración del suelo, que consagra la constitución Colombia”. El proyecto de acuerdo metropolitano aún espera su aprobación en la Junta

Metropolitana. No obstante, en su opinión, los esfuerzos en materia de ordenamiento territorial de los entornos rurales metropolitanos, concertados con autoridades locales, representan una opción para construir una visión territorial de la ruralidad, que contribuya a la sostenibilidad urbana; si bien las visiones bucólicas que alimentan una ruralidad esencialmente agraria en entornos metropolitanos, se encuentran seriamente cuestionadas por la dinámica inmobiliaria, en otras palabras por la competencia desigual de rentas urbanas y agrarias en estos territorios.

La cuarta ponencia, de la Dra. Josefina Cruz, catedrática de Geografía Humana junto a la Dra Gwendoline de Oliveira y el Dr. Jesús Santiago, se centra en un análisis comparado en España del rol de los espacios libres en los planes metropolitanos, constatando que el sistema de espacios libres es actualmente reconocido como un subsistema fundamental para la vertebración territorial, cumpliendo un amplio espectro de funciones sociales, ambientales, urbanísticas y paisajísticas.

De los diversos enfoques posibles para este sistema de espacios libres, el análisis comparado realizado de doce planes de escala metropolitana pone de manifiesto la tendencia a ampliar la consideración del espacio libre metropolitano desde las funciones, urbanas y urbanísticas, a una visión más territorial, en la que entran en juego las funciones productivas agroforestales, las ambientales, culturales y paisajísticas, de forma complementaria o incluso prevalentes sobre las originarias; y con una visión más integral, en función de la cual la conectividad entre los componentes del espacio libre metropolitano se constituye en uno de los principales elementos discursivos de las propuestas. Pero del análisis efectuado se concluye la ausencia de un consenso generalizado en lo que respecta a la definición de los espacios libres, coexistiendo perspectivas muy diferentes sobre el papel que ha de cumplir el espacio libre en el contexto urbano y metropolitano, con importantes divergencias, por ejemplo, en cuanto al tipo de elementos que lo integran, al carácter público o privado de los suelos (que condiciona la posibilidad de su uso público), o a las funciones que se le asignan dentro del sistema urbano.
Adicionalmente, la gestión es una cuestión ausente en la mayoría de los planes a pesar de su importancia para garantizar una correcta materialización de las propuestas y una necesaria coordinación de las diversas administraciones y actores implicados.

La mayoría de los planes se limitan a delegar en la administración sectorial o municipal la gestión derivada de las propuestas, o a remitir a la redacción de planes específicos para el desarrollo de las mismas; solo en un caso -el de Sevilla- se hace referencia, con carácter de Recomendación, a la creación de un órgano gestor supramunicipal de los espacios libres incluidos en el Plan.

La quinta ponencia, del licenciado en derecho y en ciencias políticas D Antonio Montiel y del Dr. en Derecho Eduardo García de Leonardo, se centra en el Proyecto de Plan de Acción Territorial de la Infraestructura

Verde del Litoral de la Comunitat Valenciana, como un nuevo intento, tras el fracaso de los anteriores, de ordenación del litoral valenciano. Sólo en parte la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana (ETCV), en su directriz 145.5, ordena que el planeamiento delimite una "franja de precaución costera" de 200 metros en suelo no urbanizable; y en sus directrices 84 y 99, se establecen previsiones para fijar límites al crecimiento del planeamiento urbanístico municipal, con factores de corrección expresamente dirigidos a los municipios incluidos en el ámbito Litoral-Cota 100. La conclusión es que en la Comunitat Valenciana las actuaciones costeras continúan sin insertarse en un marco de ordenación del territorio o de gestión integrada de la costa, sino que se multiplican de manera dispersa a nivel sectorial y municipal.

En la actualidad, la Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana (LOTUP) ha confiado, por una parte, en la metodología de la infraestructura verde, cuya definición siempre será previa a la planificación de nuevos usos en el territorio; y por otra parte, en el procedimiento de evaluación ambiental y territorial estratégica.

Sin embargo, el proyecto de Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral, actualmente en elaboración, tiene carácter sectorial y no integrado, lo que implica sacrificar el abordar en su complejidad el territorio y los procesos que determinan su dinámica. Además, pretende introducir desclasificaciones del suelo en situaciones fácticas y jurídicas consolidadas, lo que puede generar el derecho a indemnización que cuestione la viabilidad del Plan.

Por último, parece abogarse en la ponencia por la transferencia a las CCAA de determinadas competencias en materia de gestión del dominio público marítimo terrestre (al tiempo que la Administración General del Estado persigue la consolidación de competencias relacionadas con el medio marino) frente a la idea más consistente en opinión de este relator, ya recogida en el anterior Congreso, respecto a la necesidad de que la GIZC integrara conjuntamente el medio terrestre y el medio marino, al menos en lo que afecta a la plataforma costera.

La sexta ponencia, de la arquitecta Bárbara Pons, se centra en el valor económico de la infraestructura verde como base para estrategias de planificación sostenible para las ciudades en vías de desarrollo. Partiendo de la tendencia actual a que en los próximos 35años las ciudades emergentes del mundo en desarrollo alojen entre 2 y 2,5 millones de nuevos habitantes, consumiendo más espacio urbano nuevo del que existe en la actualidad, pudiendo llegar a triplicarse los habitantes en chabolas o "ciudades miseria" (superando los 3.000 millones de personas, más de la mitad de la población urbana) la ponencia plantea la problemática y líneas de solución a esta dinámica para hacer más habitables, resilientes y sostenibles estas ciudades, siempre con la perspectiva de utilizar una infraestructura verde (definida por la ponente de forma similar a la de sistema de espacios abiertos, sistema de espacios verdes

o matriz ecológica, aunque cada uno de estos conceptos tiene matices diferenciadores entre sí) que ponga el acento en la consideración de la cuenca hidrográfica, la preservación de los humedales y la agricultura periurbana, y la conservación o creación de una red de espacios verdes que penetren la trama urbana compacta.

En las ciudades de África y Asia, donde el crecimiento de la población va a ser acelerado en al menos las próximas tres décadas, es necesario un proceso de expansión urbana, pero éste debe priorizar –a través de la adecuada planificación- la conservación y gestión de la matriz verde que acompaña a los cauces de agua, para preservar de la presión urbana tanto la calidad del agua (recolección de residuos sólidos y saneamiento) como la ocupación indiscriminada de sus márgenes.

En las ciudades de América Latina, y aquellas de otras regiones ya altamente urbanizadas, el reto no es la expansión de las ciudades, sino la regeneración urbana de las zonas que han sido ocupadas de manera desordenada e ineficiente. Esta regeneración debe priorizar la recuperación del conjunto de espacios abiertos que conforman la matriz ecológica de la ciudad, incluyendo los caminos del agua, su calidad ambiental como corredor biológico y la calidad urbana de sus márgenes.

Sin embargo, existen resistencias a este tipo de intervención, que definen a su vez las pautas recomendables de intervención por parte de organismos internacionales como el BMD:

1ª. El desconocimiento del concepto infraestructura verde y de sus beneficios, por lo que no existe tampoco una demanda social de incorporar este tipo de soluciones a las ciudades. Debe promoverse la formación y la generación de conocimiento compartido en torno a los sistemas de infraestructuras verdes.

2ª. La complejidad de planificar a escala metropolitana, incorporando el agua y los espacios abiertos como base de la planificación, ante la defensa de que existen “otras prioridades” más inmediatas de inversióntir, lo que debe llevar a fomentar la planificación a escala metropolitana o regional, mediante apoyo financiero a los gobiernos municipales de las ciudades intermedias, creando redes de ciudades sostenibles que intercambien capacidad técnica y experiencias.

3ª. Todavía predomina la idea de que lo verde es un lujo para las ciudades en vías de desarrollo, aunque existe una creciente evidencia científica sobre que un sistema de espacios abiertos metropolitanos, por los beneficios que los servicios ambientales aportan a la ciudad, contribuye a la sostenibilidad y termina siendo rentable económicamente para el territorio. Por ello debe incorporarse a la toma de decisiones la correcta evaluación del retorno de la inversión en I.V., y el fomento de normativas urbanas que garanticen una captura de las plusvalías que la misma genera, de forma equitativa, garantizando el interés general.

La ponencia recoge un ejemplo (las intervenciones llevadas a cabo por la Municipalidad de Rosario para recuperar el frente costero de la ciudad sobre el Río Paraná) donde las estimaciones de los beneficios asociados a estas actuaciones superan con mucho a los gastos.

La séptima ponencia, de los Drs ingenieros de caminos José Sergio Palencia y Eric Gielen, junto al geógrafo Carles Sanchís, se refiere a los cambios significativos producidos en la gestión del riesgo de inundación y, en particular, a sus consecuencias en la Comunitat Valenciana sobre los procesos urbanísticos y de ordenación del territorio.

Se parte de la importancia de los efectos de las inundaciones en España y de que, con objeto de paliar los efectos negativos de las mismas, las Demarcaciones Hidrográficas españolas han elaborado “Planes de Gestión del Riesgo de Inundación” en los cuales se han definido medidas concretas frente a las inundaciones sobre restauración fluvial, mejora del drenaje de infraestructuras lineales, predicción de avenidas, protección civil, ordenación del territorio y urbanismo, seguros y estructuras y, en particular, regulaciones normativas que permitan establecer limitaciones y criterios a los usos que pretendan implantarse en el territorio, reclasificar terrenos o expropiar edificaciones en áreas inundables, considerándose de utilidad pública tal expropiación.

Pero la normativa establecida no es homogénea en los planes de cada Demarcación. Y cuando, como en el caso de la Com. Valenciana le afectan tres normativas distintas, aparecen dificultades para una gestión coherente. Y aún más en este caso, en el que se dispone de una tradición pionera en España de prevención contra las inundaciones (PATRICOVA aprobado en 2003 y actualizado en 2015) de una mayor precisión y utilidad para la incorporación de dicha prevención en la ordenación urbanística y territorial.

Los intentos de homogeneización de las normas estatales que se recogían en el proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Reglamento del Dominio Público Hidráulico, al no haberse aprobado todavía éste, no han entrado en vigencia. Y aunque está claro que el Sistema Nacional de Cartografía de Zonas Inundables debe ser el portal de referencia sobre información de cartografía referente a la peligrosidad de inundación, la prevención en la gestión de los usos de suelo en zonas inundables será más efectiva cuanto mayor sea la definición de las zonas inundables. Lo que exige que la colaboración entre las administraciones (local, autonómica y general del estado) sea una pauta básica que permita llegar al mayor y mejor grado de conocimiento posible de las áreas inundables y de las medidas precisas, condicionando homogéneamente la clasificación y calificación del suelo, cara a evitar desarrollos en zonas potencialmente inundables, para minimizar el riesgo correspondiente en estas zonas para la población y el patrimonio territorial, público y privado.

La octava aportación en esta área es una comunicación del Ingeniero de telecomunicación Eugenio Vázquez sobre la ordenación del territorio y el desarrollo de la economía digital, en la que fundamentalmente se señala la importante brecha digital urbano/rural existente en la actualidad, y su fuerte incremento ante las nuevas redes de banda ancha ultrarrápida de fibra óptica, con importantes repercusiones en la desigualdad del desarrollo de la economía, el empleo y la sostenibilidad territorial. Sin embargo, de los análisis de planes andaluces que resume, se demuestra que la ordenación territorial no está prestando a las infraestructuras de telecomunicación la atención que requieren, ni siquiera sabe cómo abordarlas. Se hace un diagnóstico incompleto de las mismas y no hay una propuesta de ordenación territorial ni de incentivación de la función territorial de tales infraestructuras, ni de la función de sus servicios de cara al futuro.

2.3. Instrumentos de análisis, evaluación y planificación territorial

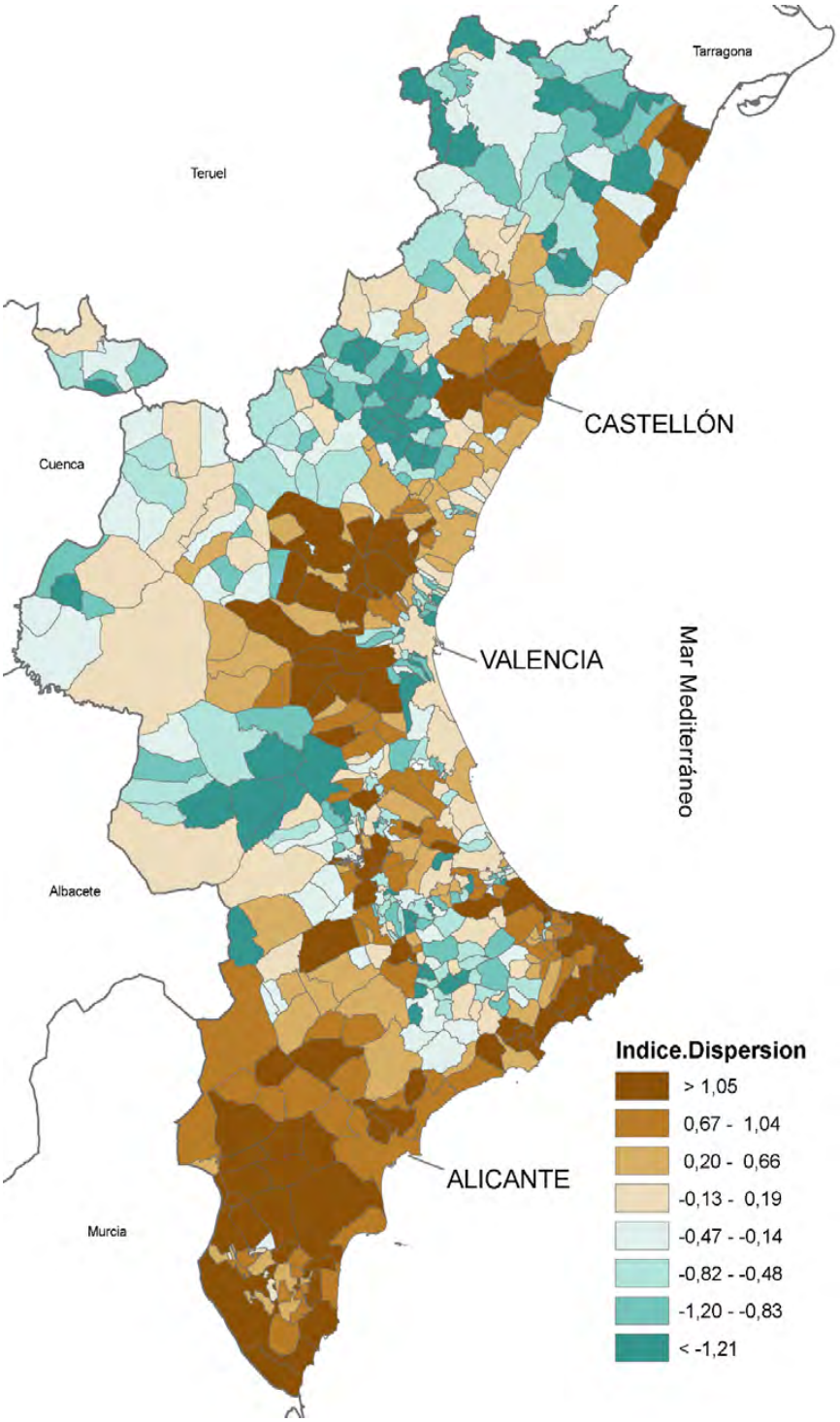
Dentro de este ámbito se han recogido dos grandes grupos de aportaciones, dividiéndolas entre las que se centran en métodos, modelos e indicadores y las referidas a procesos de evaluación ambiental, territorial o sectorial.

A su vez, dentro del primer grupo, al que nos referiremos en primer lugar, se han considerado dos subgrupos, el primero centrado en la utilización de bases de datos o de SIG en su base metodológica –dos ponencias- y, el segundo, considerando las que se centran en la utilización de índices o indicadores como elemento de diagnóstico territorial –dos ponencias. Las cuatro podrían haberse considerado como aportaciones a la planificación sectorial, pero se ha seguido el criterio de considerar dentro de este epígrafe las que más claramente dan un papel relevante a los instrumentos sobre los resultados.

Dentro del epígrafe de bases de datos y sistemas de información territorial para la planificación y gestión territorial, ambiental y urbana, destaca por su interés **la primera ponencia considerada sobre "La planificación de los espacios libres a escala local y regional; una aproximación desde los servicios ecosistémicos y la infraestructura verde.", del Dr en biología Carles Castell y del licenciado en ciencias ambientales Francesc Baró, donde se plantea el uso y utilidad del SIG SITxell, de la Diputación de Barcelona**, para el uso tradicional de categorización y valoración de los suelos no urbanizables a partir del análisis de sus características ecológicas, paisajísticas y socioeconómicas, con la finalidad de poner de relieve los valores naturales y socioeconómicos del suelo no urbanizable y ordenarlo para aprovechar al máximo sus potencialidades y reducir los impactos negativos a las que en la actualidad están incorporando la aproximación de las aportaciones de los servicios ecosistémicos, añadiendo la identificación, cartografía y evaluación de los beneficios directos e indirectos que los espacios naturales y rurales aportan al bienestar de las personas. A partir de la cartografía de estos servicios ecosistémicos, se propone una ordenación para el establecimiento de una infraestructura verde local.

La segunda ponencia, de los geógrafos Miguel Francisco Febles, Gustavo Pestana y Juan Israel García se refiere al mapa de cultivos de Canarias, como fuente a considerar en el análisis de los modelos y dinámicas territoriales insulares, considerando tanto el proceso de elaboración del mismo (SIG) y la mejoras que implica sobre las fuentes cartográficas alternativas (pese a requerirse todavía mejoras sustanciales para la homogeneización entre islas, tipología de usos, etc.), las utilidades derivadas del mismo y sus potencialidades para los procedimientos administrativos de la gestión pública, la ordenación del territorio y el urbanismo.

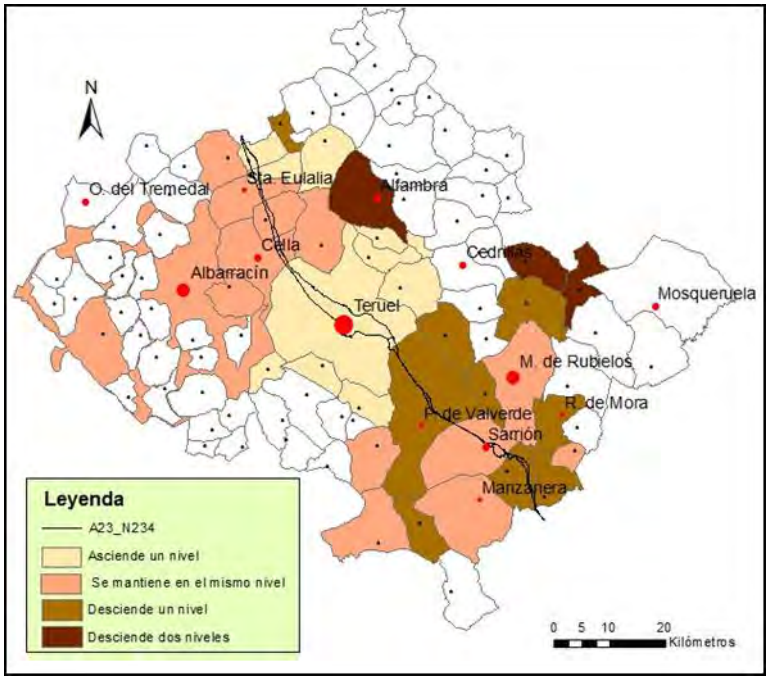
Dentro del epígrafe de índices, indicadores o criterios para el análisis territorial, se encuentra, en primer lugar, **una tercera ponencia sobre una Propuesta de índice de dispersión municipal, que se aplica al cálculo de la dispersión urbana en la Comunidad Valenciana, presentada por Eric Gielen, Dr Ing. Agrónomo, Gabriel Riutort, Ing. en Geodesia y Cartografía y Sergio Palencia, Dr Ing. De Caminos,** en la que como su título indica, se calcula un índice sintético de dispersión urbana a través de un análisis factorial bayesiano, considerando doce indicadores característicos a nivel municipal, que han sido construidos a partir de datos sobre usos del suelo y mediante el uso de un Sistema de Información Geográfica, que incorpora técnicas de análisis espacial. Se calcula el índice sintético de dispersión y su incertidumbre para cada uno de los municipios de la Comunidad Valenciana, pudiendo así analizar la distribución espacial de la dispersión urbana en la Comunidad Valenciana. El Índice de dispersión final correspondiente se refleja en el Gráfico siguiente:



La cuarta y última ponencia inscrita en esta área se centra en la valoración de los efectos territoriales de las infraestructuras viarias, centrándose en la aplicación a los efectos demográficos de la autovía A-23 entre Sarrión y Torrelacárcel (Teruel). Sus autores son Enrique Antequera, ing. de caminos, Gaspar Mora-Navarro, ing. en geodesia y cartografía y Carmen Femenia-Ribera, ing. en geodesia y cartografía. La ponencia se centra en la

consideración teórica de los efectos territoriales de las infraestructuras viarias, que es un tema recurrente en la Ordenación del Territorio. Y aunque es discutible la afirmación de los autores de que todavía se está lejos de haber resuelto en toda su complejidad la dinámica de estos efectos, dados los numerosos y amplios estudios metodológicos y prácticos realizados al respecto en España y en muchos otros países (entre otros aspectos para la elaboración de Manuales de Evaluación Multicriterio de Carreteras) lo cierto es que en la ponencia se señalan algunas de las limitaciones típicas de estas metodologías tradicionales de estimación de efectos ex ante/ex post. De hecho, la principal valoración de la ponencia se liga a la reflexión crítica sobre las metodologías y resultados de este tipo de estudios.

Desde una perspectiva aplicada, en la ponencia se han estudiado los efectos sobre la distribución de la población municipal entre dos periodos: 1996-2006, que incluye las fases de proyecto y ejecución de la autovía en la zona estudiada y el periodo 2006-2014, con la autovía ya en servicio en todo el área de estudio y en el de referencia consideradas. La principal conclusión es que los pequeños municipios se ven demográficamente afectados en sentido positivo durante la fase de construcción y poco tiempo después adicional. Y que es la capital –Teruel- y su ámbito más directo de influencia los que reciben un impacto demográfico diferencial más positivo.



El segundo gran grupo de ponencias en este apartado se centran sobre la **evaluación de planes, programas y proyectos,** con una subdivisión en dos grupos de áreas temáticas: el primero sobre **evaluación ambiental estratégica -con dos ponencias- y el segundo, sobre evaluación de sostenibilidad (una ponencia), de impacto ambiental (una ponencia) y de impacto sobre la salud (una comunicación).** Destaca en ese sentido el incremento de la

preocupación por los procesos de evaluación y la progresiva incorporación de esta temática a los paradigmas de la ordenación del territorio, del medio ambiente y del urbanismo.

En ese sentido hay que recordar que en el 7ºCIOT se realizaba una fuerte crítica tanto sobre la regulación estatal de los Informes de sostenibilidad Ambiental y, en particular sobre lo referido a las Memorias Ambientales en la EAE del planeamiento urbanístico, como sobre la aplicación de la misma, destacando el fracaso de la articulación de los Informes de Sostenibilidad Ambiental y de la Memorias Ambientales en los procedimientos de Evaluación Ambiental Estratégica, y proponiendo su replanteamiento en los Estudios Ambientales Estratégicos y en los Análisis Técnicos de los Expedientes Ambientales. También se destacaba que la aplicación de la EIA a la planificación territorial y sectorial cada vez estaba más cuestionada, no sólo por problemas metodológicos o de contenido de la EIA, sino por los vinculados a su proceso de implementación y a su papel en la toma de decisiones, así como en el seguimiento de efectos (monitoring) que escasamente se realiza, y mucho menos se tiene en cuenta adecuadamente. También se destacaba que estructurar adecuadamente la participación pública seguía siendo una de las necesidades claras de la EIA.

En las aportaciones al 8ºCIOT-8ºCDU se presenta una visión más positiva y posibilista, proponiendo procesos específicos de evaluación estratégica o ambiental.

Así, **la primera ponencia inscribible en el grupo de evaluación de la planificación estratégica, sobre El nuevo paradigma de la gobernanza del territorio: la evaluación ambiental estratégica del planeamiento, presentada por Mercedes Almenar y Quitería Angulo, profesoras doctoras de la Universidad Politécnica de Valencia**, considera el procedimiento de la evaluación ambiental estratégica (EAE) del planeamiento como paradigma de la gobernanza del territorio en la búsqueda del desarrollo sostenible, al permitir compatibilizar la protección del medio ambiente con el desarrollo de las ciudades y el territorio. Sus ventajas son las de incorporar el estudio de alternativas del planeamiento, ser el análisis ambiental previo a la redacción técnica del planeamiento, incorporar una mayor participación pública y plazos más amplios de exposición del plan, aumentando la garantía al derecho a la información ambiental y, por último, al establecer la obligación de remitir al órgano ambiental los informes de seguimiento del cumplimiento de los condicionantes ambientales del plan señalados para su aprobación.

Lamenta la tardanza, errores e insuficiencias en la aplicación de la EAE en España y, en particular en la Comunidad Valenciana, lo que ha llevado a que la aplicación de la evaluación ambiental del planeamiento haya sido deficiente, al no observarse correctamente las afecciones y los riesgos ambientales en la elaboración de los estudios de contenido ambiental de los planes. No obstante es optimista respecto a que la nueva ley urbanística valenciana de 2014 y la

reciente reforma de la LOTUP, de diciembre de 2015, permiten enfocar adecuadamente las tres fases para la consecución de una eficaz gobernanza del territorio a través de la evaluación ambiental de los planes: el Conocimiento del territorio e identificación de los condicionantes ambientales; la posibilidad de Establecer estratégicas para el desarrollo sostenible de las ciudades y el territorio y la capacidad de Trasladar las anteriores determinaciones al planeamiento.

La segunda ponencia inscribible en el grupo de evaluación de la planificación estratégica, se centra en la Integración del procedimiento de evaluación ambiental estratégica en el procedimiento de aprobación de los planes insulares y municipales en Canarias, como posible solución a la eterna resistencia al cambio, presentada por Eduardo Ángel Risueño, Licenciado en Derecho, que trata de conciliar la reciente modificación de la legislación urbanística canaria, con la nueva normativa estatal sobre evaluación ambiental, proponiendo soluciones a las contradicciones esenciales que entre las mismas se producen.

La primera contradicción sobre la vigencia de las distintas regulaciones temporales la resuelve atendiendo a la consideración de la fecha en que se hayan iniciado los procedimientos (fecha en que se han movilizado los recursos económicos y técnicos que hagan posible promover la elaboración del plan) según el esquema:

PERIODO	VIGENCIA
ANTES DE 12/12/2014	Ley canaria 9/2006 y Reglamento aprobado por Decreto 55/2006.
DEL 12/12/2014 AL 25/01/2015	Ley de evaluación ambiental estatal (LEA)
Tras el 25/01/2015	Ley canaria 14/2014 de Simplificación y Armonización en materia de Protección del Territorio y de los Recursos Naturales (LSAPTRN)

La segunda se refiere a qué tipo de intervención exige EAE y quién lo determina en el caso de los Proyectos de Actuación Canarios. Su conclusión es que no puede determinarse de manera genérica, dada la caracterización de los PAC, que la adecuación de la ordenación pormenorizada a la ordenación estructural que ellos implican, pueda conllevar la sujeción a evaluación ambiental estratégica simplificada, porque se presuponga una ausencia de efectos significativos sobre el medio ambiente, dado que ambas evaluaciones han de hacerse a distinta escalas. La solución es que, en cada caso, “la administración pública competente para la aprobación del plan de ordenación urbanística o territorial podrá exigir que se tengan en cuenta los aspectos no específicamente considerados en la primera evaluación ambiental” (art. 22.6. de la Ley de simplificación y armonización en materia de protección del territorio y de los recursos naturales canaria: LSAPTRN 14/2014).

Por último, para resolver las contradicciones procedimentales entre la ley de evaluación ambiental estatal y la LSAPTRN canaria, establece un protocolo de plazos y fases procedimentales que logra la adecuación entre ambas normativas.

La tercera ponencia trata sobre la evaluación de programas de sostenibilidad en espacios protegidos, aplicando dicha evaluación al Programa existente en la isla Canaria de la Graciosa. Sus autores son Karen Monzón, Geógrafa, Aurelio Centellas, Ingeniero Técnico Forestal, y Emma Pérez-Chacón, Geógrafa. Su objeto es realizar una adaptación de metodologías existentes para evaluar planes de sostenibilidad en espacios naturales protegidos, y aplicarla al Programa Marco de Sostenibilidad de la finca patrimonial del Estado "Isla de La Graciosa" (en adelante Programa de Sostenibilidad de la isla de La Graciosa, Canarias, España), que es una buena iniciativa para intentar fomentar el desarrollo sostenible en la isla de La Graciosa. Se analizan 37 aspectos ligados a las líneas de actuación del Programa y a sus Objetivos para considerar el grado de ejecución y cumplimiento de los mismos. Con este correcto proceso de evaluación (se investiga hasta qué punto la gestión ha llevado a conseguir lo que se pretendía) se concluye que hay un problema de escasa ejecución de actuaciones, principalmente por las dificultades derivadas de la coordinación entre diferentes administraciones, aunque también la falta de financiación presupuestaria por la crisis económica y la escasa disponibilidad de suelo libre en la zona urbana de la isla (en concreto para ubicar el centro de visitantes que se propone en Caleta de Sebo) explican la situación.

La quinta ponencia se centra también en la búsqueda de Protocolos, en este caso para la evaluación de impacto ambiental, y también se aplica a la Isla de La Graciosa. Sus autores son Sara Beatriz Santana, geógrafa, Aurelio Centellas, ingeniero técnico forestal, y Emma Pérez-Chacón, geógrafa, destacando la importancia de la evaluación de impacto ambiental, como instrumento preventivo, al aplicarse en entornos protegidos de gran sensibilidad ambiental por su propia naturaleza, donde se requiere evaluar incluso proyectos de escaso impacto.

Parten de la Guía canaria, de 2008, para la Evaluación de Afecciones sobre los Espacios de la Red Natura 2000, y se diseña una Metodología centrada en la Valoración Final del Impacto (VFI), que es el resultado de la consideración conjunta entre el Valor de Impacto Generado (VIG) y la Repercusión sobre los 32 Objetivos del PRUG (RO) de La Graciosa. Este VFI permite clasificar el impacto de una forma genérica (compatible, moderado, severo o crítico), suficiente para el tipo de proyecto derivable sobre estos territorios. El procedimiento se ha aplicado con éxito a dos proyectos: instalación de señalización y colocación de aparcabicis, vallas y biondas de carreteras en isla de La Graciosa.

La sexta y última aportación en esta temática es una Comunicación que informa de la existencia de la necesidad legal de evaluación de los efectos del planeamiento urbanístico sobre la salud, y de la posibilidad de que la no realización de esta evaluación pueda implicar la nulidad de pleno derecho del Plan. Su autor es Ángel Lobo, Dr en derecho, y en la Comunicación se refiere a la Ley estatal 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública, que incorpora el deber de las administraciones públicas de someter a Evaluación de Impacto sobre la Salud las normas, planes, programas y proyectos, y a la Ley 16/2011 de Salud de Andalucía, y el Decreto 169/2014, de 9 de diciembre, por el que se establece el procedimiento de la Evaluación de Impacto en la Salud de la Comunidad Autónoma de Andalucía, estableciendo que el informe de evaluación de impacto en salud tiene carácter preceptivo y vinculante.

3. SÍNTESIS DE APORTACIONES SOBRE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL ESTRATÉGICA Y MODELOS DE DESARROLLO.

3.1. Planificación estratégica

3.1.1. La ciudad isla

Ponencia: Jesús Álvarez García. Doctor arquitecto, profesor de la ULPGC, vocal de ACADUR.

La ponencia presenta una reflexión acerca de las transformaciones urbanísticas producidas en la ciudad contemporánea de los últimos cincuenta años, en los cuales los lenguajes y las morfologías propias de lo urbano se han interrelacionado con el espacio exterior a la ciudad compacta, para generar una red de ciudades.

Y concreta la especial configuración de este proceso para los territorios insulares, que define un modo específico de relaciones, movimientos y formas en el territorio. Para ello se toma como ejemplo la Isla de Gran Canaria en las Islas Canarias que se convierte en un paradigma de estas formas de transformación del territorio en lo que denomina ciudad isla en oposición a la isla ciudad que ha completado su espacio de crecimiento.

ISLA CIUDAD, islas con capacidad de expansión agotada (Manhattan, Hong Kong o Venecia), en las capacidades de crecimiento y transformación requieren de procesos de sustitución y rehabilitación de la edificación sobre sí misma, por haber agotado su territorio interior.
CIUDAD ISLA: territorio insular capaz de contener las condiciones definitorias comunes a la ciudad dispersa, como espacios de naturaleza urbana de escala media, en una red de ciudades interconectadas y en competencia territorial, conteniendo los usos que corresponden a las ciudad occidental, con un espacio exterior al conjunto que opera como franja rural-urbana y una "no ciudad" externa

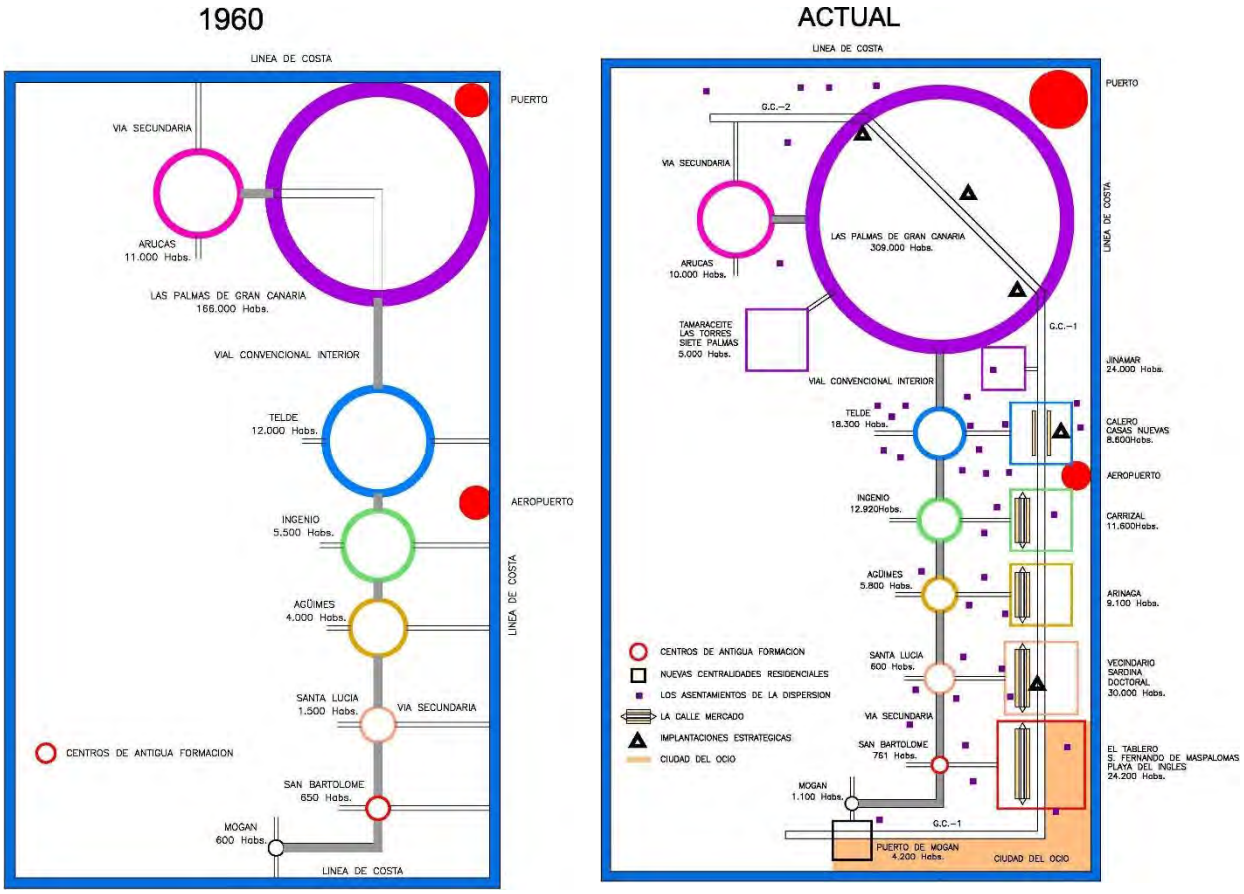
que, de algún modo, viene a resumir el suelo de naturaleza primaria donde no alcanza el interés urbanístico.

Los procesos que dan origen a lo que hemos denominado ciudad isla tienen su principio en:
a) la dispersión de las actividades de naturaleza urbana en el territorio exterior a la ciudad principal,
b) pérdida continuada de jerarquía y población de la capital hacia el exterior
c) asunción de un nuevo papel de competencia de las ciudades de tipo pequeño y medio respecto de la capital.

Se propone entender la totalidad de la isla como un conjunto urbano -ciudad difusa, ciudad dispersa, territorialidad o lo urbano- en el cual es posible distinguir "**partes de lo urbano. El modelo aparece** vinculado a las nuevas infraestructuras viarias; ocupando la franja de mayor aptitud espacial y topográfica, se perfila un continuo de realidades de naturaleza urbana que viene a sustituir a los antiguos centros administrativos, únicamente fracturada por las dificultades orográficas, dibujando el espacio contemporáneo la nueva periferia (mancha blanca en el mapa) que rodea no solo la gran ciudad, sino todo el espacio del proceso de ocupación dispersa, el exterior de la ciudad (mancha verde en el mapa) que se localiza en las zonas menos accesibles y apetecibles como producto.

Esto no sería posible sin una modificación sustancial de los hábitos y costumbres de la sociedad en esta nueva realidad urbana, la tendencia comercialmente dirigida hacia la vivienda unifamiliar, con una importante componente de apego a la propiedad del suelo en que se vive, la vida en relación con la independencia proporcionada por la modernas tecnologías de la información, el hogar como atavismo de la protección familiar y, sobre todas ellas, el consumo de bienes que incorpora a la adquisición de aquellos el ocio, sustituyendo los antiguos espacios de relación, con la desaparición del punto de encuentro, la plaza y el espacio libre.

LA CIUDAD ISLA
CENTROS DE ANTIGUA FORMACION
NUEVAS CENTRALIDADES RESIDENCIALES
LOS ASENTAMIENTOS DE LA DISPERSION
LA CALLE MERCADO
DOBLE CALLE MERCADO
TENSIONES DE CONTINUIDAD
IMPLANTACIONES ESTRATEGICAS
CIUDAD DEL OCIO
LINEAS DE RUPTURA
EL EXTERIOR DE LA CIUDAD
EL AGUJERO
SARDINA
PICO DE GALDAR
LA ATALAYA
GALDAR
SANTA MARIA DE GUIA
SAN ISIDRO
MONTAÑA
LA DEHESA
LAS QUINTANAS
AGAETE
PUERTO DE PLAYA DE LAS NIEVES
PICO VIEJO
EL SAUCILLO
MONTAÑA PIEDRA DEL MOLINO
CADEROS DE SAN JOSE
FAGAJESTO
SAN BARTOLOMÉ DE FONTANALES
EL RISCO
PINAR DE TAMADABA
JUNCALILLO
MONTAÑA
ARTENARA
PLAYA DE LA ALDEA
MONTAÑA ACUSA
ALDEA DE SAN NICOLAS
MESA DE LOS JUNQUILLOS
MONTAÑA DE LOS HOGARZALES
TASARTICO
TASARTE
MOGAN
PLAYA DE MOGAN
PUERTO RICO
ARGUINEGUIN
MONTAÑA DE ARGUINEGUIN
MONTAÑA DE LA DATA
MASPALOMAS
PASITO BLANCO
SAN FERNANDO DE MASPALOMAS
PLAYA DEL INGLES
MENEGUERA
BARRANQUILLO DE ANDRES
CERCADOS DE ESPINO
SAN FELIPE
EL ROQUE
SAN ANDRES
MARCADEROS
GALDAR
BUENLUGAR
LA GOLETA
MOYA
FIRGAS
VEGUETA
SANTIDAD
LOS PORTALES
EL PALMAR
PICO DE OSORIO
EL ZUMACAL
SAN JOSÉ
SAN LORENZO
MIRAFLOR
TEROR
VALSENDERO
VALLESECO
LANZAROTE
UTIACA
ARIÑES
EL MADROÑAL
VEGA DE SAN MATEO
CRUZ DE TEJEDA
LAS LAGUNETAS
TEJEDA
ROQUE BENTAYGA
CUEVA GRANDE
TENTENIGUADA
ROQUE NUBLO
PICO DE LAS NIEVES
AYACATA
CALDERA DE LOS MARTELES
CAZADORES
RISCO BLANCO
CRUZ GRANDE
SAN BARTOLOMÉ
CERCADOS DE ARIÑA
SANTA LUCIA
TEMISAS
FATAGA
BARRANQUILLO DE ARRIBA
AYAGAURES DE ARRIBA
CERCADO DE ARIÑA
ARINAGA
SARDINA DEL SUR
ALDEA BLANCA
POZO IZQUIERDO
MONTAÑA DE LAS TABABAS
CASTILLO DEL ROMERAL
MONTAÑA LAS COLORADAS
LAS PALMAS DE GRAN CANARIA
CARDONES
COSTA AYALA
CASA AYALA
MONTAÑA ARUCAS
TENOYA
SOS GILES
ALMATRICHE
LA ANGOSTURA
TAFIRA ALTA
SANTA BRIGIDA
MARZAGAN
JINAMAR
LA GARITA
EL ALERO
MELENARA
LOMO MAGULLO
EL ORO
AEROPUERTO DE GRAN CANARIA
INGENIO
CARRIZAL
AGUIMES
EL BURRERO
ROQUE AGUAYRO
CRUCE DE ARINAGA
ARINAGA



En el espacio insular anterior a 1.960, la ciudad capital domina el territorio exterior, centralizando las actividades principales, los núcleos antiguos se localizan sobre la vía radial interior a la isla, a distancia suficiente, en principio por razones defensivas, posteriormente para un mejor control de la producción agraria, la dimensión de estos centros de antigua formación desciende en proporción inversa a la distancia a la capital y se colocan más alejados de la costa cuanto más distancia hay hasta la capital, definiendo un modelo de base agraria previo a las condiciones de desarrollo.

El espacio en la fase actual, 2.006, configura una ciudad difusa.

- **La mejora de las condiciones de accesibilidad** define una franja que tiende a conformar un continuo territorial, únicamente roto por las dificultades geográficas. La nueva red viaria, compuesta por autovías y autopistas, impone importantes limitaciones para la localización de actividades en sus márgenes, existiendo la presión hacia la transformación por razones de máxima accesibilidad que convierte a los puntos de cruce en lugares de máxima apetencia y, con ello, sujetos a demanda para su especialización en usos dinámicos (centros comerciales en los accesos más próximos a la gran ciudad, etc.).

- Importa la **red de ciudades**: el territorio se organiza como un conjunto de nodos residenciales y de centros especializados. La consolidación de las nuevas centralidades absorbe las potencias de los centros antiguos, excepto los casos de Telde e Ingenio que partían de un umbral de dimensión mayor, pero los crecimientos principales se concentran en la línea de la gran infraestructura viaria.

- Es notable la potencia de la **calle mercado**, sobre la vía convencional de fachada alineada a la vía o sobre la Autovía (caso de Telde), en la que ambas fachadas son independientes, que recoge las tensiones de localización de las actividades fundamentales.

- Viejos y nuevos lugares centrales. En el interior de la ciudad compacta, allí donde está presente una importante masa de consumidores y la densidad de edificación, aquel proceso de reorganización formal va a dar origen a nuevas formas de rescatar interés urbano: creación de espacios comerciales y peatonalizados en los núcleos urbanos de formación antigua, etc.

- La nueva forma del espacio abierto. Vacíos, espacio que permanece con usos primarios, incluso sin uso específico, en el interior de la calle mercado; y discontinuidades, rupturas territoriales derivadas de accidentes de la topografía o de usos primarios extensivos y rentables que tienden igualmente a fragmentar el discurso de la continuidad que pretenden dibujar las situaciones de calle comercial.

- Tejidos resultantes de parcelaciones marginales.
- Las nuevas áreas especializadas.
- El exterior de la ciudad isla.

Este proceso se encuentra en evolución en la actualidad, más allá de crisis temporales en su interior, y parece compartir las variables que lo originan con realidades geográficas de equivalente nivel de desarrollo y composición social, tanto en España como en Europa occidental.

La periferia emerge como incógnita respecto de sus definiciones previas y del papel que la nueva periferia va a jugar en el interior del proceso en desarrollo,

como receptora de las transformaciones espaciales, antes de la gran ciudad, ahora del sistema en red, lugar de máxima indefinición por lo coyuntural de las demandas de localización y con menores capacidades de control desde las disciplinas que estudian la realidad urbana.

De este modo, la ordenación del territorio precisa de nuevos enfoques disciplinares para ser capaz de identificar las variables que configuran esta nueva realidad, territorialidad o ciudad isla, y reorganizar su corpus teórico para poder dar respuesta mediante la intervención urbanística al control, caso de que ello fuera necesario o, al menos para producir instrumentaciones de corrección de los evidentes desajustes internos a este proceso.

3.1.2. Los planes territoriales estratégicos como procedimiento de ordenación del territorio

Ponencia: Víctor Delisau Pizarro. Doctor Arquitecto

Con base en la consideración del espacio litoral y de los planes territoriales parciales estratégicos en Canarias se realiza una reflexión sobre la utilidad de estos instrumentos para la definición estructural de partes concretas del territorio, a la vez que mecanismo de reflexión sobre modelos alternativos, inspirados por racionalidades diferentes y procesos interrelacionados, para hacer y pensar el territorio desde una perspectiva multidisciplinar y participativa.

Se parte del contenido de la tesis doctoral del autor y se propone un encaje metodológico de las herramientas propias de la planificación estratégica dentro de los instrumentos de la planificación tradicional. Planificación tradicional que se considera excesivamente ligada a la definición de los derechos de los propietarios del suelo en relación a su capacidad de edificar y cuya opacidad procedimental, junto a las recurrentes modificaciones, revisiones y adaptaciones legales de su contenido, empantanan su efectividad normativa e instrumental.

Señala que, a partir de un claro sentido práctico, la planificación estratégica de ciudades busca delimitar y definir los puntos fuertes de cada ciudad, elegir y localizar los puntos de intervención que sirvan de motor de la ordenación, establecer la correspondencia y reciprocidad suficientes en la escala de cada intervención y adecuar las funciones previstas en el área con sus aptitudes territoriales. Por tanto, las diferencias que le separan de los instrumentos de ordenación territorial o de planeamiento urbanístico son más metodológicas, o procedimentales, que fundamentales.

PLANIFICACIÓN TRADICIONAL		PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA
Predominio del producto	↔	Predominio del proceso
Sectorial y/o territorial	↔	Integrada y coordinada
Normativa y vinculante	↔	Indicativa
Orientada a la oferta urbana	↔	Orientada a la demanda urbana
Sujeción a los límites administrativos	↔	Superación de los límites administrativos
Participación tardía y difusa	↔	Participación temprana y focalizada

Figura 1. Comparativa metodológica entre planificación tradicional y estratégica.
Fuente: FERNÁNDEZ GÜELL, J. M. (2006).

En su opinión, con la metodología conjunta que propone para los planes territoriales estratégicos, se ajustaría procedimentalmente la tramitación de estos instrumentos a las tres características básicas de la planificación estratégica, esto es: análisis prospectivo (las bases instrumentales y plan de comunicación), coordinación multinivel (el proceso de evaluación y análisis estratégico) y capacidad ejecutiva (el plan de acción y seguimiento). Además, mantienen el carácter reglado de la tramitación de la planificación tradicional, que en su opinión queda reflejada en el siguiente esquema básico:

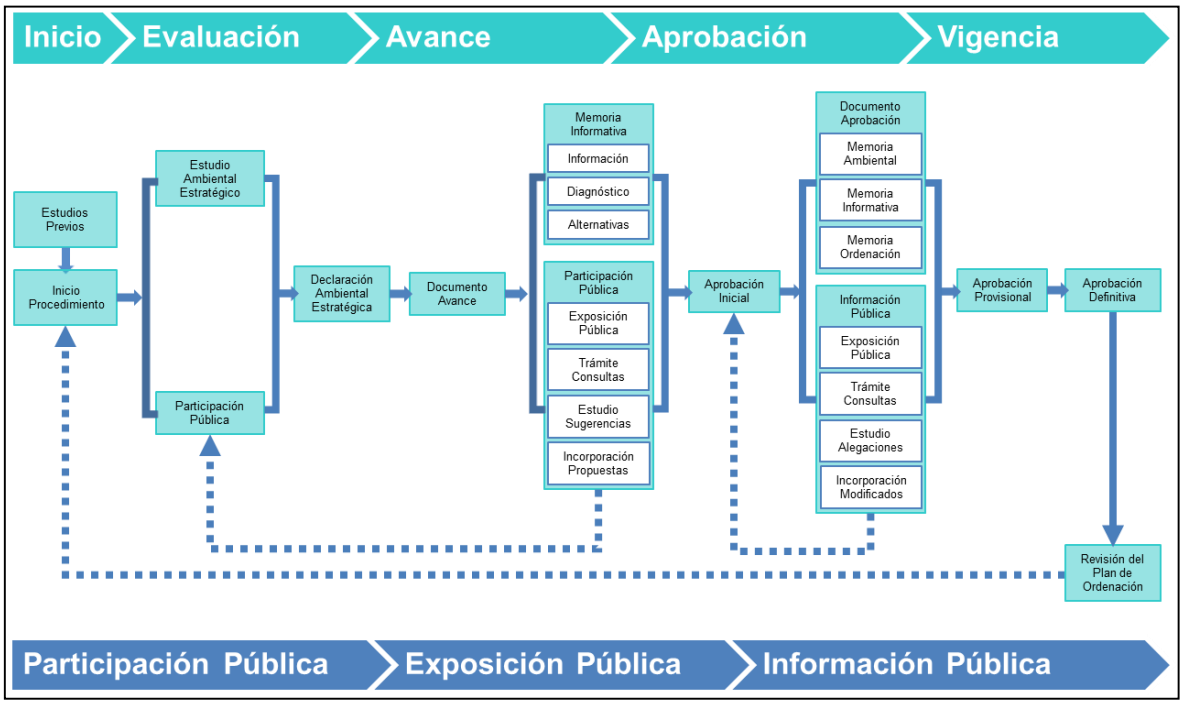


Figura 2. Metodología desarrollada por la planificación tradicional. Fuente: Elaboración propia.

Critica correctamente errores tradicionales en el procedimiento administrativo, no sólo en las fases iniciales, sino, posteriormente, su incapacidad de pensar en la gestión y seguimiento interactivo del Plan como proceso inseparable de su formulación y aprobación.

Con su propuesta metodológica se concretan escenarios de negociación, de consenso, y nuevas pautas procedimentales para asegurar la transparencia y participación social en la ordenación ambiental, territorial y urbanística.

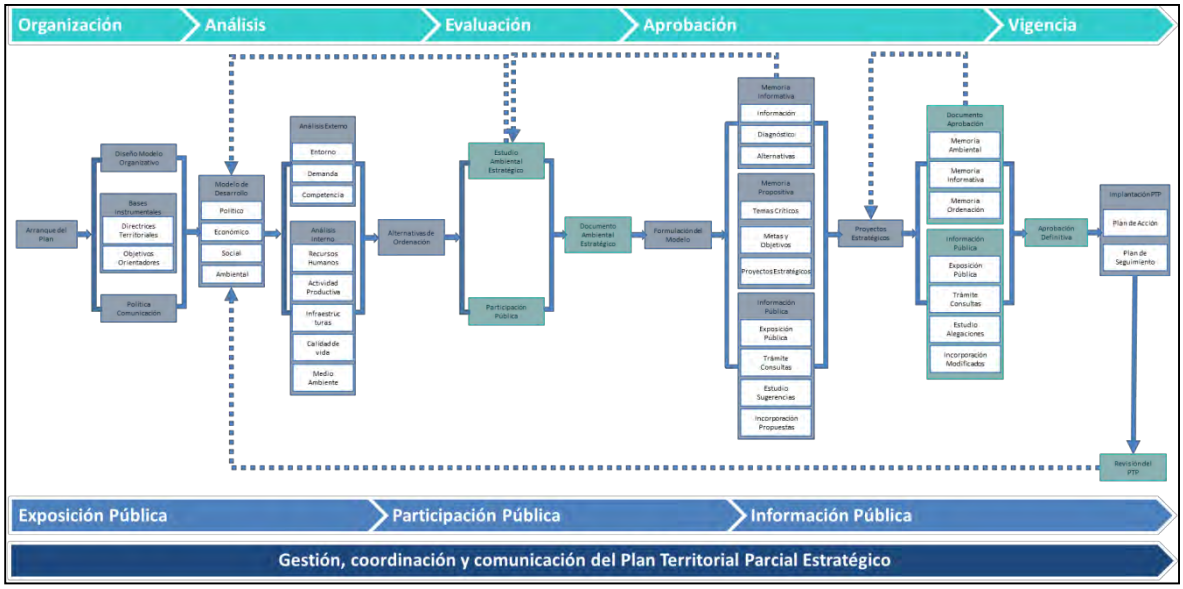


Figura 4. Propuesta metodológica para los planes territoriales estratégicos. Fuente: Elaboración propia.

En definitiva, propone que los planes territoriales estratégicos aúnen las herramientas propias de la planificación estratégica de ciudades y de la planificación tradicional, abordando, en clave de diseño físico, la definición estructural de partes concretas del territorio.

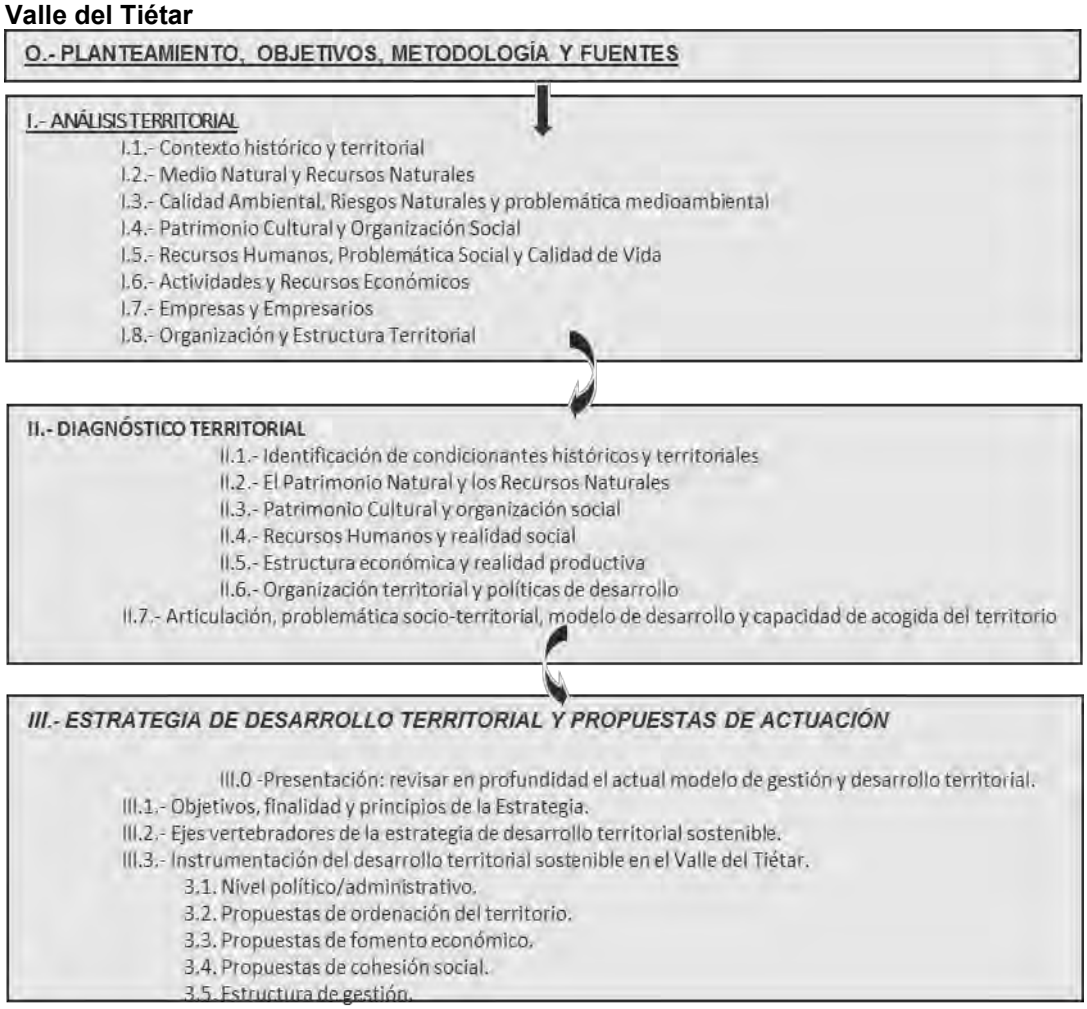
3.1.3. La Estrategia de Desarrollo Territorial Sostenible del Valle del Tiétar Abulense.

Ponencia: MIGUEL ÁNGEL TROITIÑO VINUESA, Catedrático de Geografía. Prof. Departamento de Geografía Humana. Universidad Complutense de Madrid; y LIBERTAD TROITIÑO TORRALBA, Doctora en Geografía. Prof. Departamento de Geografía Humana. Universidad Complutense de Madrid.

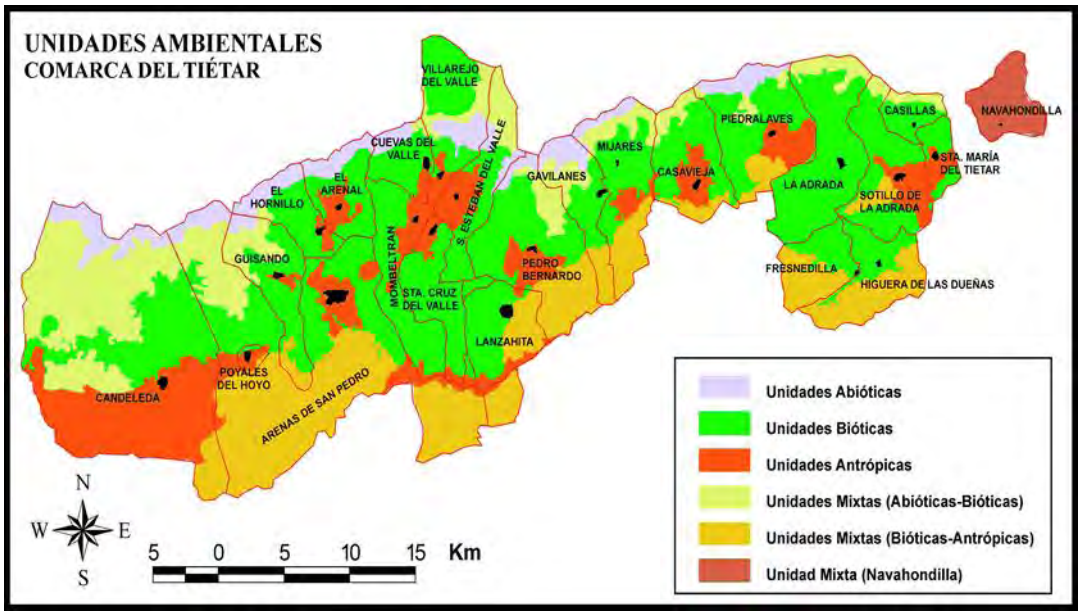
El Valle del Tiétar abulense es una comarca de montaña de compleja problemática donde la crisis del sistema rural tradicional, la presión de la región urbana madrileña y la existencia de un patrimonio territorial valioso justifican la tarea de formular una Estrategia de Desarrollo Territorial Sostenible, buscando la convergencia entre el pensamiento territorial, el medioambiental y el del desarrollo local. La ausencia de voluntad política a la hora de abordar las cuestiones de fondo en la organización y gestión territorial de los ámbitos comarcales explica que se haya quedado, como en otros muchos casos, en un mero documento técnico.

En esta ponencia se fundamenta y explicita la metodología utilizada, articulada en tres fases, análisis, diagnóstico y estrategias y propuestas de actuación. En ella se complementan los análisis expertos de un equipo multidisdiplinar con una encuesta socioterritorial realizada a testigos privilegiados políticos, económicos y sociales locales.

Figura 1: Esquema metodológico de la Estrategia de desarrollo territorial sostenible del Valle del Tiétar



Los problemas planteados eran, ciertamente, complejos y de naturaleza diversa, urbanística, medioambiental, económica y social.



Una vez identificadas las debilidades y fortalezas de la comarca, clarificada la visión de los agentes locales, definidas las unidades socioterritoriales y estimada la capacidad de acogida del territorio, se estaba en condiciones de perfilar los pilares de la estrategia territorial.

La estrategia se articuló alrededor de 8 ejes grandes:

1. Articulación, control y gestión territorial.
2. Garantizar la conservación y el uso responsable de los recursos y el patrimonio natural.
3. Mantener y mejorar la calidad medioambiental.
4. Preservar y poner en valor el patrimonio cultural y paisajístico.
5. Reforzamiento del capital humano, equipamientos y redes sociales.
6. Diversificar la base económica y consolidar el tejido productivo.
7. Consolidar el turismo en un sólido pilar económico e integrarlo de forma sostenible en el territorio.
8. Apoyar la consolidación y el fortalecimiento del tejido empresarial.

Afrontarlos requería un *PACTO TERRITORIAL* y adecuadas infraestructuras de gestión. Se planteó utilizar como embrión el CEDER del Valle del Tiétar y de ahí avanzar hacia un CONSORCIO para el Desarrollo Territorial Sostenible.

La crisis de los últimos años ha venido a agudizar el diagnóstico formulado y en la esfera político-administrativa el gobierno autonómico, en un intento de racionalizar la organización de la administración local- en una Comunidad Autónoma cuyo territorio, 94.222 Km2, está distribuido entre 2.248 municipios (el total de España es de 8.114) y donde viven del orden de 2.500.000 habitantes- ha aprobado la Ley de Ordenación, Servicios y Gobierno del Territorio de Castilla y León (Ley 7/2013) donde se habla de un nuevo modelo de gobierno del territorio que se fundamenta en *“unidades básicas de ordenación y servicios”*.

La comarca del Valle del Tiétar, según el borrador de *Mapa de Unidades Básicas de Ordenación y Servicios (*diciembre de 2015) se parcela en cinco unidades básicas (Candeleda, Bajo Tiétar, Cinco Villas, Tiétar Centro y Alto Tiétar), un modelo que poco o nada resuelve, que ni contempla la desaparición de las Diputaciones, una de las cuestiones debatidas en la campaña de las elecciones generales del 20 de diciembre de 2015, ni estructuras de organización comarcal.

Sus resultados evidencian, con claridad, que hay que revisar en profundidad el modelo de gobierno del territorio rural, algo que, de forma tímida y solo en lo referente a la organización de los servicios, plantea, creemos de forma poco adecuada, la Ley de Ordenación, Servicios y Gobierno del Territorio de Castilla y León (Ley 7/2013), sin abordar el problema político de la organización territorial provincial que, tal como se planteó en la campaña electoral de las elecciones de diciembre del 2016, implicaría la supresión de las diputaciones provinciales.

3.2. Ordenación del territorio, planificación y análisis en ámbitos parciales o sectoriales. Espacios libres y la infraestructura verde en la ordenación territorial

3.2.1. Planes Sectoriales para la Ordenación del Territorio en España: Una aproximación.

Ponencia: Enrique Peiró Sánchez-Manjavacas. Graduado en Ciencias Ambientales por la Universitat de València, estudiante del Máster en Técnicas para la Gestión del Medio Ambiente y del Territorio

El ponente parte de una visión histórica “valorada” acerca de la Ordenación del Territorio y su estado. Opina que las principales insuficiencias que encuentra en dicha “visión” (respuestas inadecuadas desde el marco normativo y legal que llevan a la desordenación de actividades socioeconómicas, desequilibrios territoriales, afecciones ambientales, etc.) tienen una clara relación con la planificación sectorial. Y que la mejora de esta relación es la clave para plantear nuevos modelos de desarrollo en la OT, que permitan dar solución a los nuevos retos y realidades territoriales, caracterizadas por su mayor complejidad e interdisciplinariedad.

Tras un rápido repaso parcial a la evolución de la OT en España, se plantea una aproximación “escolástica” a los tipos de integración de la OT en las CCAA españolas (Reticular, Piramidal Abierta y Piramidal Cerrada.

Hace una valoración muy positiva de la planificación sectorial y de su reflejo en la práctica real de transformación del territorio. Señala que “… es en las comunidades autónomas con mayor tradición en la petición de autonomía propia, y con un mayor arraigo de prácticas de ordenación del territorio, donde el desarrollo de planificación sectorial tiene una relevancia más notoria. En ellas no

solo la amplia mayoría de sus instrumentos sectoriales están aprobados de forma definitiva, sino que además son más cuantiosos en número y mayores las competencias y objetivos que les son otorgados, yendo más allá de las tradicionales preocupaciones del urbanismo tradicional."

Concluye que "Representa por tanto la planificación sectorial un elemento clave para la adecuada ordenación del territorio en España fruto de los diferentes roles que presenta en cada comunidad autónoma, que requiere de un impulso en aquellas en las que los procedimientos administrativos bloquean su desarrollo y a pesar de la promulgación teórica, apenas presentan instrumentos con aprobación definitiva…".

En su opinión, la Planificación Sectorial representa la oportunidad para terminar de asentar una práctica que requiere de arraigo y desarrollo en las comunidades autónomas, y a su vez establecer limitaciones a una práctica urbanística, que como consecuencia del mal uso realizado, ha suscitado desconfianza en una disciplina tan necesaria como útil para el bienestar social. No obstante, señala que la Planificación Sectorial puede dar pie a la situación contraria, representando el elemento que limite el desarrollo de la Ordenación Territorial y que favorezca su aplicación de una forma menos estratégica y que no regule adecuadamente al urbanismo.

3.2.2. El Plan Especial de la Bahía de Santander. Contribución al patrimonio territorial de la Bahía

Ponencia: Ángel de Diego Celis, Arquitecto, Jefe del Servicio de Planificación y Ordenación Territorial de la Dirección General de Ordenación del Territorio y Evaluación Ambiental Urbanística – Gobierno de Cantabria.

El Plan Especial de la Bahía de Santander (PEB) es un instrumento de planificación territorial que desarrolla una serie de ámbitos discontinuos en el entorno de la bahía de Santander (incluye a los municipios de Santander, Camargo, Astillero, Villaescusa, Medio Cudeyo y Marina de Cudeyo) definidos previamente por la Ley de Cantabria 2/2004, de 27 de septiembre, del Plan de Ordenación del Litoral (POL).

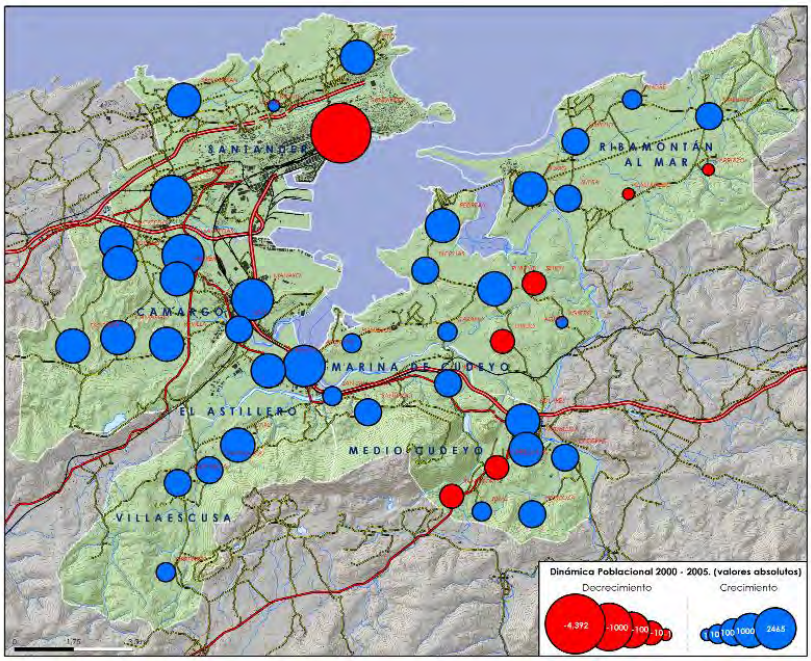
El POL delimita una serie de unidades territoriales en el área metropolitana de la Bahía de Santander, con la intención de aglutinar estos ámbitos como una unidad de planificación para poder aprovechar las oportunidades que se derivan de una visión integrada, con el objetivo prioritario de recuperar su calidad ambiental y paisajística, profundizando en la propuesta de modelo territorial y de objetivos que predefinió el POL. Sus objetivos concretos son:

- Mantener la calidad y unidad paisajística.
- Recuperar y mantener los hábitats y ecosistemas naturales existentes.
- Establecer funciones como espacio de ocio y contacto con el medio natural.

- Fijas áreas sobre las que se prevean operaciones de cambio de usos de carácter estratégico.
- Consolidar y crear corredores ambientales en relación con la Bahía de Santander.
- Desarrollo de una planificación compartida entre ámbitos municipales diferentes que permitan desarrollos y actuaciones planificadas de manera conjunta.
- Dar continuidad territorial a ámbitos con claro riesgo de fragmentación ambiental o territorial.
- Preservar y recuperar el patrimonio territorial como base de la unidad de la Bahía.
- Favorecer la multifuncionalidad en un territorio diverso y complejo, respetando los usos existentes (especialmente los más vulnerables) y atendiendo otras posibilidades que sean compatibles con los valores del mismo.
- Potenciar la identidad territorial de la Bahía y sus posibilidades de uso y disfrute.
- Concebir la planificación desde una lectura multiescalar que permita atender los requerimientos de escala territorial y las singularidades y aptitudes locales.
- Entendimiento de la planificación en positivo, estableciendo propuestas de acción concretas.

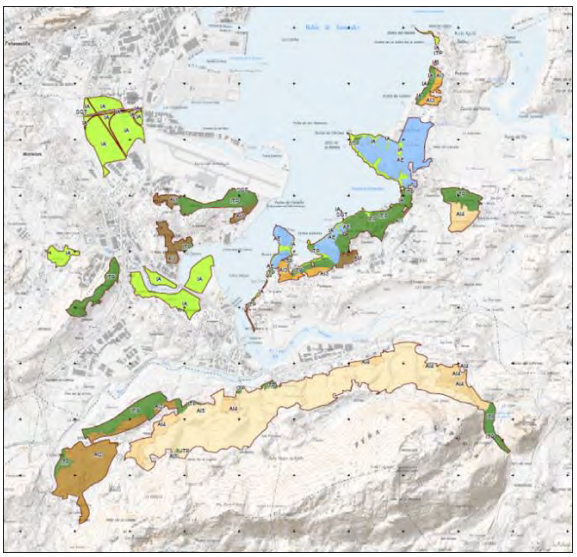
Las condiciones naturales de la Bahía se han visto profundamente alteradas debido al continuo y prolongado proceso de antropización del medio, un proceso que no ha sido homogéneo ni en el tiempo ni en el espacio. La fachada urbana de Santander fue la primera en transformarse. El crecimiento del área residencial hacia el oeste, la consolidación del frente portuario y el relleno de las marismas occidentales supusieron la alteración profunda de las riberas. La actividad minera del macizo de Cabarga y la formación de una amplia área industrial al sur explican la alteración de las marismas y rías meridionales que no tardaron en perder su carácter de navegables. Actuaciones más recientes, como la construcción del aeropuerto y el desarrollo del puerto industrial de Raos acentúan la transformación de los perfiles costeros de esta parte del estuario.

En la actualidad, el área de la Bahía debe entenderse como un espacio diferenciado en el contexto del litoral de Cantabria, que gravita alrededor de la ciudad de Santander y cuyo rasgo más característico se concreta en la dinámica periurbana y metropolitana. Los núcleos menores experimentan transformaciones, de distinta intensidad, que se manifiestan en el aumento de sus cifras de población y vivienda, el cambio de las tipologías y la formación de nuevas tramas urbanas; por el contrario la población del núcleo central de Santander disminuye su población a favor de los anteriores.



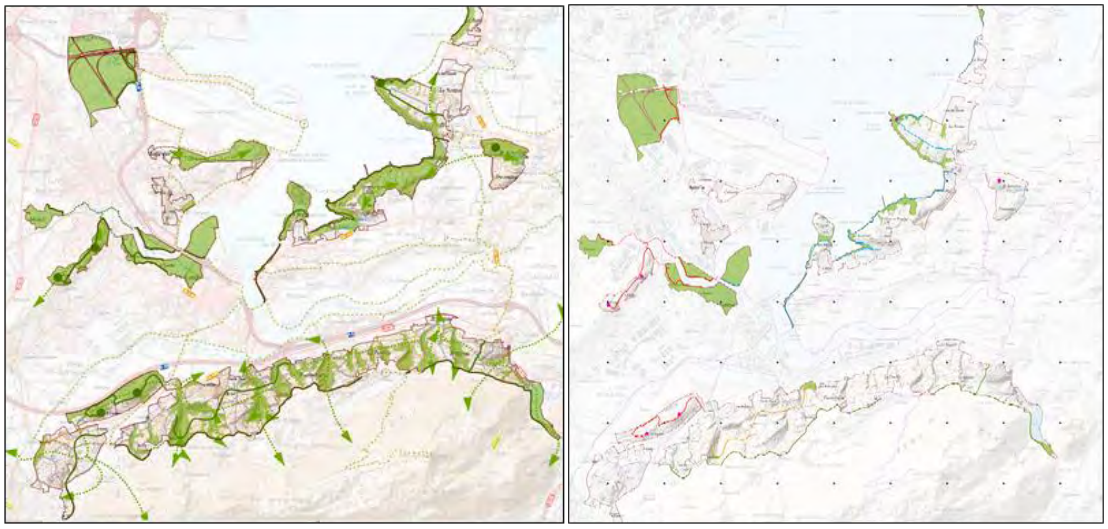
Para lograr los objetivos propuestos el PEB propone una estrategia en la que se incluye la definición de un modelo territorial apoyado sobre una organización/zonificación de ámbitos homogéneos entrelazados/superpuestos a otras capas de ordenación que reconocen aspectos relevantes del patrimonio territorial.

1. Ámbitos de Interés Ambiental, IA.
2. Ámbitos de Interés Territorial y Paisajístico, ITP
3. Ámbitos de Integración, AI.
4. Ámbitos Estratégicos, AE



El reconocimiento expreso del patrimonio territorial se desarrolla mediante dos figuras fundamentales de la estructura del PEB:

1. El Arco Verde: Constituido por los corredores ambientales de Cursos Fluviales, Corredor Costero, Corredores Paisajísticos Verdes y Elementos Lineales de Interés Ambiental.; y por la Red de Espacios de Uso Público (Áreas Verdes, Itinerarios y Miradores).



2. El Catálogo de construcciones existentes de carácter tradicional y valor patrimonial. El catálogo propuesto por el PEB tiene dimensión y objetivos territoriales y no es tanto un catálogo de edificaciones individuales, tal como se suele realizar en los instrumentos de planificación urbanística, sino una suma de conjuntos de construcciones organizados y agrupados desde una perspectiva e interés territorial en la que se atiende, también, a su valor en el proceso de construcción del territorio.

Como síntesis, el PEB establece una ordenación desde una perspectiva territorial, pero reconociendo las singularidades locales, y apoyándose en gran medida en los valores territoriales, ambientales, culturales y paisajísticos para lograr una ordenación pormenorizada del espacio.

3.2.3. Directrices Metropolitanas de Ordenamiento Territorial Rural, en el Área Metropolitana de Medellín (Colombia)

Ponencia. Luis Carlos Agudelo Patiño. Doctor Ingeniero Forestal. Profesor Titular. Escuela de Planeación Urbano-Regional, Facultad de Arquitectura. Universidad Nacional de Colombia. Sede Medellín

La ponencia se centra en los antecedentes, problemática, justificación, objetivos, metodología general y conclusiones que se derivan de la formulación de unas Directrices para el Ordenamiento Territorial Rural en el Área Metropolitana del

Valle de Aburrá, que tiene como su centro urbano principal a la ciudad de Medellín, tercera ciudad en población y la segunda en importancia por su relevancia nacional e internacional, como centro de innovaciones urbanas en Colombia, y distinguida como ciudad innovadora y como ciudad sostenible.

Las Directrices que se recogen en la ponencia afectan al 70% rural del valle en que se sitúa el Área Metropolitana de Medellín, sobre el que se desborda la edificación en una especie de “ensanche no planificado”, transformando la ruralidad metropolitana por la incorporación de múltiples actividades productivas no agrícolas (producción de artesanías, ecoturismo, prestación de servicios ambientales, parcelación para usos recreativos o viviendas de esparcimiento, y el establecimiento de usos industriales diferentes a los relacionados con las actividades agropecuarias o agroindustria) lo que invalida la antigua distinción entre lo rural y lo urbano.

La ponencia se plantea tres preguntas de planificación territorial rural:

1. ¿Es posible diferenciar espacialmente las dinámicas y procesos de cambio territorial rural metropolitano, abordados de forma muy diferente en los Planes De Ordenamiento Territorial Municipales (POT)?
2. ¿Es aceptable la formulación, normas y diagnósticos de los POT sobre el mundo rural y, muy especialmente, las funciones territoriales que se le asignan en cada localidad al suelo rural?
3. ¿Cómo se han planificado los corredores suburbanos?

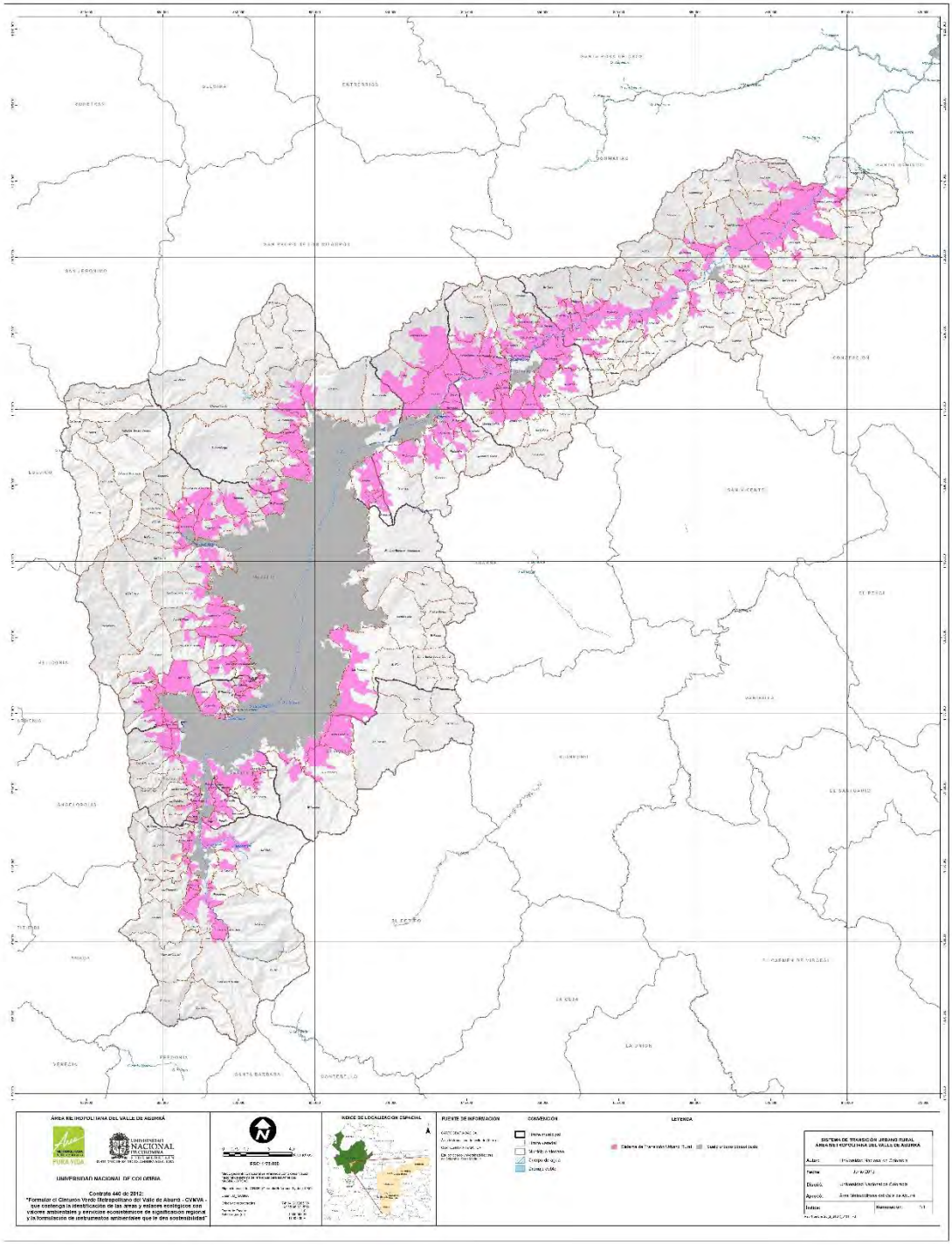


Figura 1. El suelo urbano (gris sólido) y la tendencia a la expansión en el borde.
Fuente: AMVA-UN (2013). Cinturón Verde Metropolitano del valle de Aburrá. Contrato 440 de 2012. Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín. Escuela de Planeación Urbano-Regional.

Se constató que cada municipio planifica lo rural al margen del municipio colindante, promoviendo el agravamiento de las tensiones territoriales, tanto por competencia entre los usos por el espacio, como por la discontinuidad de

normativas sobre espacios similares (áreas de protección ecológica, incompatibilidad e usos, etc.); y quedando clara la necesidad de abordar con un enfoque urbano-regional, el problema de la planificación de la ruralidad en entornos metropolitanos.
Dicha planificación se enfocó a través de la propuesta de 7 directrices de ordenamiento territorial rural, orientadas a enfrentar el mismo número de temas críticos:

1. Asegurar y restaurar la Estructura Ecológica Principal
2. Reconocer y proteger áreas en producción agraria significativa de carácter metropolitano.
3. Identificar y ordenar las áreas destinadas a parcelación campestre
4. Localización de áreas con alta capacidad de acogida de la actividad minera
5. Identificar centros poblados rurales de importancia metropolitana
6. Ordenamiento metropolitano de corredores viales suburbanos
7. Establecer parques metropolitanos de borde urbano

Las principales Conclusiones a destacar son:

1. Los esfuerzos en materia de ordenamiento territorial de los entornos rurales metropolitanos, concertados con autoridades locales, representan una opción para construir una visión territorial de la ruralidad, que contribuya a la sostenibilidad urbana.
2. Las visiones bucólicas que alimentan una ruralidad esencialmente agraria en entornos metropolitanos, se encuentran seriamente cuestionadas por la dinámica inmobiliaria, en otras palabras por la competencia desigual de rentas urbanas y agrarias en estos territorios.
3. La formulación de las Directrices tuvo una gran acogida técnica, pero enfrentó recelos de los gobernantes locales y de otras autoridades regionales, en cuanto a la prevalencia de la autonomía municipal en la administración del suelo, que consagra la constitución Colombia.
4. Se redactó un proyecto de acuerdo metropolitano, que aún espera su aprobación en la Junta Metropolitana.

3.2.4. <u>El espacio libre en los planes metropolitanos. Análisis comparado en España.</u>

Ponencia. DRA. JOSEFINA CRUZ VILLALÓN, Departamento de Geografía Humana, Universidad de Sevilla; DRA. GWENDOLINE DE OLIVEIRA NEVES, Departamento de Geografía, Historia y Filosofía, Universidad Pablo de Olavide; DR. JESÚS SANTIAGO RAMOS, Departamento de Geografía, Historia y Filosofía, Universidad Pablo de Olavide.

El sistema general de espacios libres forma parte del armazón de la planificación urbanística, junto con el sistema de comunicaciones, infraestructuras y

equipamientos. El espacio libre es actualmente reconocido como un subsistema fundamental para la vertebración territorial, cumpliendo un amplio espectro de funciones sociales, ambientales, urbanísticas y paisajísticas.

El cambio de escala, de la local a la metropolitana, exige un reconsideración de los elementos y funciones atribuidos a los espacios libres metropolitanos:

- Si se entiende el espacio libre como una red de espacios abiertos dedicados a las actividades recreativas y de ocio, su diseño y ordenación debe adaptarse a la dimensión funcional del sistema urbano, a fin de dar una respuesta eficaz y equilibrada a la demandas ciudadanas.

- Si se considera el espacio libre como un sistema estructural con un papel relevante en la vertebración del espacio urbanizado, la adopción de una escala metropolitana para su ordenación permite aprovechar el conjunto de recursos territoriales (naturales, culturales, paisajísticos) presentes en el ámbito metropolitano para conseguir una articulación más armónica entre el tejido urbano y el entorno natural y rural.

- Si se entiende el espacio libre como una herramienta de protección de los recursos ambientales frente a los impactos derivados del crecimiento urbano, las iniciativas de planificación que se adapten a la extensión real de este proceso (esencialmente metropolitana), resultarán más efectivas para prevenir la pérdida de espacios naturales valiosos o su fragmentación.

- Una consideración adicional se situaría en la equiparación del espacio libre con la noción de infraestructura verde, entendida ésta como sistema interconectado y multifuncional de áreas naturales y espacios abiertos que permiten dotar de una mayor calidad ambiental a los sistemas territoriales; concepto que ha sido adoptado en los últimos años como un instrumento estratégico por parte de la UE (Agencia Europea de Medio Ambiente, 2011; Comisión Europea, 2013), por lo que es esperable su progresiva consolidación en el contexto de la ordenación territorial en España.

El análisis comparado realizado de doce planes de escala metropolitana pone de manifiesto la tendencia a ampliar la consideración del espacio libre metropolitano desde las funciones, urbanas y urbanísticas, a una visión más territorial, en la que entran en juego las funciones productivas agroforestales, las ambientales, culturales y paisajísticas, de forma complementaria o incluso prevalentes sobre las originarias; y con una visión más integral, en función de la cual la conectividad entre los componentes del espacio libre metropolitano se constituye en uno de los principales elementos discursivos de las propuestas.

Pero del análisis efectuado se concluye la ausencia de un consenso generalizado en lo que respecta a la definición de los espacios libres, coexistiendo perspectivas muy diferentes sobre el papel que ha de cumplir el espacio libre en el contexto urbano y metropolitano, con importantes

divergencias, por ejemplo, en cuanto al tipo de elementos que lo integran, al carácter público o privado de los suelos (que condiciona la posibilidad de su uso público), o a las funciones que se le asignan dentro del sistema urbano.

Planes seleccionados y Componentes del espacio libre

Componentes	Planes											
	Alicante – Elche	A.C. Navarra	Bahía de Cádiz	Barcelona	Bilbao	Granada	San Sebastián	Sevilla	Tarragona	Valladolid	Gran Canaria	Mallorca
Parques urbanos		x						x			x	x
Parques metropolitanos y similares	x	x	x		x		x	x		x	x	
Espacios Naturales Protegidos	x		x	x	x	x		x	x		x	x
Otras áreas naturales y forestales		x	x	x	x	x		x	x	x	x	x
Espacio agrario, agroparques	x		x	x	x	x	x	x	x		x	x
Playas, DPMT			x		x		x	x			x	
Vías pecuarias y caminos rurales		x	x	x	x	x	x	x		x	x	
Red fluvial, acequias, DPH		x	x	x	x		x	x	x	x	x	

En los 12 Planes Metropolitanos analizados, con pocas excepciones, se mantiene cierta dicotomía entre las funciones urbanísticas de los espacios libres metropolitanos y las funciones ambientales y territoriales. La visión del espacio libre como matriz territorial alcanza su máxima expresión en el caso de los planes de Barcelona y Tarragona, que entienden el espacio libre como un continuo territorial integrado por el suelo no urbanizable del área metropolitana, adoptando una perspectiva ecológica y paisajística para su análisis y ordenación, y obviando la tradicional funcionalidad vinculada al uso público en beneficio de otras funciones de índole natural y territorial. En el caso de Gran Canaria los espacios protegidos se toman en consideración, pero se excluyen de la Red de Infraestructuras Verdes al asignársele a ésta la función de concentrar las actividades recreativas en el medio natural y descargar de esta presión a las áreas protegidas.

Se avanza en la integración del subsistema físico-ambiental en la organización del conjunto del ámbito metropolitano, sin estar esta integración totalmente consolidada, aunque el subsistema físico-ambiental sí se considera uno de los grandes subsistemas de la planificación territorial, integrando la preservación y el uso racional y sostenible de los recursos naturales y culturales de cada ámbito dentro de los objetivos de los respectivos planes.

Quedaría, por último, realizar una referencia al desarrollo efectivo de las propuestas de cada plan en la construcción efectiva de los espacios públicos metropolitanos, en particular los de uso público, pues en los casos en los que el espacio libre se identifica con todo el suelo no urbanizable, a la hora de la gestión el Plan solo toma en consideración los espacios protegidos.

Y dentro de los primeros, la situaciones son muy diferentes entre los casos analizados: en unos el sistema de espacios libres se construye a partir de elementos preexistentes, que requieren un mayor o menor grado de adecuación

(tal sería el caso de los planes que proponen la adaptación al transporte no motorizado y de ocio de los elementos lineales del sistema), mientras que en otros se propone la creación de nuevos espacios libres metropolitanos.

La gestión es una cuestión ausente en la mayoría de los planes a pesar de su importancia para garantizar una correcta materialización de las propuestas y una necesaria coordinación de las diversas administraciones y actores implicados. La mayoría de los planes se limitan a delegar en la administración sectorial o municipal la gestión derivada de las propuestas o a remitir a la redacción de planes específicos para el desarrollo de las mismas; solo en el caso de Sevilla se hace referencia, con carácter de Recomendación, a la creación de un órgano gestor supramunicipal de los espacios libres incluidos en el Plan. En líneas generales puede afirmarse que queda un largo camino por recorrer en la gestión de las propuestas realizadas, donde por una parte la relativa juventud de los planes podría justificar la falta de materialización, y por otra las debilidades de la coordinación interadministrativa y en la disponibilidad de presupuestos específicos dificultan su ejecución.

3.2.5. Nuevos intentos de ordenación del litoral valenciano. El proyecto de Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral de la Comunitat Valenciana.

Ponencia. ANTONIO MONTIEL MÁRQUEZ, Lic. en Derecho y en CC. Políticas. Abogado y politólogo. EDUARDO GARCÍA DE LEONARDO TOBARRA, Dr. en Derecho, profesor asociado de la Universitat de València.

La ponencia hace un breve pero completo repaso de las distintas normas y sentencias sobre la planificación del litoral como proceso de ordenación del territorio y el papel que corresponde a la AGE y a las CCAA en el mismo, así como a algunas de las disfunciones y problemas asociados a la nueva ley de costas (Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral, y de modificación de la Ley de Costas) y al concepto e implicaciones de la Gestión Integrada de las Zonas Costeras (GIZC), aunque acaba con una discutible reflexión sobre que “la vía que parece abrirse paso es la de la transferencia a las CCAA de determinadas competencias en materia de gestión del dominio público marítimo terrestre, al tiempo que la Administración General del Estado persigue la consolidación de competencias relacionadas con el medio marino”.

En segundo lugar se consideran los distintos intentos de ordenación del litoral en la Comunitat Valenciana, todos ellos prácticamente fallidos, salvo las escasas determinaciones obligatorias (prácticamente la totalidad son recomendaciones) de la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana (ETCV):

- directriz 145.5, que ordena que el planeamiento delimite una “franja de precaución costera” de 200 metros en suelo no urbanizable

- directrices 84 y 99, que establecen previsiones para fijar límites al crecimiento del planeamiento urbanístico municipal, con factores de corrección expresamente dirigidos a los municipios incluidos en el ámbito Litoral-Cota 100.

La conclusión es que en la Comunitat Valenciana las actuaciones costeras continúan sin insertarse en un marco de ordenación del territorio o de gestión integrada de la costa, sino que se multiplican de manera dispersa a nivel sectorial y municipal. Como alternativa, la Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana (LOTUP) ha confiado, por una parte, en la metodología de la infraestructura verde, cuya definición siempre será previa a la planificación de nuevos usos en el territorio, y por otra parte, en el procedimiento de evaluación ambiental y territorial estratégica.

Se analiza el proyecto de Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral, actualmente en elaboración, y lo primero que se señala es el hecho de que la opción por definir el PAT de la Infraestructura Verde del Litoral con carácter sectorial y no integrado implica sacrificar el abordar en su complejidad el territorio y los procesos que constituyen su objeto en aras a generar con rapidez un instrumento básico de ordenación.

El ámbito estricto de este PAT se ciñe a la franja de 500 metros desde la ribera del mar, equivalente al área de influencia de la Ley estatal de Costas Como ámbito ampliado o “de estudio” esa franja se amplía hasta los 2000 metros con carácter general, pudiendo ampliarse en determinados casos si fuese necesario garantizar mejor la conectividad con la infraestructura verde del interior. Pretende considerar, además del Suelo no urbanizable, los suelos urbanizables sin programa aprobado y determinados suelos urbanizables programados sobre los que pueda ser conveniente alguna modificación de la ordenación de sus zonas verdes y espacios libres, sin alterar sus parámetros urbanísticos y económicos generales, además de los suelos reclasificados mediante PAI declarados nulos por sentencia firme que hubiesen recuperado su clasificación originaria como SNU, sobre los que el PAT puede enfatizar ahora su protección si lo estima necesario.

Lo que establece claras dificultades desde la óptica de la responsabilidad patrimonial y del principio de autonomía municipal para el PATIVEL. ¿Existe disposición en los ayuntamientos implicados a colaborar en esta fundamental apuesta por el cambio de modelo territorial al que el documento apunta?

La vinculación del planeamiento urbanístico a los instrumentos de ordenación del territorio es compensada mediante la necesaria participación de las entidades locales afectadas en el procedimiento de elaboración y aprobación de estos últimos. Pero también la jurisprudencia vigente exige que la ordenación territorial respete los límites de las competencias urbanísticas locales, de forma

que la protección de los intereses supramunicipales se articule de manera proporcionada y sin intervención excesiva.

Una reflexión adicional de la ponencia hace referencia a la extensión de la conciencia, no sólo de la necesidad de un cambio en el modelo territorial y ambiental, que debe estar presidido por el reconocimiento del carácter finito de los recursos disponibles, sino también de la conciencia de la fragilidad de los ecosistemas, entre los que se encuentran los litorales, especialmente vulnerables, por otra parte, a los efectos del cambio climático. Lo que exige una evaluación de las actuaciones desde el paradigma de la sostenibilidad y bajo el principio de precaución.

Esta nueva conciencia ha permitido trasladar al ámbito de la planificación ambiental, territorial y urbanística mecanismos cada vez más afinados ex ante, pero la dificultad surge cuando nos encontramos con la existencia de situaciones fácticas y jurídicas consolidadas que complican la adopción de medidas restauradoras ex post para revertir clasificaciones de suelo o eliminar o reducir actuaciones preexistentes.

La posible responsabilidad patrimonial de la Generalitat por la desclasificación de suelo urbanizable, llevada a cabo de forma motivada para el logro de los objetivos de interés público perseguidos por el PAT, deberá sujetarse a lo dispuesto en el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (TRLSRU) respecto al régimen jurídico aplicable a las valoraciones del suelo, esto es, a las situaciones básicas del mismo, y también a lo indicado respecto a los supuestos legales de indemnización en los artículos 38, 39 y 48 (en relación con los artículos 4, 7.4 y 11) del mismo cuerpo legal.

La asunción y distribución de los costes económicos de tales decisiones desclasificatorias supondrán un nuevo elemento de dificultad para el concierto político entre la Generalitat y los ayuntamientos afectados, dificultando que el Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral pueda convertirse en experiencia de referencia para un cambio imprescindible en el modelo territorial de ordenación y gestión de los espacios litorales.

3.2.6. El valor económico de la infraestructura verde: estrategias para una planificación sostenible de las ciudades en vías de desarrollo

Ponencia. Bárbara Pons Giner. Arquitecta y Master en Arquitectura del Paisaje, profesora de IE University.

En los próximos 35 años se espera que las ciudades emergentes del mundo en desarrollo alojen entre 2 y 2,5 millones de nuevos habitantes, consumiendo más espacio urbano nuevo del que existe en la actualidad, lo que significa un enorme desafío para la construcción de infraestructura urbana que permita crear entornos sostenibles, que proporcionen calidad de vida a la población y sean

resilientes al cambio climático. Las personas que pueden llegar a habitar barrios de chabolas o “ciudades miseria” se puede triplicar en los próximos 35 años, superando los 3.000 millones de personas (la mitad de la población urbana) haciendo insostenible la situación.

La eficiencia medioambiental y la sostenibilidad de la creciente concentración humana, exige la preservación de un matriz verde de ecosistemas intactos, espacios abiertos, y servicios naturales que, por un lado, permita que la naturaleza colabore en reciclar los desperdicios urbanos en inputs usables para la agricultura, la jardinería y la producción de energía. Para la ponente la infraestructura verde hace referencia a la misma realidad que términos como sistema de espacios abiertos, sistema de espacios verdes o matriz ecológica, aunque cada uno de estos conceptos tiene matices diferenciadores entre sí.

El urbanismo sostenible presupone la consideración de la cuenca hidrográfica, la preservación de los humedales y la agricultura periurbana y la conservación o creación de una red de espacios verdes que penetren la trama urbana compacta, elementos todos ellos que la ponente integra en la infraestructura verde.

Una planificación metropolitana que integre la infraestructura verde se está convirtiendo en una prioridad estratégica para el logro de muchos de los objetivos buscados, aprovechando, entre otros, los impactos positivos de la regeneración de los corredores fluviales urbanos.

Sin embargo, se han identificado tres principales resistencias a este tipo de intervención, que definen a su vez las pautas recomendables de intervención por parte de organismos internacionales como el BMD, que deben revisar sus prioridades de inversión y basar sus estrategias de desarrollo urbano sostenible y de financiación de infraestructura urbana en línea con la resolución de:

1ª. El desconocimiento del concepto infraestructura verde y de sus beneficios, por lo que no existe tampoco una demanda social de incorporar este tipo de soluciones a las ciudades. Debe promoverse la formación y la generación de conocimiento compartido en torno a los sistemas de infraestructuras verdes.
2ª. La complejidad de planificar a escala metropolitana, incorporando el agua y los espacios abiertos como base de la planificación, ante la defensa de que existen “otras prioridades” más inmediatas que impiden invertir recursos para una planificación y actuación centrada en el medio y largo plazo, debe llevar a fomentar la planificación a escala metropolitana o regional, mediante apoyo financiero a los gobiernos municipales de las ciudades intermedias, creando redes de ciudades sostenibles que intercambien capacidad técnica y experiencias.
3ª. Todavía predomina la consideración del verde urbano como un lujo para las ciudades en vías de desarrollo, aunque existe una creciente evidencia científica sobre que un sistema de espacios abiertos metropolitanos, por los beneficios que los servicios ambientales aportan a la ciudad, contribuye a la sostenibilidad y termina siendo rentable económicamente para el territorio.

Por ello debe incorporarse a la toma de decisiones la correcta evaluación del retorno de la inversión en I.V., y el fomento de normativas urbanas que garanticen una captura de las plusvalías de forma equitativa, garantizando el interés general.

La ponencia, en ese sentido de valorar los efectos de las infraestructuras verdes, incorpora una estimación de la valoración de los impactos producidos por las intervenciones llevadas a cabo por la Municipalidad de Rosario para recuperar el frente costero de la ciudad sobre el Río Paraná. Considerando sólo su valor de uso como parques urbanos se estima un beneficio económico del orden de los 3 millones de dólares al año. Y si se incorporan otros aspectos como la revalorización de las propiedades, el beneficio puede elevarse a 260 millones de dólares, frente a una inversión total precisa de unos 150 millones de dólares.

Lo que muestra que invertir en la regeneración de los corredores fluviales urbanos, creando parques lineales junto a los cauces, es una estrategia muy beneficiosa desde los puntos de vista social y ambiental, pero sobre todo es una estrategia viable y sostenible económicamente en el tiempo en el contexto latinoamericano. En particular, desde la perspectiva de la resiliencia urbana y la prevención de desastres por inundación (que son una prioridad de inversión en América Latina para los bancos multilaterales de desarrollo, los BMD), el verde urbano a lo largo de la red hidrográfica que atraviesas zonas urbanas densas debe ser considerado como una infraestructura prioritaria, al mismo nivel que la infraestructura de transporte o la vivienda.

Como conclusión, la sostenibilidad urbana de las ciudades que van a crecer más en los próximos 35 años (fundamentalmente en Latinoamérica, Asia y África) dependerá en gran medida de un cambio de paradigma de la planificación urbanística. Un sistema metropolitano de infraestructuras verdes que permita regenerar los ecosistemas urbanos en las tramas urbanas deterioradas y proteger los ecosistemas existentes al expandir la ciudad sobre la periferia rural, es fundamental para viabilizar un desarrollo urbano sostenible, a un menor coste social, ambiental y, sobre todo, económico.

En las ciudades de África y Asia, donde el crecimiento de población va a ser acelerado en al menos las próximas tres décadas, se debe aplicar el paradigma expansivo de “hacer sitio” (Angel, 2010) para el nuevo crecimiento, pero priorizando la conservación y gestión de la matriz verde que acompaña a los cauces de agua, para preservar de la presión urbana tanto la calidad del agua (recolección de residuos sólidos y saneamiento) como la ocupación indiscriminada de sus márgenes.

En las ciudades de América Latina, y aquellas de otras regiones ya altamente urbanizadas, el reto no es la expansión de las ciudades, sino la regeneración urbana de las zonas que han sido ocupadas de manera desordenada e ineficiente. Esta regeneración debe priorizar en la medida de lo posible la recuperación del conjunto de espacios abiertos que conforman la matriz

ecológica de la ciudad, incluyendo los caminos del agua, su calidad ambiental como corredor biológico y la calidad urbana de sus márgenes.

3.2.7. Cambios significativos en la gestión del riesgo de inundación en la Comunitat Valenciana.

Ponencia. JOSÉ SERGIO PALENCIA JIMÉNEZ, Dr. Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos. Profesor Asociado. Dpto. de Urbanismo, Universitat Politècnica de València; ERIC GIELEN, Dr. Ingeniero Agrónomo. Profesor Colaborador. Dpto. de Urbanismo, Universitat Politècnica de València; CARLES SANCHIS IBOR, Dr. Geógrafo. Investigador del Centro Valenciano de Estudios del Riego, Universitat Politècnica de València.

Las inundaciones son el riesgo natural con mayor incidencia social y económica en España y en particular en el País Vasco, Cataluña y la Comunitat Valenciana.

Con el objeto de paliar los efectos negativos de las inundaciones, las Demarcaciones Hidrográficas españolas han elaborado “Planes de Gestión del Riesgo de Inundación” en los cuales se han definido medidas concretas frente a las inundaciones sobre restauración fluvial, mejora del drenaje de infraestructuras lineales, predicción de avenidas, protección civil, ordenación del territorio y urbanismo, seguros y estructuras y, en particular, regulaciones normativas que permitan establecer limitaciones y criterios a los usos que pretendan implantarse en el territorio, reclasificar terrenos o expropiar edificaciones en áreas inundables, considerándose de utilidad pública tal expropiación.

Los Planes de Gestión del Riesgo de Inundación, aprobados en enero de 216 por el Ministerio de la Presidencia, han supuesto un avance significativo en la gestión de los usos de suelo en zonas inundables. Sin embargo, al superponerse a regulaciones autonómicas en materia de inundaciones, como es el caso de la Comunitat Valenciana, la incorporación en la Normativa de estos Planes de una regulación de usos del suelo para cada una de las Demarcaciones Hidrográficas, se hace más compleja en la gestión del territorio. Porque ni siquiera la normativa es homogénea en los planes de cada Demarcación, afectando a la C. Valenciana tres normativas distintas.

De hecho, en la ponencia se consideran tres tipos de planes:

GRUPO DE MEDIDAS	DEMARCACIÓN HIDROGRÁFICA
Grupo A. Con normativa de limitaciones a usos concretas y medidas de protección frente a inundaciones	- DH del Cantábrico Oriental - DH del Cantábrico Occidental - DH del Miño Sil (introduce particularmente una regulación entre el riesgo de inundación y la planificación territorial y urbanística)
Grupo B. Con criterios sobre los usos que puedan ser permitidos en dos zonas diferenciadas: zona de flujo preferente y resto de la zona inundable.	- DH del Duero - DH del Guadiana - DH del Segura (introduce particularmente una regulación entre el riesgo de inundación y la planificación territorial y urbanística)
Grupo C. No establecen limitaciones ni criterios específicos.	- DH del Tajo - DH del Guadalquivir - DH de Ceuta - DH de Melilla - DH del Júcar - DH del Ebro

Tabla 1. Clasificación de las Demarcaciones Hidrográficas intercomunitarias según las regulaciones y medidas previstas en los Planes de Gestión del Riesgo de Inundación. Fuente: elaboración propia a partir de los Planes de Gestión publicados en el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.

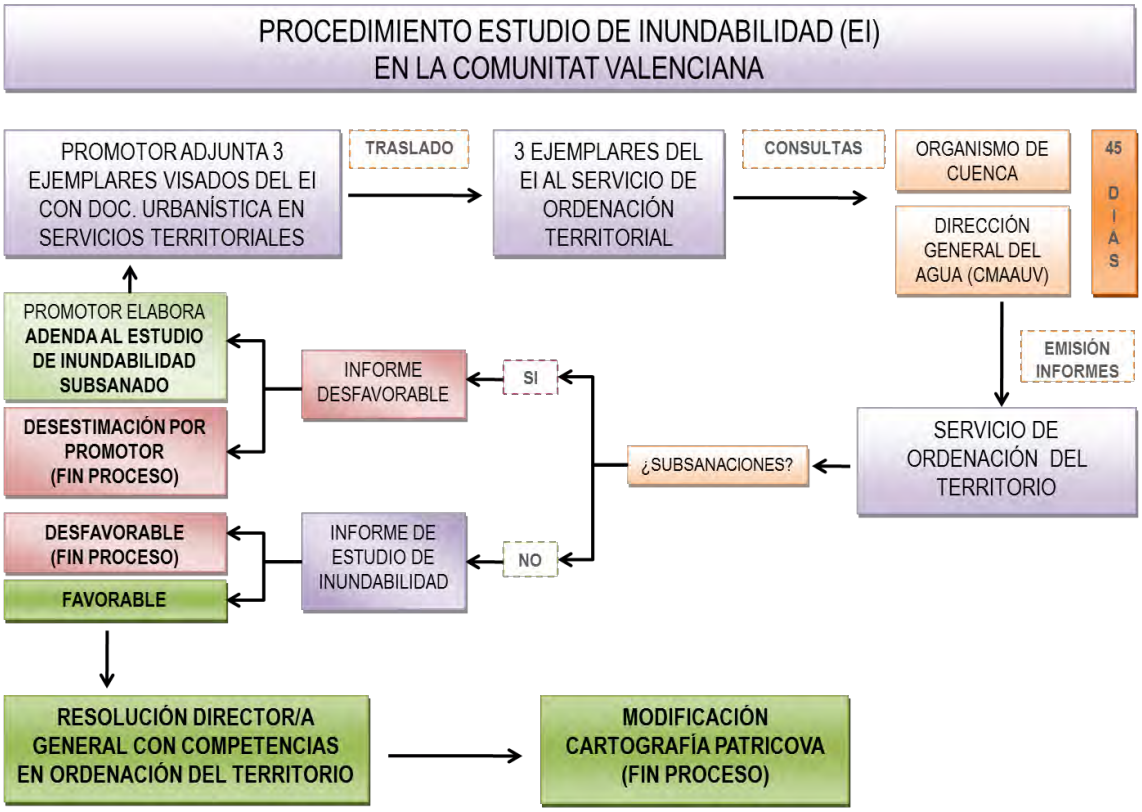
El “Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Reglamento del Dominio Público Hidráulico, aprobado por el Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, en materia de gestión de riesgos de inundación, caudales ecológicos, reservas hidrológicas y vertidos de aguas residuales” es una necesidad urgente, que permitiría homogeneizar la regulación básica sobre los usos del suelo en zonas inundables para todo el territorio español; la cual se vería complementada por las regulaciones que las Comunidades Autónomas considerasen por la casuística concreta de cada territorio, como es el caso de la Comunitat Valenciana. Dicho Proyecto incluía:

- La homogeneización de criterios en la regulación de los usos en la zona de flujo preferente para todas las Demarcaciones Hidrográficas.
- El desarrollo del artículo 11.3 del Texto Refundido de la Ley de Aguas, estableciéndose limitaciones básicas en el uso de las zonas inundables para garantizar la seguridad de las personas y bienes.
- Proporcionar seguridad jurídica mediante una adecuada implantación y coordinación de los Planes hidrológicos de cuenca y los Planes de gestión del riesgo de inundación.

En la Comunitat Valenciana, en los años noventa se desarrollaron estudios y trabajos que ampliaron el conocimiento de las zonas expuestas al riesgo de inundación, concluyendo en el año 2003 con la elaboración y aplicación del PATRICOVA, cuya normativa y cartografía de zonas inundables han sido

documentos con gran repercusión en la eficacia de la gestión de las zonas inundables. PATRICOVA revisado recientemente y aprobado en octubre de 2015.

La Comunitat Valenciana ha sido ejemplo de coordinación interadministrativa en la gestión de los usos de suelo en zonas inundables, destacando la importancia de las cartografías elaboradas por la administración estatal y autonómica, así como sus efectos sobre las transformaciones territoriales.



La gestión de las zonas inundables requiere la identificación de las mismas, bien por sucesos conocidos (históricos), o bien por estimaciones determinadas por procesos de cálculo hidrológico-hidráulico o estudios geomorfológicos. Estas diversas metodologías concluyen con la representación cartográfica de las zonas inundables identificadas, con diferentes niveles de precisión.

Respecto a la cartografía de inundación, es claro que el Sistema Nacional de Cartografía de Zonas Inundables debe ser el portal de referencia sobre información de cartografía referente a la peligrosidad de inundación, tal y como se propone en el Real Decreto 903/2010, de 9 de julio, citado, en la normativa asociada a algunos Planes de Gestión de las Demarcaciones Hidrográficas aprobados, y en el apartado 5 del artículo 78 del “Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Reglamento del Dominio Público Hidráulico”. Sin embargo, debe tenerse en consideración que la prevención en la gestión de los usos de

suelo en zonas inundables será más efectiva cuanto mayor sea la definición de las zonas inundables.

Se ha comprobado la eficacia de la cartografía de inundabilidad del PATRICOVA del 2003 en la Comunitat Valenciana, contribuyendo a la gestión de usos del suelo que pretendían localizarse en zonas inundables. El mayor y mejor conocimiento de la inundabilidad en la Comunitat Valenciana, ha permitido ampliar la cartografía de las zonas inundables en la revisión del PATRICOVA aprobado en 2015. Esta cartografía incluye zonas de riesgo significativo y otras zonas de riesgo no consideradas significativas, y es claramente relevante en materia de prevención desde la ordenación del territorio, ya que permite evitar localizaciones inadecuadas sin previo informe de las administraciones competentes en materia de hidrología y ordenación del territorio.

Comparando las cartografías del PATRICOVA de 2015 y del Sistema Nacional de Cartografía de Zonas Inundables para la C.Valenciana, llegamos a la conclusión de que el Incremento de cobertura artificial entro los años 2005 y 2011, afectado por peligrosidad de inundación, según el PATRICOVA revisado 2015 casi duplica, en ha, las consideradas por el SNCZI (4.160ha frente a 2.287 ha).

Si determinamos la superficie afectada por las cartografías de inundación, según el PATRICOVA revisado y el SNCZI, considerando la clasificación del suelo como urbano, urbanizable y no urbanizable, se obtiene las superficies que se muestran en la Tabla siguiente:

PELIGROSIDAD DE INUNDACIÓN	SUELO URBANO (ha)	SUELO URBANIZABLE (ha)	SUELO NO URBANIZABLE (ha)	SIN PLANEAMIENTO (ha)
PATRICOVA 2015 (PI niveles 1 a 7)	16.972	16.574	252.292	346
SNCZI (T500)	8.006	9.181	118.565	0
PATRICOVA 2015 (Envolvente T500)	19.498	18.925	267.441	346

Superficie de suelo afectado por peligrosidad de inundación, según el PATRICOVA revisado 2015 y el SNCZI, considerando la clasificación urbanística del suelo. Fuente: elaboración propia a partir del SNCZI publicado en el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, la cartografía del PATRICOVA y el planeamiento urbanístico de la Comunitat Valenciana publicadas en Terrasit.

Estos análisis demuestran que es fundamental que el Sistema Nacional de Cartografía de Zonas Inundables no se limite a identificar las zonas de peligrosidad de inundación por riesgo significativo, sino que debería incorporar todas las zonas inundables identificadas por las administraciones del estado, autonomías y locales, condicionando homogéneamente la clasificación y

calificación del suelo, cara a evitar desarrollos en zonas potencialmente inundables, que no está por ahora identificadas en el Sistema Nacional de Cartografía de Zonas Inundables.

3.2.8. La ordenación del territorio y el desarrollo de la economía digital.

Comunicación. Eugenio Vázquez Carretero Ingeniero de Telecomunicación. Máster en Economía de las Telecomunicaciones. Consultor en Sociedad Andaluza para el Desarrollo de las Telecomunicaciones, S.A. Doctorando del Programa de Doctorado de Arquitectura de la Universidad de Sevilla.

Las redes de telecomunicación son el soporte infraestructural de la Sociedad de la Información y de la economía digital. La planificación territorial y urbana de tales infraestructuras de forma adecuada ayudaría a cerrar la brecha digital geográfica que afecta a muchas zonas rurales y aisladas y a áreas urbanas marginadas; y aparece una nueva brecha digital geográfica asociada a las nuevas redes de banda ancha ultrarrápida de fibra óptica, con repercusiones sobre la economía, el empleo y la sostenibilidad territorial.

Sin embargo, la revisión de la bibliografía y el estudio, en particular, de los planes de ordenación del territorio de Andalucía, aprobados o en tramitación, revelan que la ordenación territorial no está prestando a las infraestructuras de telecomunicación la atención que requieren, ni sabe cómo abordarlas. De los 18 planes aprobados, 4 ni siquiera mencionan las infraestructuras de telecomunicación y en la mayoría de los 14 restantes la intención de las determinaciones relacionadas con tales infraestructuras se podría calificar de restrictiva. Ponen de manifiesto la dificultad de recopilar la información en un entorno dominado por múltiples operadores privados y la falta de diálogo entre los diversos agentes implicados. Se hace un diagnóstico incompleto y no hay una propuesta de ordenación territorial ni de incentivación de la función territorial de tales infraestructuras ni de la función de sus servicios de cara al futuro.

4. SÍNTESIS DE APORTACIONES SOBRE INSTRUMENTOS DE ANÁLISIS Y PLANIFICACIÓN AMBIENTAL, TERRITORIAL y URBANA.

4.1. Bases de datos y sistemas de información territorial para el análisis, planificación y gestión territorial, ambiental y urbana

4.1.1. La planificación de los espacios libres a escala local y regional. Una aproximación desde los servicios ecosistémicos y la infraestructura verde.

Ponencia. CARLES CASTELL PUIG, Doctor en Biología, Responsable de la Oficina de Planificación y Análisis Territorial. Área de Territorio y Sostenibilidad, Diputación de Barcelona; FRANCESC BARÓ, Licenciado y doctorando en

Ciencias Ambientales. Investigador del ICTA-UAB; JOAN PINO, Doctor en Biología. Subdirector e investigador del CREAF.

La Diputación de Barcelona lleva más de una década desarrollando el Proyecto SITxell, que contiene una categorización y valoración de los suelos no urbanizables a partir del análisis de sus características ecológicas, paisajísticas y socioeconómicas.

Es un SIG con información descriptiva y valorativa de los espacios libres, a escala 1:50.000, aplicado al análisis y la planificación del territorio. El objetivo último es poner de relieve los valores naturales y socioeconómicos del suelo no urbanizable y ordenarlo para aprovechar al máximo sus potencialidades y reducir los impactos negativos.

Existe el convencimiento de que la protección de los sistemas naturales pasa por su integración en la gestión del territorio mediante la planificación territorial, considerando las interacciones espaciales entre diferentes usos del suelo, manteniendo y mejorando la funcionalidad de los ecosistemas, y disminuyendo los impactos de los usos urbanos y las infraestructuras sobre los sistemas naturales.

El SITxell se ha utilizado en la planificación urbanística de más de un centenar de municipios de la provincia de Barcelona y en numerosos planes de ordenación de carácter supramunicipal, entre los que destaca por su importancia el Plan Territorial Metropolitano de Barcelona, aprobado el año 2010.

Figura 1. Suelos de protección especial incluidos en el Plan Territorial Metropolitano de Barcelona.

Y ha quedado claro que, para el establecimiento de un verdadero sistema de espacios naturales mediante una ordenación integrada del territorio es necesario que los diferentes niveles y sectores de la administración trabajen conjuntamente de forma coordinada.

En los últimos años, el SITxell ha añadido a su marco conceptual la aproximación de los servicios ecosistémicos, incorporando, por tanto, la identificación, cartografía y evaluación de los beneficios directos e indirectos que los espacios naturales y rurales aportan al bienestar de las personas.

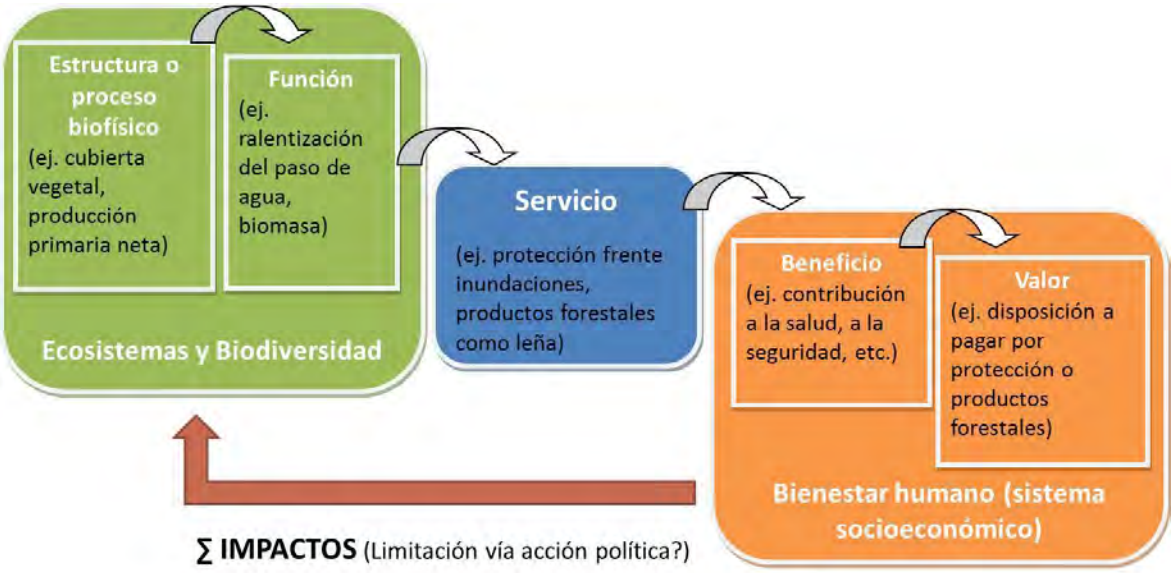


Figura 2. Marco teórico “Cascada de los Servicios Ecosistémicos (adaptado de Haines-Young & Potschin, 2010).

A partir de la cartografía de los servicios ecosistémicos , se propone una ordenación para el establecimiento de una infraestructura verde local, “entendida como una red de zonas naturales y seminaturales y de otros elementos ambientales, planificada de forma estratégica, diseñada y gestionada para la prestación de una extensa gama de servicios ecosistémicos” (CE.COM 2013-249) que se está aplicando ya en la planificación urbanística de algunos municipios a través de una zonificación sobre el territorio, en la que para cada zona se plantea un papel determinado para la prestación de servicios ecosistémicos, en base tanto a los servicios existentes en la actualidad, como en base a su potencialidad para incrementar los servicios existentes o prestar unos nuevos, de acuerdo con las recomendaciones y propuestas que se formulan.

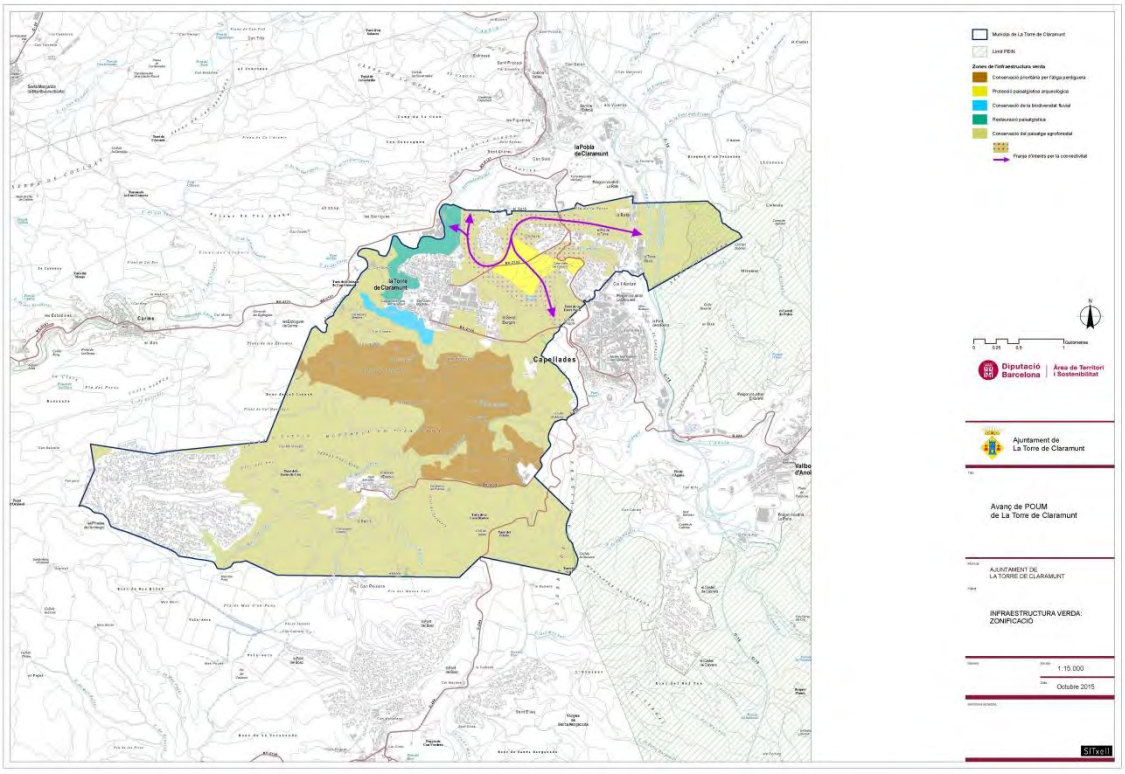


Figura 4. Mapa de Infraestructura Verde para el municipio de la Pobla de Claramunt, como parte del Avance de Plan de Ordenación Urbanística Municipal.

4.1.2. *El mapa de cultivos de Canarias. Una fuente a considerar en el análisis de los modelos y dinámicas territoriales insulares.*

Ponencia. MIGUEL FRANCISCO FEBLES RAMÍREZ, Geógrafo, Gerente GEODOS, S.L.; GUSTAVO PESTANA PÉREZ, Geógrafo, Servicio de Planificación de Obras y Ordenación Rural. Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Aguas. Gobierno de Canarias; JUAN ISRAEL GARCÍA CRUZ, Geógrafo, Consultor independiente en Tecnologías de la Información Geográfica aplicadas a la ordenación del territorio.

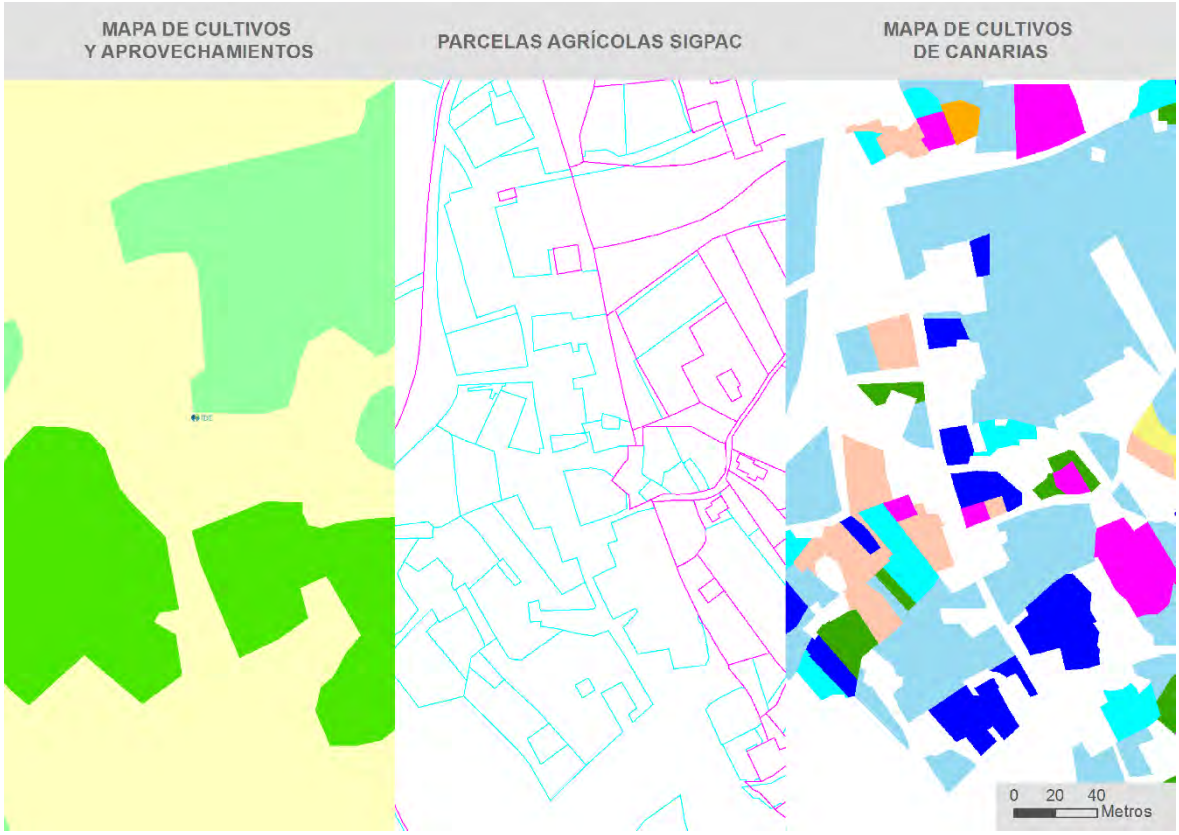
La ponencia, tras un análisis de la evolución histórica de los análisis agrarios, expone los últimos avances realizados en el Mapa de Cultivos de Canarias, y sus problemáticas y potenciales en la representación de los sistemas agrarios, que convierten dicho Mapa en una fuente de información de primera magnitud para los procedimientos administrativos de la gestión pública, así como para aquellos procesos de ordenación del territorio y urbanísticos que se desarrollen en un futuro inmediato.

Las fuentes oficiales dedicadas al seguimiento del sector han evolucionado con la incorporación de nuevas técnicas y tecnologías. En este sentido, a través de sistemas de información geográfica (SIG), se ha implementado una nueva fuente

gráfica y alfanumérica que parte del reconocimiento “in-situ” de la realidad territorial, sometida a los límites de la abstracción cartográfica, pero beneficiada por su capacidad de análisis espacial.

El Mapa de Cultivos ha conseguido concretar y afinar un conjunto de técnicas, conceptos y metodologías que permiten tener una imagen de la situación agraria de cada una de las islas en momentos concretos, a un nivel de detalle no conseguido hasta la fecha.

Comparativa del nivel de detalle entre el Mapa de Cultivos y Aprovechamientos, las Parcelas del SIGPAC y el Mapa de Cultivos de Canarias



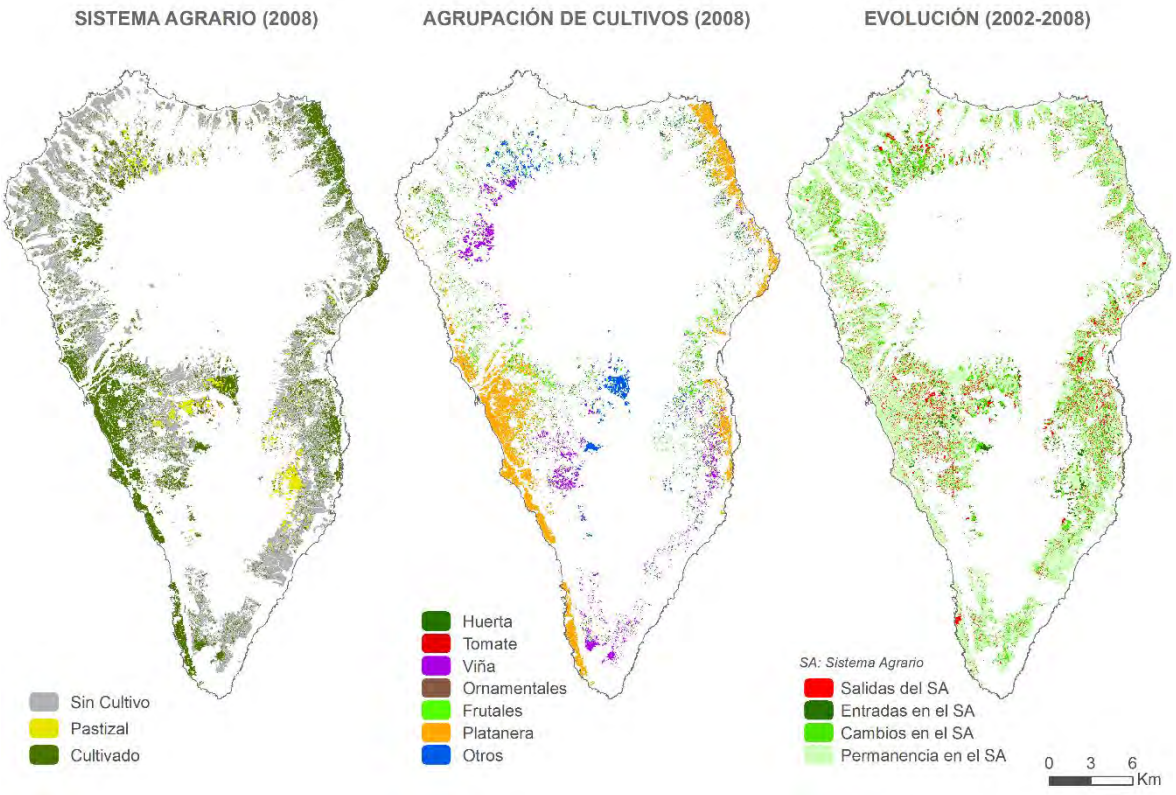
Fuentes: Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente. Gobierno de España. Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Aguas. Gobierno de Canarias.

Persisten muchos problemas de homogeneidad entre islas o temporal, de delimitación y definición de usos, etc., pero se avanza de forma sostenida en la calidad del producto final.

No obstante, se ha abierto un camino de análisis de resultados en torno a la variable temporal, estableciendo una primera medición cuantitativa de la dinámica del sistema agrario y subsistema cultivos de cada ámbito insular y el conjunto de Canarias, realizando aportaciones al debate sobre el sistema agrario de las islas, Su potencial no sólo afecta a usos sobre el estudio del sector agrario

de las islas, sino sobre otros aspectos como su paisaje o la propia ordenación de los usos sobre el territorio.

Figura 2.- Síntesis de la capacidad del Mapa de Cultivos para expresar diferentes variables del sistema agrario (La Palma)



Fuente: Adaptado de Febles, Pestana y De La Rosa *[coord.]* (2016).

Queda clara la utilidad de estos mapas para cumplir con el mandato de las directrices canarias para que el planeamiento general (Planes Generales de Ordenación) establezca la definición de zonas de interés agrícola de la periferia urbana, cuya protección evite la pérdida de sus valores y favorezca su integración en el proceso urbano.

Además, a través del proyecto “La Agricultura Canarias a principios de siglo XXI” se han proporcionado conocimientos que facilitan el proceso de toma decisiones sobre la futura adaptación de esta fuente a aquello que pretende medir (un complejo y heterogéneo sistema agrario en cada una de las isla del archipiélago) y las respuestas que pretende dar a un creciente número de disyuntivas sobre el mismo.

4.2. Índices, indicadores y modelos para el análisis, planificación y gestión territorial, ambiental y urbana

4.2.1. La dispersión urbana en la Comunidad Valenciana. Propuesta de índice de dispersión municipal.

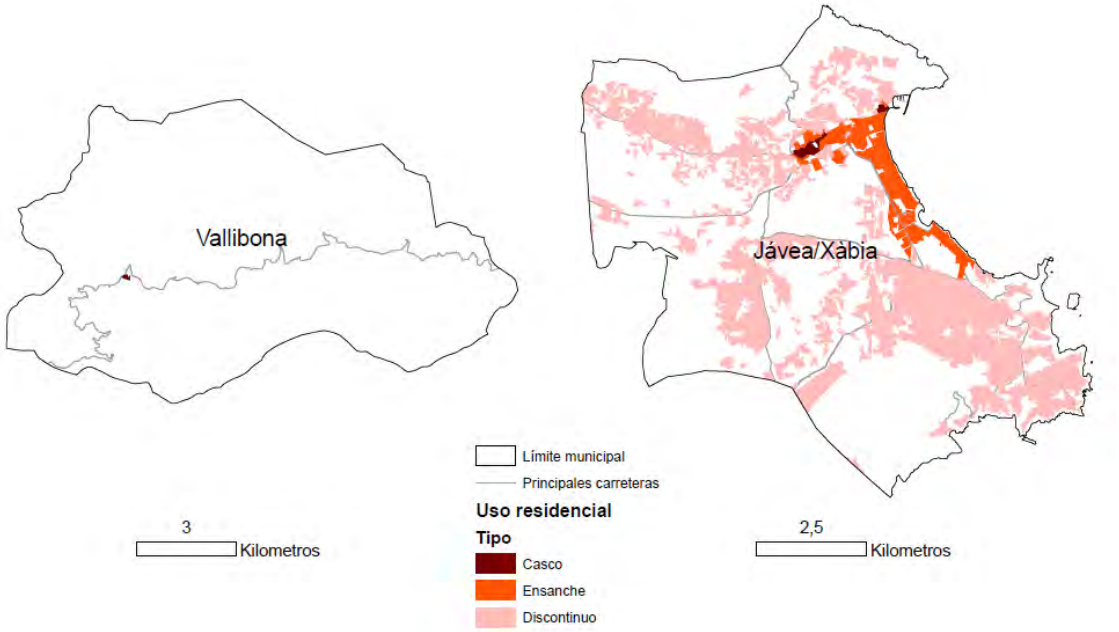
Ponencia de ERIC GIELEN, Doctor Ing. Agrónomo. Profesor Departamento de Urbanismo. Universitat Politècnica de València; GABRIEL RIUTORT MAYOL, Ing. en Geodesia y Cartografía Departamento de Ingeniería Cartográfica, Geodesia y Fotogrametría. Universitat Politècnica de València; y JOSÉ SERGIO PALENCIA JIMÉNEZ, Doctor Ing. Caminos, Canales y Puertos. Profesor Departamento de Urbanismo. Universitat Politècnica de València.

La ponencia pretende estudiar la expansión urbana como modelo de desarrollo urbano municipal en toda la Comunidad de Valencia, cuantificando el proceso a través de un índice de dispersión que mida este modelo de expansión urbana, fenómeno común en Europa y especialmente en España. Se caracteriza por usos urbanos de baja densidad, dispersos, fragmentados y de forma irregular, que generan importantes impactos ambientales y económicos.

Para ello, se utilizan técnicas de análisis factorial bayesiano, a partir de doce indicadores característicos a nivel municipal, que han sido construidos a partir de datos sobre usos del suelo y mediante el uso de un Sistema de Información Geográfica, que incorpora técnicas de análisis espacial en su cálculo.

Los Indicadores utilizados han sido: 1) Densidad neta (m^2/m^2); 2) Superficie de discontinuo (%); 3) Concentración del tejido urbano (%); 4) Concentración de la vivienda (%); 5) Densidad de espacio libre (m^2/m^2); 6) Índice de forma (sin unidades); 7) Dimensión fractal (sin unidades); 8) Grado de fragmentación (sin unidades); 9) Índice de concentración (sin unidades); 10) Distancia al centro (metros); 11) Desviación estándar de la distancia al centro (metros); y 12) Coeficiente de variación de la distancia al centro (metros).

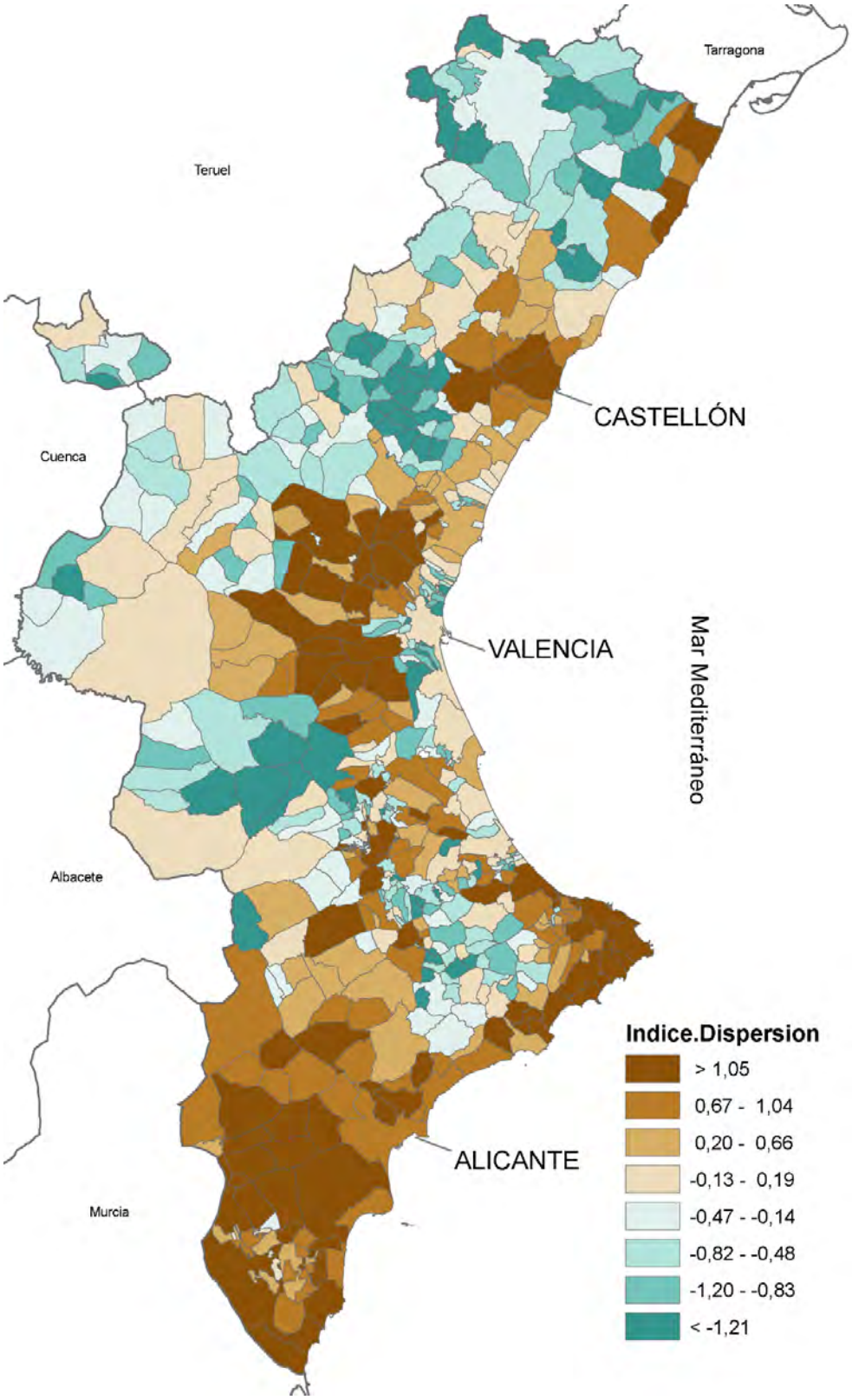
Se calcula el índice sintético de dispersión y su incertidumbre para cada uno de los municipios de la Comunidad Valenciana, pudiendo así analizar la distribución espacial de la dispersión urbana en la Comunidad Valenciana. El valor máximo, sinónimo de mayor dispersión es igual a 2,32 y se corresponde con el municipio de Jávea (Alicante), mientras que el valor mínimo, igual a -2,18, representativo de un modelo de ciudad más compacto, se da en el municipio de Vallibona (Castellón).



El índice de dispersión propuesto mantiene la caracterización multidimensional de la dispersión urbana, incorporando los indicadores característicos de la ciudad dispersa en su cálculo, demostrando que cada uno de ellos contribuye en la medición de la ciudad dispersa, aunque no todos con el mismo peso. Y permite una medición única y agregada de la dispersión urbana, que resulta más fácil de representar y analizar.

Analizando los resultados, de los 542 municipios de la Comunidad Valenciana, los 48 municipios con mayor dispersión de la Comunidad Valenciana se reparten entre la franja costera y la intermedia y equivalen al 38% de la superficie total de la Comunidad Valenciana. En el otro extremo, existen 283 municipios nada o muy poco dispersos que se encuentran de manera mayoritaria en el ámbito rural y que suponen el 40% de la superficie de la Comunidad Valenciana. Existen 5 municipios de más de 20.000 habitantes clasificados como municipio nada disperso. Son: Xirivella, Alboraya, Mislata, Catarroja y Algemesí.

Se calcula también el nivel de incertidumbre en el cálculo del Índice de dispersión de cada municipio, con resultados que avalan que el modelo de dispersión propuesto resulta válido para caracterizar la ciudad dispersa.
El Índice de dispersión final para la Comunidad Valenciana se refleja en el Gráfico siguiente:



Índice de dispersión municipal que abre amplias posibilidades de investigación futura como por ejemplo estudiar los efectos de la ciudad dispersa: económicos,

sobre el coste de los servicios públicos básicos, ETC., mejorando de manera sustancial las metodologías que se usan en los Informes de Sostenibilidad Económica, exigidos por Real Decreto Legislativo 2/2008, para la evaluación del impacto de las nuevas actuaciones de desarrollo territorial y urbanístico sobre las Haciendas Públicas en relación a la implantación y mantenimiento de las infraestructuras y servicios.

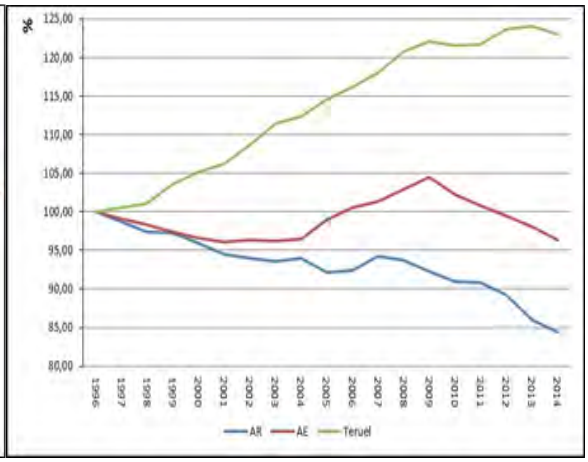
4.2.2. Propuesta para la valoración de efectos territoriales de las infraestructuras viarias. Aplicación a la autovía A-23 entre Sarrión y Torrelacárcel (Teruel)

Ponencia de ENRIQUE ANTEQUERA TERROSO, Ing. Caminos, Canales y Puertos. Profesor Departamento de Urbanismo. Universitat Politècnica de València; GASPAR MORA-NAVARRO, Ing. en Geodesia y Cartografía. Prof. Departamento de Ingeniería Cartográfica, Geodesia y Fotogrametría. Universitat Politècnica de València; y CARMEN FEMENIA-RIBERA, Ing. en Geodesia y Cartografía. Prof. Departamento de Ingeniería Cartográfica, Geodesia y Fotogrametría. Universitat Politècnica de València

El análisis de los efectos territoriales de las infraestructuras viarias es un tema recurrente en la Ordenación del Territorio. La principal valoración de la ponencia se liga a la reflexión crítica sobre las metodologías y resultados de este tipo de estudios.

En su trabajo se presenta un método que pretende ayudar a mejorar el conocimiento de algunos de estos efectos, para lo cual se realiza una aplicación a los efectos de la construcción de la A-23 sobre la población de algunos municipios de Teruel. El hecho de que la misma atraviese la provincia de Teruel, unas de las áreas más despobladas de la península, y de que haya sido la primera autovía que transcurra por dicha provincia, podría darle un carácter de infraestructura de impulsión y, por tanto, era de esperar la aparición de unos importantes efectos territoriales derivados de su puesta en servicio.

En la provincia de Teruel, el tramo analizado tiene una longitud de unos 96 Km y entró en servicio entre 2001 y 2006. En la ponencia se compara la situación de los municipios incluidos en el “área de referencia” que se considera directamente afectado por ésta, en ese momento inicial previo a la ejecución de la infraestructura, en relación a la posición o papel que juega el territorio en relación a un territorio de características similares por el que no discurre la infraestructura, y sobre el que su afección se supone despreciable en ese momento del tiempo; y entre los años 2008-2014, una vez se supone que los efectos territoriales de la autovía ya han incidido en toda su dimensión. En la práctica, en la ponencia se han estudiado los efectos sobre la distribución de la población municipal entre dos periodos: 1996-2006, que incluye las fases de proyecto y ejecución de la autovía en la zona estudiada y el periodo 2006-2014, con la autovía ya en servicio en todo el área.

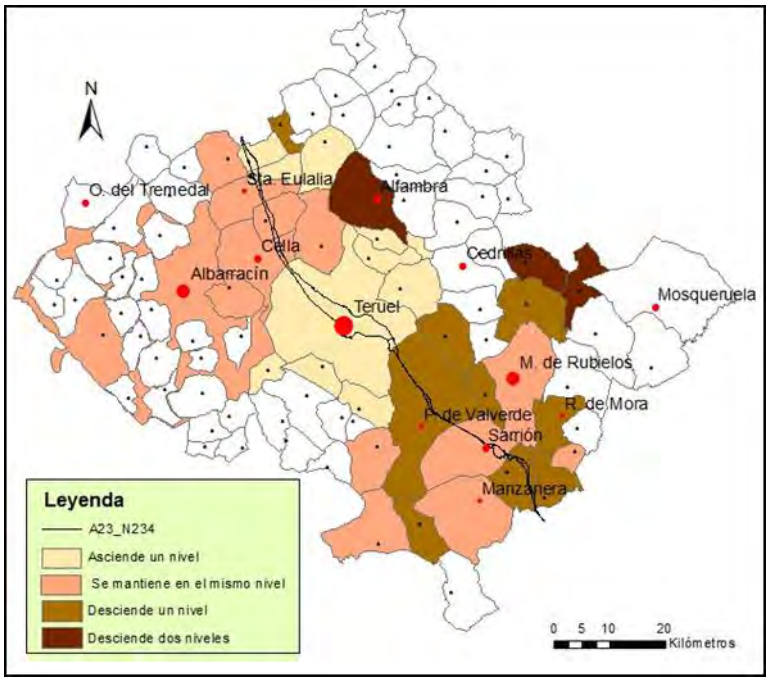


Las observaciones y resultados obtenidos se pueden resumir en los siguientes puntos, exclusivamente en referencia a la dinámica demográfica de los municipios:

a) Las dos áreas (Referencia y Estudio) presentan una evolución negativa muy similar entre 1996-2000. A partir de dicho año (coincidiendo con el inicio de las obras de la A-23 en las comarcas analizadas), se frena dicha evolución en la zona de estudio, en la que apenas hay cambios, mientras que en la de referencia se mantiene la tendencia negativa, con la única excepción del bienio 2001-2003, en el que la población se estabiliza. A partir de 2003 y hasta 2009, la zona de estudio incrementa su población en un 8 %, mientras que salvo pequeñas oscilaciones, la de referencia vuelve a gradientes negativos. A partir de 2009, las dos zonas retoman gradientes negativos muy similares.

b) Vinculado al punto anterior, los niveles altos o muy altos de crecimiento relativo de la población que se dan en algunos municipios del área de estudio, abarcan un corto periodo de tiempo, que se ajusta con bastante fidelidad a los momentos de construcción y sólo se mantiene en los primeros años de puesta en servicio de la autovía por el entorno de dichos municipios.

c) La escasa entidad demográfica y funcional de la mayor parte de los municipios, tanto del área de estudio como de la de referencia, ha podido significar que la mejora de la accesibilidad generada por la A-23 haya primado, en detrimento del resto de municipios y por lo que a la población se refiere, a la capital y su entorno y a los municipios de mayor jerarquía funcional de la zona.



d) La potenciación de la capital, también ha incidido positivamente sobre los pequeños núcleos incluidos en su alfoz y los municipios de entorno inmediato, que, contrariamente a lo previsible a la vista de su escasa población, acompañan a Teruel con incrementos de población por encima del medio en el área de referencia.

e) Los municipios del área de estudio más próximos al límite con la provincia de Castellón, articulados alrededor del eje Mora de Rubielos-Sarrión-Manzanera, forman una subzona que entre 1996 y 2014, han mantenido un crecimiento relativo elevado.

Por último, los autores señalan que el método aplicado añade un grado de certidumbre al análisis de algunos efectos, tanto a la hora de su valoración como a la de imputar el peso de la infraestructura sobre dichos efectos y su evolución temporal. Y que el estudio de las nuevas localizaciones residenciales y económicas, que se está realizando actualmente, junto a la consideración de otra área de referencia, añadirán un nivel adicional de certidumbre en las conclusiones del estudio.

5. EVALUACIÓN DE PLANES, PROGRAMAS Y PROYECTOS

5.1. Evaluación ambiental estratégica

5.1.1. El nuevo paradigma de la gobernanza del territorio: la evaluación ambiental estratégica del planeamiento.

Ponencia MERCEDES ALMENAR MUÑOZ, Profesora Dra. Departamento de Urbanismo. Universidad Politécnica de Valencia; QUITERIA ANGULO IBÁÑEZ, Profesora Dra. Departamento de Construcciones Arquitectónicas. Universidad Politécnica de Valencia

La ponencia analiza la función del procedimiento de la evaluación ambiental estratégica (EAE) del planeamiento, definiéndolo como paradigma de la gobernanza del territorio en la búsqueda del desarrollo sostenible, que permite compatibilizar la protección del medio ambiente con el desarrollo de las ciudades y el territorio.

La escasa concienciación social y política por la protección del medio ambiente hasta fechas recientes, suponía que la evaluación ambiental era considerada una cuestión menor en la planificación territorial y urbanística. En la práctica, esto ha supuesto un crecimiento descontrolado y desordenado, salpicando todo el territorio de edificaciones. La experiencia desde el año 1989 en la Comunidad Valenciana ha reflejado importantes errores de planificación, destacándose la aprobación municipal del plan sin ningún control ambiental hasta su remisión al órgano ambiental para su aprobación definitiva. Esto es, hasta el año 2006, se tramitaba el planeamiento municipal de manera simultánea a su evaluación ambiental. Las determinaciones y crecimientos urbanísticos de un municipio ya estaban determinadas sin haberse sometido a ningún control ambiental, dado que la política urbanística de un municipio se plasmaba en los planes sin evaluarse la incidencia ambiental sobre el territorio.
Las principales mejoras de la EAE son:

1. El estudio de alternativas del planeamiento, ya que hasta la entrada en vigor de la LEAE solamente se evaluaba una propuesta de ordenación.
2. Que el análisis ambiental sea previo a la redacción técnica del planeamiento.
3. La EAE supone una mayor participación pública y plazos más amplios de exposición del plan, en garantía del derecho a la información ambiental.
4. La obligación de remitir al órgano ambiental los informes de seguimiento del cumplimiento de los condicionantes ambientales del plan señalados para su aprobación.

La tardanza en la trasposición de la Directiva /de 2001 a 2006) y el que dicha trasposición no estableciera un régimen transitorio para aquellos planes ya evaluados ambientalmente pero sin aprobación definitiva, ha supuesto un lastre para la consecución de los objetivos previstos, una duplicidad del procedimiento de EA, y un alargamiento innecesario del trámite de aprobación de los planes.

Por otra parte, la vocación ambiental del TRLS 2008, derogado por el TRLS 2015, se concretaba en la evaluación y seguimiento de la sostenibilidad del desarrollo urbano, técnica que tiene efectos significativos en relación con la ordenación del territorio y el planeamiento urbanístico, incluyendo la obligatoriedad de elaborar un mapa de riesgos naturales del ámbito objeto de ordenación. Esa visión ambiental del planeamiento a fin de preservar y restaurar el medio ambiente ha sido defendida por la doctrina más autorizada.

Afronta la problemática de la aplicación en España de la Directiva EAE, adoptándose como caso práctico el ámbito territorial de la Comunidad Valenciana, pionera en España en aprobar normativa de evaluación ambiental (1989), pero en la que el procedimiento de la EAE no fue recogido hasta el año 2014, con la aprobación de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje (LOTUP). La Ley 4/2004, de 30 de junio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje (LOTPP) no hizo referencia alguna a la Directiva EAE ni al procedimiento de la evaluación ambiental estratégica, si no que continuaba haciendo mención, en relación con los instrumentos de ordenación del territorio y urbanísticos a la evaluación de impacto ambiental y a la clásica y obsoleta documentación de los estudios de impacto ambiental. Proceso que ha generado graves desajustes y disfunciones tanto en la tramitación como en la suficiencia documental de los planes sometidos a EAE: durante el periodo 2006-2014, en el cual no existía normativa autonómica reguladora de la EAE, se tramitaron 177 planes que deberían haber estado sometidos a EAE; y únicamente 15 expedientes finalizaron el procedimiento ambiental.

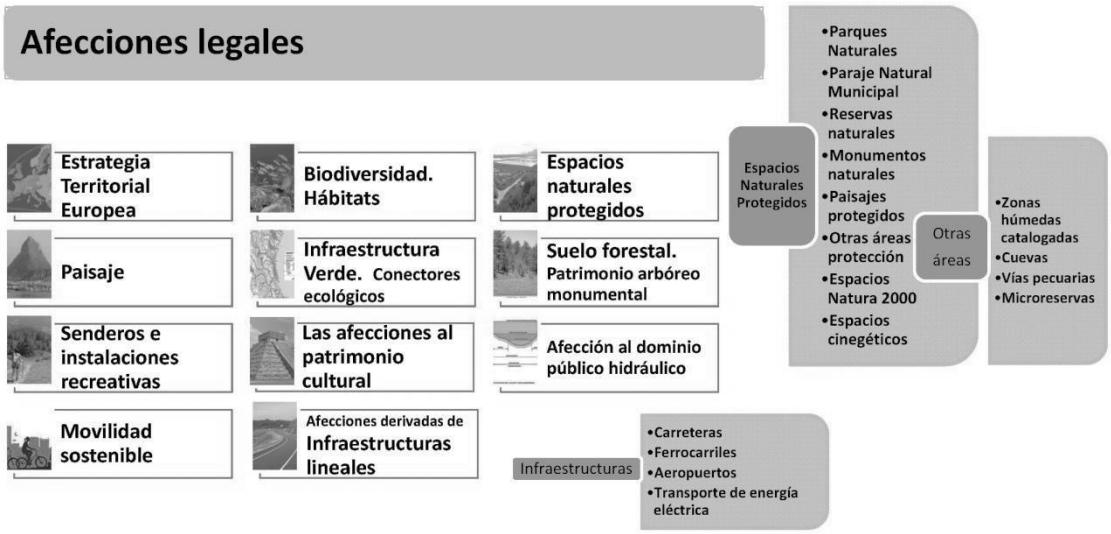
La aplicación de la evaluación ambiental del planeamiento puede decirse que ha sido deficiente al no observarse correctamente las afecciones y los riesgos ambientales en la elaboración de los estudios de contenido ambiental de los planes.

En la política urbanística de muchos municipios prevalecía el desarrollo urbanístico frente a la conservación del medio ambiente. Por el contrario, los agentes intervinientes en la protección ambiental, las asociaciones en defensa de la naturaleza en la Comunidad Valenciana han tenido un papel esencial para la preservación de espacios con valores ambientales merecedores de protección.

Sin embargo, la nueva ley urbanística valenciana de 2014 regula ex novo un mecanismo de elaboración y evaluación del planeamiento, donde las variables ambiental, territorial, paisajística, económica y cultural confluyen en un mismo procedimiento administrativo, denominado de evaluación ambiental y territorial estratégica, desde una óptica unitaria y global de la planificación, que pretende contribuir a agilizar la tramitación de planes y dotar de seguridad jurídica a todos los operadores que intervienen en el campo del urbanismo y de la ordenación del territorio.

La reciente reforma de la LOTUP de diciembre de 2015 ha mejorado considerablemente la tramitación y aprobación de los expedientes afectantes a la ordenación pormenorizada (de competencia exclusiva municipal), residenciando directamente la condición de órgano ambiental en los Ayuntamientos, con la reserva en el caso de ámbitos de actuación contenidos en planes generales no sometidos a evaluación ambiental, al haber sido aprobados con anterioridad a la entrada en vigor de la normativa sectorial en la materia.

Se plantea la eficacia de la EAE como instrumento para la consecución del desarrollo sostenible, señalándose, a tal fin, aquellos elementos existentes en el territorio que inciden en la planificación, y, que deben considerarse desde la fase inicial de la EAE: análisis pormenorizado de los factores, riesgos ambientales y afecciones legales que condicionan la ordenación territorial y urbanística. Debe establecerse una relación clara y precisa que determine, dónde es posible y dónde no el desarrollo urbanístico.



En consecuencia, la planificación debe abordarse en cascada territorial: estatal, autonómica, y local, desde una perspectiva integral del territorio, incorporando criterios paisajísticos, culturales y ambientales. Para una efectiva protección del medio ambiente, resulta imprescindible detectar las limitaciones que producen la existencia de valores ambientales en el territorio, que hacen que pueda ser inviable cualquier alteración o transformación del medio natural, quedando sujeto el suelo con valores ambientales significativos a un régimen jurídico especial de protección.

Como conclusión, se proponen tres fases para la consecución de una eficaz gobernanza del territorio a través de la evaluación ambiental de los planes:

- Conocimiento del territorio e identificación de los condicionantes ambientales.
- Establecer estratégicas para el desarrollo sostenible de las ciudades y el territorio.
- Trasladar las anteriores determinaciones al planeamiento.

5.1.2. Integración del procedimiento de evaluación ambiental estratégica en el procedimiento de aprobación de los planes insulares y municipales en Canarias: la posible solución a la eterna resistencia al cambio

Ponencia Eduardo Ángel Risueño Díaz.-Licenciado en Derecho. Jefe de Servicio Jurídico–Administrativo de Planeamiento Territorial (Dirección General de Ordenación del Territorio del Gobierno de Canarias).

La ponencia pretende colaborar en la conciliación de la reciente modificación de la legislación urbanística canaria, con la nueva normativa estatal sobre evaluación ambiental, que conserva ideas y conceptos propios de la normativa derogada, y tiene como consecuencia la aparición de contradicciones

esenciales, en dos procedimientos que, siendo paralelos, han de estar integrados para conseguir la adecuada inserción de los aspectos ambientales en la ordenación del suelo: el momento en que debe aprobarse la Declaración Ambiental Estratégica, que la legislación canaria sitúa antes de la aprobación "inicial" del documento sustantivo.

PRIMERA. VIGENCIA DE LOS PROCEDIMIENTOS DE EAE- Desde una perspectiva temporal, los procedimientos de evaluación ambiental estratégica iniciados **tras la entrada en vigor** en las CCAA de la Ley de evaluación ambiental estatal (12-12-2014) y antes de la entrada en vigor de la Ley 14/2014 (25-01-2014), de 26 de diciembre, de Simplificación y Armonización en materia de Protección del Territorio y de los Recursos Naturales (LSAPTRN), de Canarias, cuya entrada en vigor se produjo el 25 de enero de 2015, se rigen por lo dispuesto en la Ley de evaluación ambiental estatal. Los procedimientos de evaluación ambiental estratégica iniciados **antes de la entrada en vigor** de la norma autonómica de adaptación a la LEA o, en caso de que esta adaptación no se produjera, hasta el día 12 de diciembre de 2014, se regirían, conforme al principio de "unidad de procedimiento", por la normativa conforme a la cual comenzaron su tramitación: Ley canaria 9/2006 y Reglamento aprobado por Decreto 55/2006. La fecha para considerar iniciados los procedimientos coincide con la fecha en que se han movilizado los recursos económicos y técnicos que hagan posible promover la elaboración del plan.

PERIODO	VIGENCIA
ANTES DE 12/12/2014	Ley canaria 9/2006 y Reglamento aprobado por Decreto 55/2006.
DEL 12/12/2014 AL 25/01/2015	Ley de evaluación ambiental estatal (LEA)
Tras el 25/01/2015	Ley canaria 14/2014 de Simplificación y Armonización en materia de Protección del Territorio y de los Recursos Naturales (LSAPTRN)

SEGUNDA. ANÁLISIS DE LAS CONTRADICCIÓNES EXISTENTES EN EL ÁMBITO OBJETIVO DE APLICACIÓN DE LA EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA ENTRE LA LEY DE EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTATAL Y LA LEY DE SIMPLIFICACIÓN Y ARMONIZACIÓN EN MATERIA DE PROTECCIÓN DEL TERRITORIO Y DE LOS RECURSOS NATURALES CANARIA. La LSAPTRN 14/2014 da por supuesto que los Proyectos de Actuación Territorial de gran trascendencia territorial o estratégica establecen el uso, a nivel municipal, de zonas de reducida extensión, o bien establecen el marco para la autorización de un proyecto sujeto a evaluación de impacto ambiental; por tanto no cumplen los criterios relacionados en el Anexo V de la Ley 21/2013 para determinar si un plan o programa debe someterse a evaluación ambiental estratégica ordinaria, extremo que no puede estar predeterminado en base a las dos alternativas mencionadas, sino que ha de ser analizado caso por caso. Y debemos resaltar que la posibilidad legal establecida en el artículo 3.2 de la Ley

9/2006, de que el órgano ambiental determinara que un concreto tipo de plan quedaba excluido de evaluación ambiental, se ha suprimido en el vigente artículo 6.2 LEA.

De la aplicación del artículo 22.3, c) y d) de la LSAPTRN 14/2014 no puede entenderse que, en todo caso, la adecuación de la ordenación pormenorizada a la ordenación estructural pueda conllevar la sujeción a evaluación ambiental estratégica simplificada, porque se presuponga una ausencia de efectos significativos sobre el medio ambiente, dado que ambas evaluaciones han de hacerse a distinta escala: la propia de cada ordenación. No obstante, la propia LSAPYRN señala que “la administración pública competente para la aprobación del plan de ordenación urbanística o territorial podrá exigir que se tengan en cuenta los aspectos no específicamente considerados en la primera evaluación ambiental” (art. 22.6.)

TERCERA. EXAMEN DE LAS CONTRADICCIÓNES EXISTENTES EN EL PROCEDIMIENTO DE EVALUACIÓN AMBIENTAL DE PLANES ENTRE LA LEY DE EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTATAL Y LA LEY DE SIMPLIFICACIÓN Y ARMONIZACIÓN EN MATERIA DE PROTECCIÓN DEL TERRITORIO Y DE LOS RECURSOS NATURALES CANARIA:- Teniendo en cuenta la diferencia existente en la definición de plazos y en el procedimiento de aprobación y consideración de documentos, se puede señalar que el esquema básico de la tramitación de la evaluación ambiental estratégica del plan y del documento territorial que se propone en la ponencia es el siguiente:

a) El documento inicial estratégico se presenta por la entidad local (órgano sustantivo) ante la COTMAC acompañado del borrador de plan, equivalente al Avance del TRLOTC, al objeto de la realización de las consultas a las Administraciones Públicas afectadas –mediante notificación individual- y a las personas interesadas –a través de la publicación en el diario oficial correspondiente-.

b) Una vez emitido el documento de alcance, se elaborará el estudio ambiental estratégico, que, acompañado de la versión inicial del plan o texto previo (equivalente al anterior documento de aprobación inicial), será objeto de aprobación previa y se someterá a información pública por plazo de 45 días hábiles, a consultas a las Administraciones Públicas afectadas –mediante notificación individual- y a las personas interesadas –a través de la publicación en el diario oficial correspondiente-, interesándose los informes sectoriales preceptivos.

c) La propuesta final del plan (equivalente al antiguo documento de aprobación provisional) será objeto de aprobación de la fase insular o municipal y se someterá, junto al estudio ambiental estratégico, a los informes sectoriales preceptivos y, desde una perspectiva ambiental, al análisis técnico del expediente, que culminará en la aprobación de la declaración ambiental estratégica por la COTMAC.

d) La declaración ambiental estratégica se aprobará por la COTMAC justo antes de la aprobación definitiva del instrumento de ordenación, y sus determinaciones

5.2. Evaluación de impacto ambiental y otros tipos de evaluación de planes y programas

5.2.1. La evaluación de programas de sostenibilidad en espacios protegidos (La Graciosa, Canarias, España)

Ponencia KAREN MONZÓN ALONSO, Geógrafa. Máster en Patrimonio Histórico, Cultural y Natural. Universidad de Las Palmas de Gran Canaria; AURELIO CENTELLAS BODAS, Ingeniero Técnico Forestal, Director del Centro Isla de la Graciosa. Organismo Autónomo Parques Nacionales (OAPN); EMMA PÉREZ-CHACÓN ESPINO, Geógrafa. Grupo de Geografía Física y Medio Ambiente. IOCAG, Instituto de Oceanografía y Cambio Global, Universidad de Las Palmas de Gran Canaria.

El objetivo de este trabajo es realizar una adaptación de metodologías existentes para evaluar planes de sostenibilidad en espacios naturales protegidos, y aplicarla al Programa Marco de Sostenibilidad de la finca patrimonial del Estado “Isla de La Graciosa” (en adelante Programa de Sostenibilidad de la isla de La Graciosa, Canarias, España), que es una buena iniciativa para intentar fomentar el desarrollo sostenible en la isla de La Graciosa, y debería retomarse incorporando las reflexiones que se derivan de la evaluación realizada.

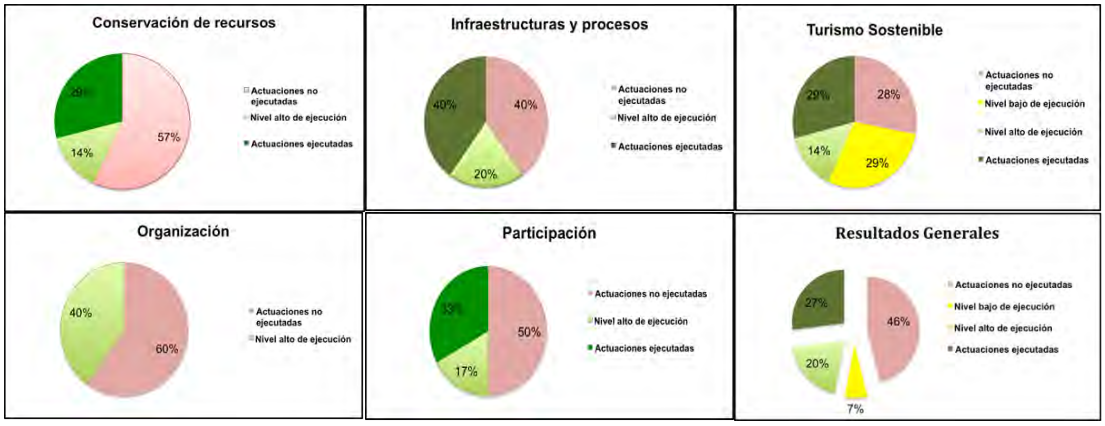
El marco de referencia de estos planes son las directrices de sostenibilidad, que se plantean a nivel internacional y que aplica el Organismo Autónomo de Parques Nacionales (OAPN en adelante) en sus centros y fincas. En ellas se incorpora de forma explícita la sostenibilidad aplicada a espacios naturales situados en zonas rurales. El Documento de referencia (OAPN, 2007) realiza una síntesis del modelo objetivo que se pretende conseguir en cada una de las fincas y centros gestionados por el OAPN.

Se parte también de que los espacios naturales protegidos cumplen un interesante papel, pues con frecuencia disponen de mayor información sobre sistemas naturales que el resto del territorio, tienen personal con sensibilidad por la investigación, son excelentes laboratorios al estar menos transformados por la influencia humana, y suelen disponer de equipamientos, personal, planes de actuación y otros instrumentos que facilitan la captación de datos. Por todo ello constituyen un excelente laboratorio para realizar ensayos metodológicos.

Como herramienta del sistema de evaluación se elaboran 37 fichas. De cada una de las líneas de actuación (recursos naturales, infraestructuras y procesos, turismo sostenible, organización y participación) se indican los objetivos, incluyendo su localización espacial para aportar también su dimensión territorial. En algunos casos, la naturaleza de las actuaciones imposibilita localizarlas espacialmente como, por ejemplo, la creación de un consorcio para su gestión,

por lo que se añade un apartado de observaciones donde se explican estos casos.

El protocolo diseñado permite determinar qué iniciativas se han llevado a cabo, comprobando que existe un amplio conjunto de actuaciones no ejecutadas.



Existen varios motivos por los que dichas actuaciones no se han ejecutado, que se pueden sintetizar en los siguientes aspectos:

- las dificultades derivadas de la coordinación entre diferentes administraciones,
- la falta de financiación: el Programa de Sostenibilidad se elaboró en el 2008, justo antes de la crisis económica que España está sufriendo, que ha llevado a un recorte presupuestario importante, por lo que muchas de las actuaciones que requieren una inversión significativa no se han podido afrontar, y
- la escasa disponibilidad de suelo libre en la zona urbana de la isla, para ubicar el centro de visitantes que se propone en Caleta de Sebo.

De todos ellos, el principal problema se deriva de la confluencia de diferentes administraciones que tienen competencias en La Graciosa.

Desde el punto de vista metodológico, sería interesante completar el protocolo utilizado en este ejemplo, y analizar sus posibilidades de utilización para evaluar planes y programas en otros espacios protegidos.

5.2.2. *Protocolo de evaluación de impacto ambiental aplicado a espacios protegidos: La Graciosa (Canarias, España)*

Ponencia SARA BEATRIZ SANTANA SANTANA, Geógrafa. Máster en Patrimonio Histórico, Cultural y Natural. Universidad de Las Palmas de Gran Canaria; AURELIO CENTELLAS BODAS, Ingeniero Técnico Forestal, Director del Centro Isla de la Graciosa. Organismo Autónomo Parques Nacionales (OAPN); EMMA PÉREZ-CHACÓN ESPINO, Geógrafa. Grupo de Geografía

Física y Medio Ambiente. IOCAG, Instituto de Oceanografía y Cambio Global, Universidad de Las Palmas de Gran Canaria.

La evaluación de impacto ambiental es un instrumento preventivo que cobra aún más relevancia al aplicarse en entornos protegidos, donde se requiere, incluso, evaluar proyectos de escaso impacto. De hecho, este tipo de evaluación, necesaria en cualquier ámbito, cobra especial relevancia en los espacios naturales protegidos, tanto por los valores que poseen, como por la fragilidad que los caracteriza en muchas ocasiones. Y mayor importancia aún reviste en el caso de Canarias, dada la diversidad de los espacios protegidos que posee en una superficie relativamente reducida. Por este motivo, es sumamente importante que la comunidad científica y técnica aúnen esfuerzos en el diseño de un modelo de evaluación lo más sencillo y operativo posible, aplicable a estos espacios.

Partiendo de que la Comunidad Autónoma de Canarias elaboró en 2008 la *Guía para la Evaluación de Afecciones sobre los Espacios de la Red Natura 2000,* cuya metodología se estructura en cuatro fases: Fase 1: Exploración o cribado (Screening); Fase 2: Evaluación adecuada; Fase 3: Alternativas; y Fase 4: Medidas Compensatorias (Interreg-Bionatura, 2008) y como exige la Ley 21/2013 en su anexo VI respecto a las cuatro categorías, según el grado de incidencia del impacto: compatible, moderado, severo y crítico, se diseña una Metodología centrada en la Valoración Final del Impacto (VFI), que es el resultado de la consideración conjunta entre el Valor de Impacto Generado (VIG) y la Repercusión sobre los 32 Objetivos del PRUG (RO).

Figura 5. Valoración Final del Impacto Generado.

VALORACIÓN FINAL DEL IMPACTO (VIF)			
VALOR DEL IMPACTO GENERADO (VIG)	**REPERCUSIÓN SOBRE LOS OBJETIVOS DEL PRUG (RO)**		
	Indiferente	Desfavorable	Muy desfavorable
Compatible	*Compatible*	*Compatible*	*Moderado*
Moderada	*Moderado*	*Moderado*	*Severo*
Severo	*Severo*	*Severo*	*Crítico*
Crítico	*Crítico*	*Crítico*	*Crítico*

El Valor de Impacto Generado (VIG) se obtiene con la sumatoria de la Valoración de la Incidencia (Vi) y la Valoración de la Afección al Medio (Va), que atendiendo al apartado ‘d’ del artículo 45.1 de la Ley 21/2013, exige evaluar “los efectos previsibles […] sobre la población, la salud humana, la flora, la fauna, la biodiversidad, el suelo, el aire, el agua, los factores climáticos, el cambio climático, el paisaje, los bienes materiales, incluido el patrimonio cultural, y la interacción entre todos los factores mencionados”. Por su parte, la señalada Vi debe, a tenor de lo señalado en el apartado ‘d’ del artículo 45.1 de la Ley 21/203, realizar “una evaluación de los efectos previsibles directos o indirectos,

acumulativos y sinérgicos del proyecto […] durante las fases de ejecución, explotación y en su caso durante la demolición o abandono del proyecto".

Finalmente, $VFI = Vi + Va + RO$

Otra posibilidad de consideración del valor final del impacto es la de los cuartiles asociados a los valores extremos, en compatible, moderado, severo o crítico.

El procedimiento se ha aplicado con éxito a dos proyectos (instalación de señalización y colocación de aparcabicis, vallas y biondas de carreteras) en isla de La Graciosa, incluida dentro del Parque Natural del Archipiélago Chinijo (Canarias, España).

La propuesta metodológica presentada en este trabajo pretende ser una primera aproximación a la problemática, que sistematiza el procedimiento de evaluación, evitando subjetividades; mantiene la sencillez junto a la rigurosidad técnica, independientemente de la magnitud del proyecto evaluado, y todo ello sin pérdida en la validez de sus resultados.

5.2.3. La incidencia del planeamiento urbanístico sobre la salud. Especial referencia al Decreto 169/2014, de 9 de diciembre que establece el procedimiento de la evaluación del impacto en la salud de la Comunidad Autónoma de Andalucía

Comunicación Ángel Lobo Rodrigo Contratado Doctor de Derecho Administrativo de la Universidad de La Laguna.

Las condiciones y requisitos esenciales para la salud son: la paz, la educación, la vivienda, la alimentación, la renta, un ecosistema estable, la justicia social y la equidad, aspectos sobre los que el planeamiento urbanístico tiene una innegable incidencia, aunque hasta hace relativamente poco tiempo esta relación no ha tenido la importancia que merece tanto en el los planes como en las normas urbanísticas. Ambos inciden de formas y con intensidades diversas sobre la alimentación, la movilidad, la Red de equipamientos básicos y espacios libres públicos, el empleo o la vivienda.

En el ámbito estatal, la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública en su artículo 35 incorpora el deber de las administraciones públicas de someter a Evaluación de Impacto sobre la Salud (en adelante EIS) las normas, planes, programas y proyectos.

En el ámbito autonómico, es la Ley 16/2011 de Salud de Andalucía y el Decreto 169/2014, de 9 de diciembre por el que se establece el procedimiento de la Evaluación de Impacto en la Salud de la Comunidad Autónoma de Andalucía, las que establecen que el informe de evaluación de impacto en salud tiene carácter preceptivo y vinculante y debe ser solicitado a la Consejería competente

en materia de salud tras la aprobación inicial del instrumento de planeamiento urbanístico, debiendo emitirse en el plazo máximo de tres meses.

La consecuencia de la no solicitud del mencionado informe es la nulidad de pleno derecho del Plan.

VIII CONGRESO
Internacional de Ordenación del Territorio
VIII CONGRESO
de Derecho Urbanístico

"Nuevos tiempos, nuevos objetivos"

Ponencias

Área Temática "A"

A. EXPERIENCIAS Y BUEN GOBIERNO EN LA ORDENACIÓN TERRITORIAL Y EN LA PLANIFICACIÓN AMBIENTAL Y URBANA COMO INSTRUMENTOS FRENTE A LA CRISIS GLOBAL Y PARA ENFRENTAR UN NUEVO MODELO DE DESARROLLO

Directrices Metropolitanas de Ordenamiento Territorial Rural, en el Área Metropolitana de Medellín (Colombia)

Luis Carlos Agudelo Patiño
(Doctor Ingeniero Forestal. Profesor Titular. Escuela de Planeación Urbano-Regional, Facultad de Arquitectura. Universidad Nacional de Colombia, Sede Medellín)

RESUMEN
Este documento contiene algunos antecedentes, la descripción del problema, la justificación, los objetivos, la metodología general y el alcance y productos de lo que ha sido la formulación de Directrices para el Ordenamiento Territorial Rural en el Área Metropolitana del Valle de Aburrá, que tiene a la ciudad de Medellín en Colombia, como su centro urbano principal. Se propusieron 7 directrices de ordenamiento territorial rural, orientadas a enfrentar el mismo número de temas críticos relativos a la estructura ecológica, la permanencia de la agricultura, el abastecimiento de materiales de construcción, la preservación de escenarios paisajísticos singulares, la regulación de centros poblados rurales el manejo de corredores viales suburbanos y la urbanización del suelo rural tradicionalmente agrario.

ABSTRACT
This document contains some background, the problem description, justification, objectives, general methodology and scope and products of what has been the formulation of guidelines for Rural Land Management in the Metropolitan Area of the Aburrá Valley, which has the city of Medellin in Colombia, as its main urban center. 7 guidelines for rural land management, aimed at addressing the same number of critical issues relating to the ecological structure, the permanence of agriculture, the supply of building materials, preservation of unique landscape scenes, regulation of rural population centers proposed management suburban corridors and urbanization of rural land traditionally agricultural.

PALABRAS CLAVE
Ruralidad, Área Metropolitana, Ordenamiento Territorial, Directrices.

KEYWORDS
Rurality, Metropolitan Area, territorial planning, regional Planning, Guidelines.

1. EL ÁREA METROPOLITANA DE MEDELLÍN

Medellín es la tercera ciudad de Colombia en población y la segunda en importancia por su relevancia nacional e internacional, como centro de innovaciones urbanas. La ciudad ha sido merecedora de dos importantes distinciones recientemente: la primera como ciudad innovadora[1] y la segunda como ciudad sostenible[2]. El conglomerado urbano en torno suyo integra a otras 9 municipalidades que suman en conjunto más de tres millones de habitantes. De los cuáles al menos una sexta parte se localiza en Medellín. El emplazamiento geográfico de la ciudad y de su área metropolitana, ocurre en un valle interandino que define el río Aburrá, que da nombre al valle. Sobre una extensión de 1152 Km^2, de los cuáles apenas 340 Km^2[3], corresponden a suelo urbano; el restante 70% del valle está ocupado por una vasta ruralidad a cuyas tensiones territoriales principales, se orientaron las directrices que se describen en esta ponencia. Aunque la urbanización, como es ya típico en las conurbaciones latinoamericanas, desbordó el límite de la ciudad tradicional en una especie de "ensanche" no planificado. El valle se extiende a lo largo de 60 Km de longitud y varía en rangos de altitud desde los 1300 a los 2800 m.s.n.m (Figura 1.)

2. PROBLEMÁTICA TERRITOTRIAL DE LA RURALIDAD METROPOLITANA.

El término rural se utilizó tradicionalmente para caracterizar territorios cuya dinámica social y económica dependía predominantemente de las actividades agropecuarias. Sin embargo, esa visión se ha venido modificando por la incorporación de múltiples actividades productivas no agrícolas como la producción de artesanías, el ecoturismo, la prestación de servicios ambientales, la parcelación para usos recreativos o viviendas de esparcimiento, y el establecimiento de usos industriales diferentes a los relacionados con las actividades agropecuarias o agroindustria.

[1] http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12627468
[2] http://www.elespectador.com/noticias/nacional/medellin-gana-premio-de-sostenibilidad-de-wwf-articulo-483565
[3] De acuerdo con el Plan Integral de Desarrollo Metropolitano: http://www.metropol.gov.co/Planeacion/DocumentosAreaPlanificada/Plan_Metropoli_2008_2020.pdf

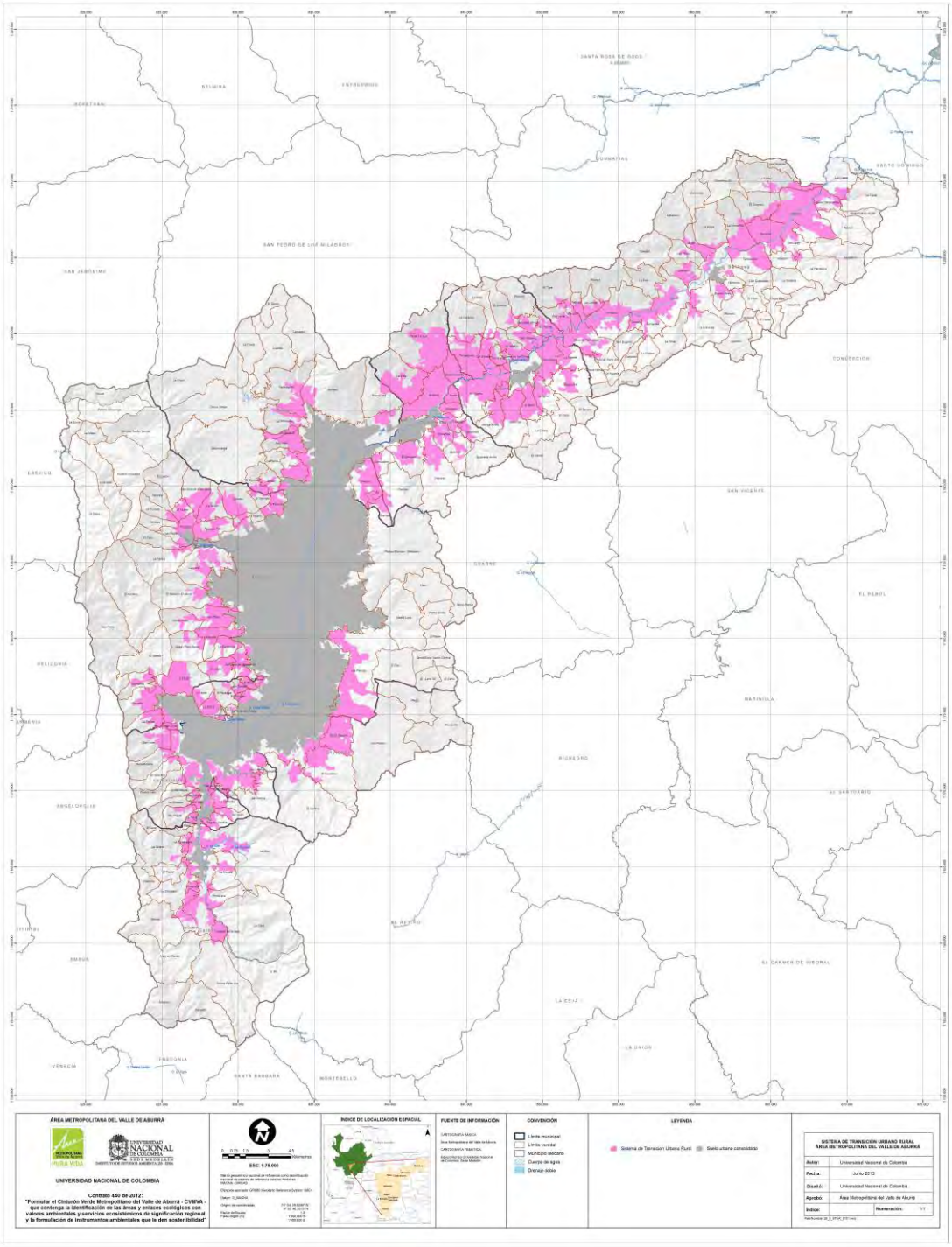


Figura 1. El suelo urbano (gris sólido) y la tendencia a la expansión en el borde.
Fuente: AMVA-UN (2013). Cinturón Verde Metropolitano del valle de Aburrá. Contrato 440 de 2012. Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín. Escuela de Planeación Urbano-Regional.

Esto demuestra cómo la población rural ha modificado sus estrategias de supervivencia, diversificando fuentes de empleo e ingresos y, de paso, transformando también el perfil de los territorios rurales.

Esa diversificación, a la par del proceso de crecimiento de las urbes y de una mayor demanda por los servicios que ofrece el espacio rural ha transformado la relación entre campo y ciudad. La tendencia a expandir el espacio urbano o establecer centros urbanos en el medio rural se traduce en un acercamiento espacial que invalida la antigua distinción entre lo rural y lo urbano. Por eso, esa relación se plantea como una condición de fluidez entre el campo y la ciudad en la cual ambas categorías se aproximan funcionalmente. Asimismo, y sobre todo como consecuencia del desarrollo de las comunicaciones, se ha dado una transformación en el estilo de vida y en los valores comúnmente asociados a lo rural (Rodríguez y Saborío, 2008)

Desde el punto de vista metodológico, este trabajo responde de forma simultánea a tres preguntas de planificación territorial rural: La primera se refiere a si ¿Es posible diferenciar espacialmente las dinámicas y procesos de cambio territorial rural metropolitano?; o en otros términos, la necesidad de "ordenar" fenómenos territoriales recurrentes en todo el espacio rural metropolitano abordados de forma muy diferente en los Planes De Ordenamiento Territorial Municipales (POT)[4]. De otro lado, la forma de abordar, entender y ordenar los procesos territoriales metropolitanos, representa la segunda pregunta: ¿De qué forma fueron atendidos en la formulación, las normas y los diagnósticos de los POT?, donde también se considera la visión del mundo rural que convoca cada POT y muy especialmente las funciones territoriales que se le asignan en cada localidad al suelo rural. La tercera pregunta y última pregunta se refiere específicamente a los corredores suburbanos: ¿Cómo se han planificado?

En torno a las tres preguntas anunciadas aparecen una serie de temas ligados a la normatividad vigente en materia de ordenamiento territorial rural (decreto 097 de 2006, 3600 de 2007 y 4066 de 2008, reglamentarios de la Ley 388 de 1997[5]). En principio se presumía que cada municipio planteó contenidos de planificación territorial que parten de la visión local de la ruralidad, sin que necesariamente consultaren la recurrencia espacial y la magnitud de algunos de los procesos locales, en su versión regional metropolitana. Esta disparidad de criterios se pudo comprobar ampliamente en la primera fase del trabajo. Estos hallazgos refuerzan dos propósitos del ejercicio a saber: la necesidad de reforzar la definición de criterios y de normas de alcance supramunicipal (metropolitano) que atiendan las distintas tensiones territoriales, al menos las de mayor recurrencia espacial en los 10 municipios.

El segundo propósito es consolidar la planificación territorial rural metropolitana, como un hecho metropolitano[6].

[4] El equivalente en Colombia a los planes generales municipales de España.
[5] El equivalente, guardadas proporciones, a la Ley del Suelo en España.
[6] Como tal se nombran los temas que la Junta Metropolitana, conformada por los Alcaldes de los 10 municipios, determinen de interés común.

Se acudió a la noción de tensión territorial, para describir las problemáticas que enfrentan la Directrices propuestas. Una situación que se genera cuando sobre un mismo territorio se superponen intereses por el uso, apropiación y explotación de recursos naturales renovables o no renovables. Algunas tensiones tienen expresiones cartográficas concretas, otras ocurren en el ámbito social y son determinantes de tensiones territoriales localizadas. (Comisión Tripartita, 2007)

La primera tensión en el territorio rural metropolitano ocurre en el plano normativo. El examen del planeamiento rural de los 10 municipios reveló al menos 4 situaciones críticas a saber:

- Dispersión normativa. Cada municipio reglamentó los usos del suelo rural de forma independiente y sin guía regional o nacional.
- Diversidad de interpretaciones. Como resultado las actividades permitidas, restringidas y prohibidas en cada municipio no guardan ninguna consistencia espacial.
- Conflictos por incompatibilidad de usos. Un ejemplo de este tipo lo conforman las áreas de protección ecológica que no tienen continuidad espacial, ni siquiera en la parte alta del valle.
- Ausencia de objetivos y diagnósticos compartidos frente a la ruralidad municipal.

Un segundo grupo de tensiones territoriales, tienen lugar por la competencia por espacio que se presenta en áreas con grandes presiones por uso, las mismas que soportan una gran carga ambiental. Las áreas rurales que rodean a los espacios metropolitanos, tipifican estos territorios. La ruralidad metropolitana, soporta de forma permanente y creciente, presiones por uso como las siguientes:

- Protección de la naturaleza
- Producción de alimentos
- Espacios de ocio y recreación
- Vertederos
- Infraestructuras viales, puertos y aeropuertos
- Industria y agroindustria
- Suelo para uso residencial, dotacional especializado (colegios, hospitales)
- Vertederos de desechos
- Plantaciones forestales
- Minas y canteras

A todo ello se suma la demanda creciente de suelos para las actividades tradicionales de los agricultores, para el alojamiento de las familias campesinas que crecen y para atender la demanda de “ruralidad” que movimientos “neo rurales” y familias de la clase media emergente urbana, hacen justamente del espacio rural tradicional[7].

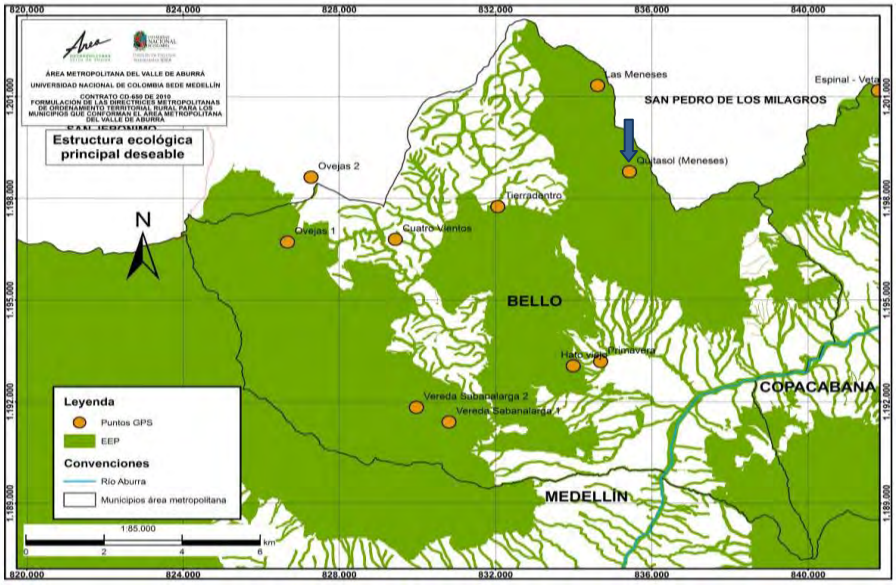
[7] Este agrario tradicional engloba a pequeños agricultores, floricultores, ganaderos, silvicultores, artesanos, que se agrupan en veredas y poblados dispersos.

Esa amplia gama de necesidades urbanas de suelo rural, genera la necesaria coincidencia de expectativas de localización entre todas las actividades, lo cual exige la intervención del estado para arbitrar esas demandas por suelo rural, a través del ordenamiento territorial. Las Directrices por tanto responden a 7 objetivos fundamentales, cada uno de los ellos se define por una tensión territorial y le corresponde por tanto una directriz específica. Veamos al menos 3 de las 7 directrices propuestas, subrayadas del listado:

1. Asegurar y restaurar la Estructura Ecológica Principal
2. Reconocer y proteger áreas en producción agraria significativa de carácter metropolitano.
3. Identificar y ordenar las áreas destinadas a parcelación campestre
4. Localización de áreas con alta capacidad de acogida de la actividad minera
5. Identificar centros poblados rurales de importancia metropolitana
6. Ordenamiento metropolitano de corredores viales suburbanos
7. Establecer parques metropolitanos de borde urbano

Las tensiones correspondientes se reflejan en el grado de deterioro de la base natural, manifiesto en la pérdida de coberturas forestales originales y en la presión por uso de las áreas protegidas legalmente. (Figura 2).

Localización: Municipio de Bello; **Coordenadas planas:** N 1’198.786,815– W 835.428,489



Fotografías

Figura 2. Contraste entre puntos georreferenciados en suelo de protección (mapa) y situación de terreno (Fotos). Fuente: AMVA-UN. (2011)

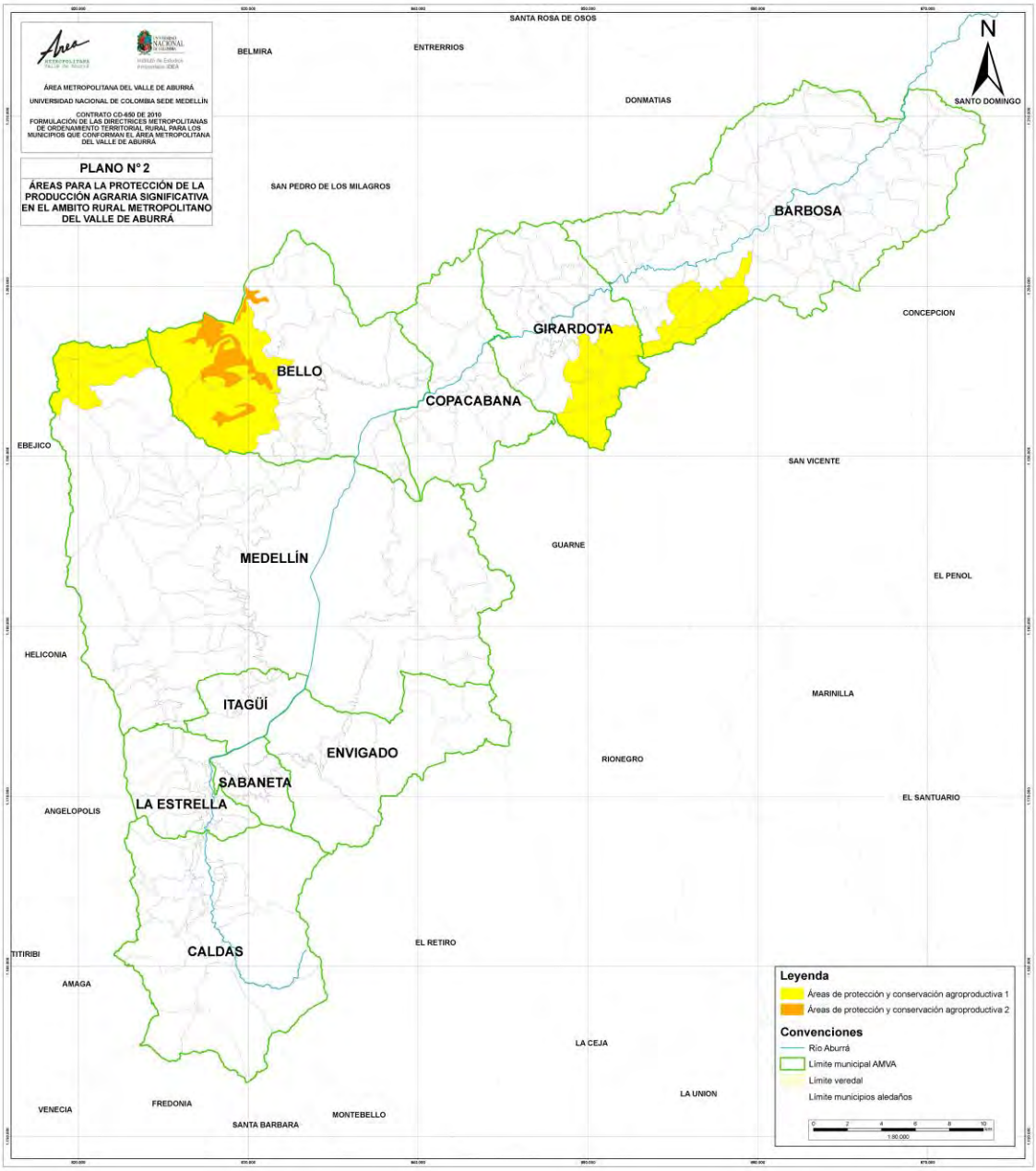


Figura 3. Núcleos de protección de suelo para usos agrarios.
Fuente: AMVA-UN. (2011) Formulación de las Directrices Metropolitanas de Ordenamiento Territorial Rural.

El área metropolitana ha observado en las últimas décadas una pérdida progresiva de áreas dedicadas a agricultura, como consecuencia de la competencia desigual de la renta urbana y la renta agraria en suelo rural. Este hecho compromete la seguridad alimentaria metropolitana y pone en riesgo paisajes agrarios tradicionales, además de una parte esencial del patrimonio y la historia local. No se cuenta con una revisión sistemática de áreas cultivadas perdidas, pero se sabe que subsisten núcleos de actividad agraria en el valle, soportados en organizaciones de productores. También se vincularon áreas que tienen clases agrológicas I a III, que según las normas en materia de

ordenamiento rural en Colombia (Decreto 3600 de 2007), deberían preservarse en usos agrarios de forma exclusiva. (Figura 3).

La tercera tensión que se ilustra corresponde al establecimiento de Parques Metropolitanos de borde. Se parte del hecho probado de que la dotación de espacio público, es crítica en escenarios urbanos en los que la informalidad en el proceso de urbanización es la regla, tal y como ocurre en buena parte de la ciudad latinoamericana. (Torres, 2007). Uno de los decretos reglamentarios de la precitada Ley de ordenamiento o administración territorial en Colombia, expedido bajo el código 1504 de 1998, establece que una meta de espacio público por habitante de $15m^2$, entre plazas, plazoletas y zonas verdes en áreas urbanas, para cada municipio en Colombia. Se ha observado que hacia los bordes urbanos (Figura 1) coinciden los mayores potenciales de generación de espacio público, ligado a escenarios de recreación tradicional al aire libre de la población, con los mayores déficit, al concentra los centros de ciudad los mejores estándares. Este análisis condujo a proponer un conjunto de Parques Metropolitanos de Borde. (Figura 4)

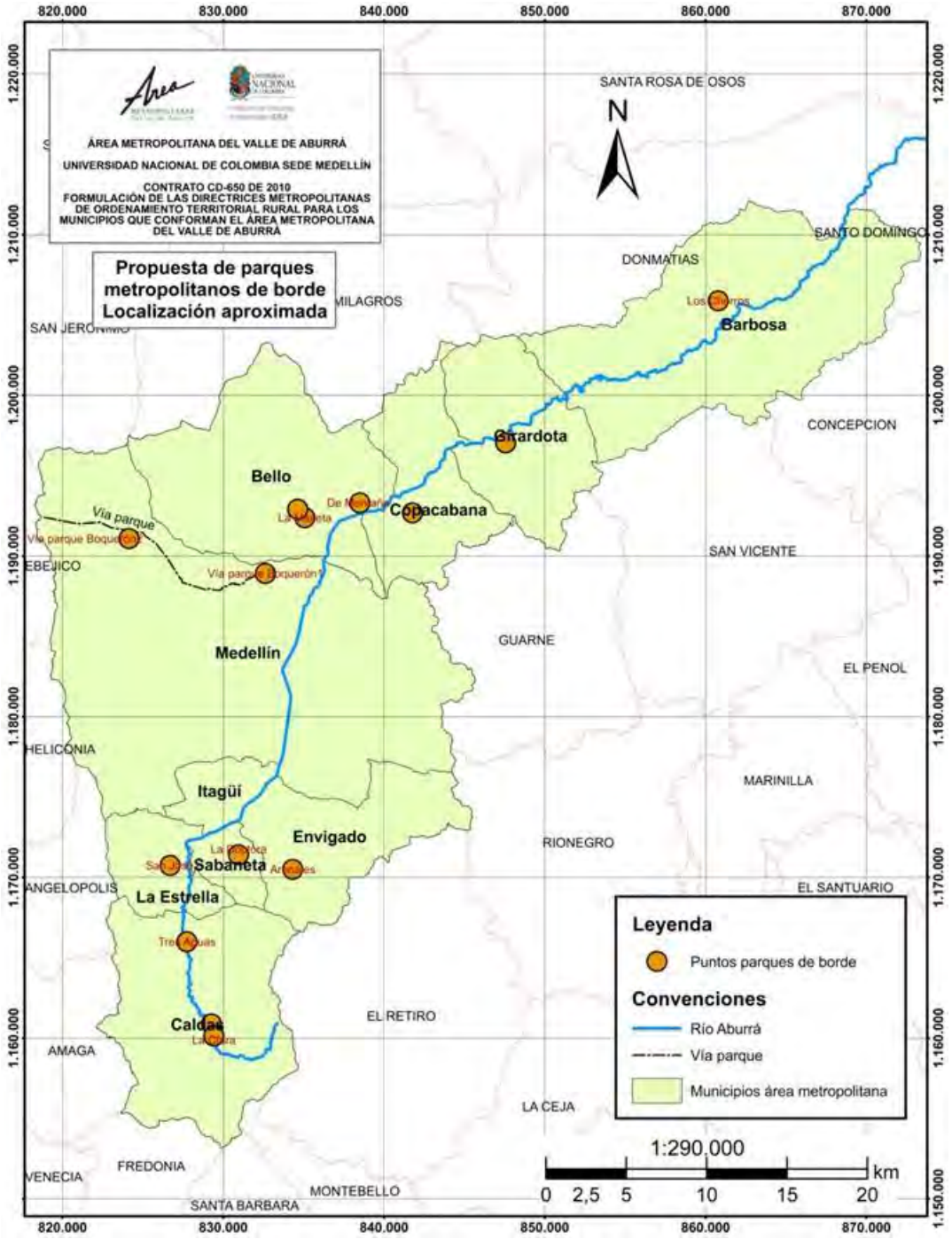


Figura 4. Parques Metropolitanos de Borde.
Fuente: AMVA-UN. (2011) Formulación de las Directrices Metropolitanas de Ordenamiento Territorial Rural. Disponible en: http://www.metropol.gov.co/Planeacion/DocumentosAreaPlanificada/Directrices%20Metropolitanas%20de%20Ordenamiento%20Territorial%20Rural.pdf

3. CONCLUSIONES.

El trabajo ratificó la necesidad de abordar con un enfoque urbano-regional, el problema de la planificación de la ruralidad en entornos metropolitanos. La planificación local municipal de este Hecho Metropolitano refuerza la desregulación y promueve el agravamiento de las tensiones territoriales propias de los entornos rurales metropolitanos.

Los esfuerzos en materia de ordenamiento territorial de los entornos rurales metropolitanos, concertados con autoridades locales, representan una opción para construir una visión territorial de la ruralidad, que contribuya a la sostenibilidad urbana. Las visiones bucólicas que alimentan una ruralidad esencialmente agraria en entornos metropolitanos, se encuentran seriamente cuestionadas por la dinámica inmobiliaria, en otras palabras por la competencia desigual de rentar urbanas y agrarias en estos territorios.

El ejercicio tuvo una gran acogida técnica, pero enfrentó recelos de los gobernantes locales y de otras autoridades regionales, en cuanto a la prevalencia de la autonomía municipal en la administración del suelo, que consagra la constitución Colombia. Se redactó un proyecto de acuerdo metropolitano, que aún espera su aprobación en la Junta Metropolitana.

BIBLIOGRAFÍA

AMVA (2008). *Plan Integral de Desarrollo Metropolitano 2008-2020.* En: http://www.metropol.gov.co/Planeacion/DocumentosAreaPlanificada/Plan_Metropoli_2008_2020.pdf. Recuperado marzo de 2016.

AMVA-UN. (2011): *Formulación de las Directrices Metropolitanas de Ordenamiento Territorial Rural.* . En: http://www.metropol.gov.co/Planeacion/DocumentosAreaPlanificada/Directrices%20Metropolitanas%20de%20Ordenamiento%20Territorial%20Rural.pdf. Recuperado en marzo 2016.

AMVA-UN (2012). *Cinturón Verde Metropolitano del valle de Aburrá. Contrato 440 de 2012.* Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín. Escuela de Planeación Urbano-Regional.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA. (1997). *Ley 388 de 1997: Ley de Desarrollo Territorial. Bogotá D.C.*

GOBERNACIÓN DE ANTIOQUIA, ÁREA METROPOLITANA DEL VALLE DE ABURRÁ, MUNICIPIO DE MEDELLÍN (2013). *LOTA FASE II: Lineamientos De Ordenamiento Territorial Para Antioquia.*

MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL. *Decreto 3600 DE 2007(septiembre 20).Diario Oficial No. 46.757 de 20 de septiembre de 2007.Por el cual se reglamentan las disposiciones de las Leyes 99 de 1993 y 388 de 1997 relativas a las determinantes de ordenamiento del suelo rural y al desarrollo de actuaciones urbanísticas de parcelación y edificación en este tipo de suelo y se adoptan otras disposiciones. Disponible* En: http://www.cra.gov.co/portal/www/resources/sum_decreto%203600%20de%202007.pdf

RODRÍGUEZ, A. SABORÍO M: 2008. *Lo Rural Es Diverso: Evidencia Para El Caso De Costa Rica.*

TORRES T CARLOS. (2007): “Ciudad Informal Colombiana”. En: Bitácora 11 (1) 2007. 53-93.

A. EXPERIENCIAS Y BUEN GOBIERNO EN LA ORDENACIÓN TERRITORIAL Y EN LA PLANIFICACIÓN URBANA, COMO INSTRUMENTO FRENTE A LA CRISIS GLOBAL Y PARA AFRONTAR UN NUEVO MODELO DE DESARROLLO

El nuevo paradigma de la gobernanza del territorio: la evaluación ambiental estratégica del planeamiento

Mercedes Almenar Muñoz[*]
Quiteria Angulo Ibáñez[**]
**Profesora Dra. Departamento de Urbanismo. Universidad Politécnica de Valencia*
***Profesora Dra. Departamento de Construcciones Arquitectónicas. Universidad Politécnica de Valencia*

RESUMEN

Se analiza la función del procedimiento de la evaluación ambiental estratégica (EAE) del planeamiento, como paradigma de la gobernanza del territorio, con el fin de compatibilizar la protección del medio ambiente con el desarrollo de las ciudades y el territorio.

Se aborda la EAE como instrumento para la consecución del desarrollo sostenible, debiendo detectarse, a tal fin, aquellos elementos existentes en el territorio que inciden en la planificación, y, que deben considerarse desde la fase inicial de la EAE, esto es, los factores, afecciones y riesgos ambientales. Se destaca la inexistencia de estudios pormenorizados en esta materia.

Se expone la implantación del procedimiento de la evaluación ambiental en el ámbito de la Comunidad Valenciana, pionera en España en aprobar normativa de evaluación ambiental (1989), hasta la actualidad con la EAE. Se advierten las deficiencias y las ventajas de la EAE, en aras a corregir los errores cometidos.

Como conclusión, se proponen tres fases para la consecución de una eficaz gobernanza del territorio a través evaluación ambiental de los planes:

- Conocimiento del territorio e identificación de los condicionantes ambientales.
- Establecer estratégicas para el desarrollo sostenible de las ciudades y el territorio.
- Trasladar las anteriores determinaciones al planeamiento.

ABSTRACT

The function of Strategic Environmental Assessment (SEA) procedure is here analyzed as paradigm of the governance of the territory, to the end of reconciling environmental protection with city and territorial development.

Strategic Environmental Assessment (SEA) is tackled as an instrument for achieving sustainable development and, with this purpose, those elements present in the territory which affect the planning must be detected and be considered from the initial phase of SEA. This includes factors, impact effects and environmental risks. Also the inexistence of detailed studies on this subject is highlighted.

The implementation of environmental assessment process at the Valencian Community level is exposed until today with the SEA. This administration was pioneer in Spain in enacting regulations for environmental assessment (1989). Deficiencies and advantages of SEA are warned with the purpose of correcting mistakes made in the past.

As conclusion three fundamental phases are proposed for achieving an efficient environmental assessment of planning:

- Territory knowledge and environmental determining factors' identification
- Establishing strategies for sustainable development of cities and territory
- Transferring the previous determinations to planning

PALABRAS CLAVE

Evaluación ambiental estratégica, planeamiento ambiental, desarrollo sostenible, afecciones y riesgos ambientales.

KEYWORDS

Strategic environmental assessment, environmental planning, sustainable development, legal conditions and environmental risks.

1. INTRODUCCIÓN

En la actualidad a nivel de la Unión Europea el paradigma ambiental es la consecución de la gobernanza del territorio. Transcurridos 15 años desde la aprobación de la Directiva 2001/42/CE, de 27 de junio (Directiva de evaluación ambiental estratégica, EAE), podemos analizar la efectividad de este procedimiento. Se ha observado que no existe hasta la fecha un estudio pormenorizado de todos los factores y riesgos ambientales con incidencia con el planeamiento. El estudio concreto del ámbito de la Comunidad Valenciana nos permite identificar todos los factores ambientales imprescindibles para una eficaz

elaboración de los documentos de evaluación ambiental, a partir del conocimiento práctico de la materia.

Este trabajo afronta la problemática de la aplicación en España de la Directiva EAE, adoptándose como caso práctico el ámbito territorial de la Comunidad Valenciana. Esto nos permite constatar las deficiencias y ventajas del procedimiento de la EAE del planeamiento respecto al marco anterior de la evaluación de impacto ambiental (EIA). Siguiendo la normativa de la Unión Europea sobre la evaluación ambiental de los planes, se pone de relieve la extemporánea trasposición al derecho interno español. Se evidencia la significante mejora de este procedimiento ambiental desde la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente (LEAE), respecto al proceso anterior de evaluación de impacto ambiental (Directiva 85/337/CEE del Consejo, de 27 de junio).

Asimismo, se analiza el pasado y el presente de la evaluación ambiental de los planes como elemento esencial para una protección eficaz del medio ambiente, que garantice la sostenibilidad ambiental del territorio. Así, se aborda en cascada territorial la normativa de la UE, estatal y, finalmente su aplicación en la Comunidad Valenciana.

Como es sabido, nos encontramos ante un conflicto de primera magnitud a escala mundial que requiere de medidas urgentes inaplazables. Téngase en cuenta que la inacción en materia ambiental trae graves consecuencias para el medio ambiente, como el consumo desmesurado de suelo, el agotamiento de los recursos naturales, la pérdida de biodiversidad….etc.

La promulgación de la Directiva 2001/42/CE, de 27 de junio, de someter los planes al procedimiento de evaluación ambiental estratégica (EAE) obligó al legislador estatal a incorporar al ordenamiento jurídico la citada norma, conocida como de evaluación ambiental estratégica*,* mediante la aprobación de la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente (LEAE), cuya entrada en vigor se produjo el 30 de abril de 2006. Actualmente, la LEAE se encuentra derogada por la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental (LEA).

En el caso de la Comunidad Valenciana, el procedimiento de la EAE no fue recogido hasta el año 2014, lo que ha sido un factor restrictivo en la aplicación de la política ambiental europea. Así, con la aprobación de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje (LOTUP), se regula por primera vez en este ámbito territorial, el procedimiento de la evaluación ambiental incardinado en el procedimiento sustantivo de aprobación de los planes, lo que sin duda ha dotado de seguridad jurídica a la tramitación del planeamiento, y ha supuesto un notable avance respecto al marco regulador anterior, esto es, la derogada Ley 16/2005, de 30 de diciembre, de la Generalitat, Urbanística Valenciana (LUV).

En síntesis, se aborda la EAE como instrumento para la consecución de una buena gobernanza del territorio, debiendo detectarse, a tal fin, aquellos elementos existentes en el territorio con incidencia en la planificación territorial y urbanística,

y, en consecuencia, que deben considerarse en el proceso de evaluación ambiental estratégica, esto es, las afecciones y riesgos ambientales que deben identificarse desde la fase inicial de la evaluación de los planes (identificación).

2. LA REGULACIÓN DE LA EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA

La obligación de someter a evaluación ambiental las actividades que probablemente tuvieran efectos significativos sobre el medio ambiente surge en el marco internacional de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente Humano, celebrada en Estocolmo en 1972, y posteriormente en la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro en 1992. De hecho, de ellas dimanan buena parte de los tratados internacionales en materia de medio ambiente y de desarrollo sostenible, incluido el derecho ambiental de la UE.

Al respecto, pueden citarse la Directiva 85/337/CEE del Consejo, de 27 de junio, y su modificación 97/11/CE, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente (Directiva EIA), y, en el ámbito internacional, el Convenio de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas sobre evaluación del impacto en el medio ambiente en un contexto transfronterizo, firmado en Espoo en 1991 (UE, 1991), y su Protocolo sobre evaluación ambiental estratégica, firmado en Kiev en 2003.

En este punto, THERIVEL & PARTIDÁRIO afirman que las limitaciones de la EIA que pueden superarse con la EAE incluyen su incapacidad de tener en cuenta los efectos acumulativos de proyectos múltiples y sucesivos en un campo particular o de centrar la atención en elecciones estratégicas que, de haberse hecho, habrían anulado la necesidad del proyecto considerado en la EIA.

2.1. La Directiva EAE

Tras la prolongada regulación del procedimiento de la evaluación ambiental en una única normativa común para planes y proyectos (Directiva EIA 85/337/CEE) se aprueba por la Unión Europea la Directiva 2001/42/CE, de 27 de junio, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, (Directiva EAE), (UE, 1994, PAREJO NAVAJAS). En este punto, se pone de relieve que el término estratégica no aparece ni en el título ni en el texto de la directiva, aun así recibe coloquialmente ese nombre ya que trata de la evaluación medioambiental en un nivel superior y más estratégico que el de los proyectos, (UE, 2001: UE, 2004).

En efecto, la Directiva era directamente aplicable y, por tanto, todos los planes con incidencia en el medio ambiente que no contaran con aprobación con anterioridad al 21 de julio de 2006 debían someterse al proceso de evaluación

ambiental estratégica, considerando el régimen transitorio que finalizaba el 21 de julio de 2004.

Con todo, los objetivos de la Directiva EAE conectan con los objetivos generales de la política europea de medio ambiente, conforme a lo establecido en el art. 6 del Tratado CE: *las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la Comunidad, en particular con objeto de fomentar un desarrollo sostenible.*

Por su parte, GÓMEZ OREA (2014) afirma que el espíritu de la EAE consiste en integrar primero el medio ambiente en el proceso de formulación de los planes, en verificar después la realidad de ello y en hacer público el resultado. La integración implica incorporar sensibilidad, conocimiento, criterio y compromiso ambiental al proceso de elaboración del plan. La verificación comporta dos facetas: comprobar que efectivamente se ha hecho un esfuerzo de integración ambiental en la elaboración del plan y evaluar el resultado conseguido a través de la identificación, valoración, prevención y seguimiento de los impactos que se producirían en caso de ejecutarse.

En síntesis, con la EAE estamos ante un instrumento, de carácter preventivo y función gestora, consistente en un procedimiento jurídico-administrativo que tiene por objeto en fases muy iniciales la identificación, predicción e interpretación y comunicación de los impactos ambientales que un plan produciría en caso de ser ejecutado, así como la prevención, corrección y valoración de los mismos, todo ello con el fin de ser aceptado, modificado o desestimado por las distintas administraciones públicas competentes.

En definitiva, a nivel conceptual, el procedimiento de la EAE instaurado por la Directiva 2001/42/CE, es el procedimiento administrativo instrumental respecto del sustantivo de aprobación o de adopción de planes y programas, a través del cual se analizan los posibles efectos significativos sobre el medio ambiente, lo que, en teoría, debería agilizar la tramitación del planeamiento, al identificarse y considerarse las afecciones legales y riesgos ambientales desde el primer momento de la toma de decisiones (vid. tabla), en beneficio de plazos más cortos para la aprobación del planeamiento. En el caso de la Comunidad Valenciana, en la práctica, no se ha conseguido todavía al recogerse tardíamente la Directiva EAE, en 2014.

2.2. La regulación de la evaluación ambiental estratégica a nivel estatal

2.2.1 La extemporánea transposición de la Directiva EAE

La transposición al ordenamiento jurídico español de la Directiva 2001/42/CE fue plasmada en la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente (LEAE). En este punto, la Directiva EAE estableció un plazo máximo de transposición con anterioridad al 21 de julio de 2004, esto es, tres años después de su publicación en el Diario Oficial de la Unión Europea, plazo incumplido por España considerando que hasta el 30 de abril de 2006 no entró en vigor la Ley 9/2006, de 28 de abril.

Así, el novedoso procedimiento de evaluación ambiental estratégica instaurado a partir de la promulgación del Directiva 2001/42/CE y de la entrada en vigor de la LEAE ha sido objeto de relevantes estudios por la doctrina más autorizada en materia del derecho ambiental español y de evaluación ambiental, MARTÍN MATEO y GÓMEZ OREA (2014), respectivamente y, por todos, SADLER & VERHEEM, DALAL-CLAYTON & SADLER, FERNÁNDEZ GARCÍA, SANZ RUBIALES, CUYÁS PALAZÓN (2007), HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, FARINÓS DASÍ y FERNÁNDEZ DE GATTA.

En este punto, se considera de interés señalar que por imperativo del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo (TRLS 2008), de carácter básico, se preveía el sometimiento al procedimiento de evaluación ambiental estratégica de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística con efectos significativos en el medio ambiente, y llama la atención que el legislador estatal en el citado texto no recogiera literalmente la denominación de la evaluación ambiental estratégica (Ley 9/2006), que obviamente ya se encontraba en vigor, lo que generó una gran inseguridad jurídica para el planificador.

Con todo, podemos afirmar que la vocación ambiental del TRLS 2008, derogado por el TRLS 2015, se concretaba en la evaluación y seguimiento de la sostenibilidad del desarrollo urbano, técnica que tiene efectos significativos en relación con la ordenación del territorio y el planeamiento urbanístico, incluyendo la obligatoriedad de elaborar un mapa de riesgos naturales del ámbito objeto de ordenación. Esa visión ambiental del planeamiento a fin de preservar y restaurar el medio ambiente ha sido defendida por la doctrina más autorizada, y, por todos, BASSOLS COMA.

De hecho, en el campo de la ordenación del territorio y del urbanismo hasta fechas muy recientes con la aprobación de la Directiva EAE, las cuestiones ambientales no tenían peso en el planeamiento y eran consideradas de carácter menor, puede decirse que se hacía referencia al medio ambiente de manera casi bucólica.

2.2.2 Las debilidades de la Ley 9/2006

Una de las cuestiones de la Ley 9/2006 (LEAE) que más discusión ha generado ha sido la relativa a la fecha de aplicación del procedimiento de la EAE, disponiendo "*el sometimiento a EAE de los planes que no contaran con aprobación definitiva como máximo el 21 de julio de 2006"*. En este punto, la citada ley no regulaba el supuesto de planes que ya contaban con evaluación ambiental finalizada a la entrada en vigor de la LEAE, lo que ha ocasionado graves problemas procedimentales en la tramitación de los planes, ALMENAR MUÑOZ (2015a).

En efecto, todos los planes con incidencia en el medio ambiente que no contaran con aprobación definitiva el 21 de julio de 2006 debían someterse al procedimiento de evaluación ambiental estratégica. Ahora bien, una cuestión es la aplicación plena de la evaluación ambiental estratégica a los planes a partir de la

entrada en vigor de la LEAE que no contaban en fecha 21 de julio de 2006 con resolución del órgano ambiental, y, por ende, con aprobación definitiva. Y cuestión bien distinta son aquellos planes aprobados definitivamente con posterioridad al 21 de julio de 2006, pero que ya contaban con proceso de evaluación ambiental finalizado con anterioridad a la entrada en vigor de la LEAE. En el caso de la Comunidad Valenciana mediante la emisión de una Declaración de Impacto Ambiental.

En la práctica, esta deficiencia de la Directiva EAE, al no establecer un régimen transitorio para aquellos planes ya evaluados ambientalmente pero sin aprobación definitiva, ha supuesto una duplicidad del procedimiento de EA y, un alargamiento innecesario del trámite de aprobación de los planes.

2.2.3 Las fortalezas de la EAE

Para entender el alcance de la EAE, deben subrayarse las principales ventajas de este procedimiento frente al marco anterior de la evaluación de impacto ambiental, y, en resumen, son:

a. La principal mejora de la EAE es el *estudio de alternativas* del planeamiento, ya que hasta la entrada en vigor de la LEAE solamente se evaluaba una propuesta de ordenación. Asimismo, el trámite de evaluación ambiental se efectuaba de manera paralela a la tramitación del plan, y actualmente con la EAE el análisis ambiental es previo a la redacción técnica del planeamiento. Esto supone una mayor eficacia de las decisiones que deban adoptarse, al poder elegir, entre las diferentes alternativas posibles, aquella que mejor salvaguarde los intereses generales desde una perspectiva global e integrada del territorio, teniendo en cuenta todos efectos derivados de la ordenación urbanística proyectada.

b. La EAE supone una mayor *participación pública y plazos* más amplios de exposición del plan, en garantía del derecho a la información ambiental.

c. Otra mejora es la obligación de remitir al órgano ambiental *los informes de seguimiento* del cumplimiento de los condicionantes ambientales del plan señalados para su aprobación. Esto supone que, para el desarrollo de los ámbitos urbanísticos previstos en el plan, hay que acreditar previamente ante el órgano ambiental el cumplimiento de los condicionantes ambientales.

2.3. El caso de la Comunidad Valenciana

Se considera de interés abordar el caso de la Comunidad Valenciana, dado que fue pionera en España en aprobar normativa de evaluación ambiental en el año 1989, y desde esa fecha la totalidad del planeamiento aprobado en este ámbito territorial ha sido sometido al proceso de EAE, lo que supuso un avance en la protección ambiental del territorio, aunque con resultados no del todo garantistas del medio ambiente.

La entrada en vigor de la EAE en la Comunidad Valenciana ocasionó un cambio sustancial en el planteamiento de las cuestiones urbanísticas, incorporando ya en sus fases iniciales los aspectos ambientales, con el horizonte de la sostenibilidad como meta, que adquieren un carácter determinante y previo a la toma de decisiones. Sin embargo, este nuevo procedimiento tuvo un difícil encaje en la normativa urbanística valenciana vigente en aquel momento, la Ley 16/2005, de 30 de diciembre, de la Generalitat, Urbanística Valenciana (LUV), lo que provocó serias disfunciones en la tramitación y contenido documental de los planes. Además, la adaptación a este nuevo marco normativo supuso, incluso, la reorganización de la administración ambiental de la Generalitat.

Así, en tanto no se desarrollara la normativa para la evaluación ambiental estratégica prevista en la Directiva 2001/42/CE, de 27 de junio, se previó un régimen transitorio en la Ley 4/2004, de 30 de junio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje (LOTPP), vigente hasta el 20 de agosto de 2014 por derogación de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje (LOTUP), por el que se seguían evaluando determinados instrumentos de ordenación territorial y urbanística conforme a la normativa vigente en materia de evaluación de impacto ambiental (EIA).

Posteriormente a la LOTPP, entró en vigor un nuevo régimen urbanístico con la citada Ley 16/2005, de 30 de diciembre, que vino a derogar a la discutida Ley 6/1994 (LRAU). En este punto, debe destacarse que la nueva ley valenciana de 2005 no hiciera referencia alguna a la Directiva EAE y, por ende, al procedimiento de la evaluación ambiental estratégica, si no que continuaba haciendo mención, en relación con los instrumentos de ordenación del territorio y urbanísticos a la evaluación de impacto ambiental y a la clásica y obsoleta documentación de los estudios de impacto ambiental, como ha puesto de manifiesto CANTER.

Entre tanto, la administración autonómica valenciana no contaba con estructura orgánica ni funcional que se adaptara a las nuevas exigencias de la EAE, lo que supuso la reestructuración de la Generalitat, creándose en 2007 un Servicio específico denominado de Evaluación Ambiental Estratégica, y desde septiembre de 2011 el órgano ambiental pasó de ser unipersonal a conformarse en un órgano colegiado denominado Comisión de Evaluación Ambiental (CEA).

En resumen, se destaca que tras la promulgación de la Directiva EAE y la correlativa ley estatal de EAE de 2006, lo bien es cierto que la falta de regulación en la Comunidad Valenciana hasta el año 2014 ha generado graves desajustes y disfunciones tanto en la tramitación como en la suficiencia documental de los planes sometidos a EAE.

2.3.1 Efectos de la tardía regulación de la evaluación ambiental estratégica

En el ámbito de la Comunidad Valenciana debe analizarse la vigente Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje (LOTUP), que nace con el espíritu de aligerar y esclarecer el hasta ese momento ingente marco normativo valenciano en materia de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje.

De hecho, como muestra de los efectos de la aplicación de la Ley 9/2006 en la Comunidad Valenciana, durante el periodo 2006-2014, en el cual no existía normativa autonómica reguladora de la EAE, según GARCÍA JIMÉNEZ, se tramitaron 177 planes sometidos a EAE, debiendo resaltarse que únicamente 15 expedientes finalizaron el procedimiento ambiental. Esto evidencia que la implantación de la EAE en este ámbito territorial y la ausencia de normativa en la materia, produjo el efecto prácticamente paralizante en la tramitación del planeamiento.

Sin duda, una de las cuestiones más perentorias e inaplazables que debía abordar el ordenamiento jurídico valenciano era la adaptación y coordinación del procedimiento sustantivo de aprobación de los planes al procedimiento instrumental de evaluación ambiental, recogiéndose así las determinaciones establecidas en la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, dado que la Ley 9/2006, de 28 de abril, no fue incorporada a la legislación valenciana. No obstante, cabe indicar que el nuevo procedimiento ambiental se aplicaba de facto por la administración autonómica con competencia material pero a falta de regulación normativa expresa en la Comunidad Valenciana, lo que palmariamente ha producido disfunciones en la aplicación de la EAE, en especial para el planificador.

Con todo, ALMENAR MUÑOZ (2015b) a nivel jurídico una de las cuestiones más relevantes de la nueva ley urbanística valenciana de 2014 es la regulación *ex novo* de un mecanismo de elaboración y evaluación del planeamiento donde las variables ambiental, territorial, paisajística, económica y cultural confluyen en un mismo procedimiento administrativo, denominado de evaluación ambiental y territorial estratégica, desde una óptica unitaria y global de la planificación, que pretende contribuir a agilizar la tramitación de planes y dotar de seguridad jurídica a todos los operadores que intervienen en el campo del urbanismo y de la ordenación del territorio. Asimismo, la LOTUP incorpora al proceso de EAE la última reforma legislativa estatal en materia de evaluación ambiental, operada en la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, que acertadamente instaura en nuestro ordenamiento jurídico un único marco normativo para la técnica de la evaluación ambiental tanto para planes como para proyectos, siguiendo a CUYÁS PALAZÓN (2014).

En síntesis, atendiendo al espíritu de la nueva ley urbanística valenciana, ésta debe suponer un salto cualitativo y cuantitativo respecto al marco normativo anterior, para atender con eficacia las reivindicaciones ciudadanas, dado que la demandas sociales exigen que el desarrollo urbano y la normativa de planificación estratégica, de ordenación territorial y ambiental vayan de la mano, y todo ello, desde un planificación consensuada con todos los agentes intervinientes en la ordenación del territorio y el urbanismo, evitando recientes disfunciones en el procedimiento de aprobación del planeamiento.

Para una puesta al día de esta materia, debemos referirnos a la reciente configuración de la Generalitat de julio de 2015, que separa orgánicamente el órgano sustantivo (urbanismo) del órgano ambiental, con competencias atribuidas a distintas consejerías, lo que en la práctica puede suponer una pérdida de agilidad para la aprobación del planeamiento, debiendo buscarse soluciones

diligentes pero a su vez garantistas del procedimiento de EAE, por exigencia del derecho comunitario y de manera correlativa de la legislación estatal. Así, el legislador valenciano se ha replanteado la aplicación en todo caso de la evaluación ambiental estratégica, por ejemplo cuando se trate de planes que afecten únicamente al suelo urbano consolidado y a la ordenación pormenorizada.

A tal fin, la reciente reforma de la LOTUP de diciembre de 2015[1] ha mejorado considerablemente la tramitación y aprobación de los expedientes afectantes a la ordenación pormenorizada (de competencia exclusiva municipal), residenciando directamente la condición de órgano ambiental en los Ayuntamientos, con la reserva en el caso de ámbitos de actuación contenidos en planes generales no sometidos a evaluación ambiental, al haber sido aprobados con anterioridad a la entrada en vigor de la normativa sectorial en la materia, como he tenido ocasión de poner de manifiesto ALMENAR MUÑOZ (2016).

Ello por cuanto, en el supuesto de planes ampliamente superados por la aprobación posterior de normas o figuras de protección ambiental (Lugares de Interés Comunitario, Red Natura 2000, Planes de Ordenación de Recursos Naturales, especies de fauna y flora protegidas, declaración de zonas húmedas,.. etc.), hacen que, desde una visión integral de la ordenación del territorio (medio ambiente, paisaje y urbanismo) y por la presencia en la zona de actuación de determinados factores, que impiden o condicionan la transformación urbanística de los terrenos, pueda ser inviable desde la perspectiva ambiental la ejecución de ámbitos de planeamiento no sometidos a evaluación ambiental.

En síntesis, transcurridos 18 meses de aplicación de la LOTUP (entrada en vigor el 20 de agosto de 2014), ha quedado solventada la ausencia de regulación del procedimiento de la EAE en la Comunidad Valenciana, y, por tanto, resuelta la inseguridad jurídica y disfunciones procedimentales generadas tras ocho años de aplicación de la Directiva EAE en España, lo que sin duda ha mejorado de manera manifiesta para el planificador la elaboración y la tramitación de los planes, todo ello dicho con las reservas que suele conllevar la implantación y adaptación de nuevas disposiciones legislativas en la administración, autonómica y local, en este caso.

3. LA EFICACIA DE LA EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA PARA LA PROTECCIÓN DEL TERRITORIO

Por último, se pone de relieve la función del procedimiento de la evaluación ambiental del planeamiento, como paradigma de la buena gobernanza del territorio, con el fin de compatibilizar la protección del medio ambiente con el desarrollo de las ciudades y el territorio.

[1] *Ley 10/2015, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalita*t, (Ley de Acompañamiento de la Generalitat de 2016), DOCV de 31 de diciembre de 2015.

En primer término, se destaca el proceso de la evaluación ambiental, de innegable preeminencia en estos ultimo años, como instrumento que debe acompañar al desarrollo sostenible e integrador, quedando supeditada su eficacia, primero, de que se sometan únicamente las actuaciones que puedan tener repercusiones en el medio ambiente, y, segundo, de la agilidad con que se tramite el procedimiento.

Así, la regulación estatal en materia de evaluación ambiental, debe asegurar, por imperativo de la Constitución Española, la protección y preservación del medio ambiente, para lo cual, un marco básico y común es totalmente indispensable, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección. En efecto, esta competencia ambiental debe ejercerse de tal manera que garantice el derecho de todas las personas a gozar de una vida y un medio ambiente seguro, y ecológicamente equilibrado, protector de la biodiversidad, los procesos ecológicos y de otras áreas de especial importancia medioambiental.

Al respecto, uno de los principios básicos que debe formar toda política ambiental es el de la prevención. Es por ello que los sucesivos programas medioambientales de la Unión Europea han venido insistiendo en que la mejor manera de actuar en esta materia es tratar de evitar, con anterioridad a su producción, la contaminación o los daños ecológicos, más que combatir posteriormente sus efectos, como han puesto de manifiesto PARTIDARIO (1999) y GÓMEZ OREA (2011).

De hecho, para una efectiva protección del medio ambiente, es imprescindible detectar las limitaciones que producen la existencia de valores ambientales y figuras de protección ambiental en la elaboración de los planes, y en la ejecución del planeamiento (espacios naturales protegidos, fauna y flora protegidas, Lugares de Interés Comunitario, vías pecuarias, zonas húmedas, espacios de la Red Natura 2000, Zonas de Especial Protección para las Aves, parques naturales, paisajes protegidos, suelo forestal,…etc.), que hacen que pueda ser inviable cualquier alteración o transformación del medio natural, quedando sujeto el suelo con valores ambientales significativos a un régimen jurídico especial de protección.

A tal fin, con el propósito de detectar los errores ambientales que se hayan podido haber cometido, en su caso, en la planificación territorial y urbanística y que puedan servir de aprendizaje, resulta ineludible identificar las afecciones y riesgos ambientales que plantea el territorio para la consecución de un crecimiento sostenible, imprescindibles para realizar el diagnóstico y el proceso de evaluación ambiental de los planes, así como otras afecciones no ligadas directamente a factores ambientales, pero que condicionan la ordenación como las relativas a infraestructuras lineales, tales como carreteras, aeropuertos, ferrocarriles, tendidos eléctricos, canalizaciones, etc.

En efecto, para garantizar la viabilidad ambiental del plan, debe realizarse un análisis pormenorizado de los factores, riesgos ambientales y afecciones legales que condicionan la ordenación territorial y urbanística, dedicando especial cometido a la consideración de los nuevos paradigmas de la planificación, como

son la Estrategia Territorial Europea (1999), la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana (2011) y la Infraestructura Verde.

De hecho, los Estados miembros de la Unión Europea, con la adopción de la Estrategia Territorial Europea, acordaron unos modelos y objetivos territoriales comunes para el futuro desarrollo. Las políticas de desarrollo territorial pretenden conseguir un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio europeo. Para ello se establecen unos objetivos comunes que deben alcanzarse por igual en todas las regiones de la Unión Europea.

La Comunidad Valenciana asume el reto de definir su propia estrategia territorial de acuerdo con los objetivos comunitarios de procurar la cohesión social y económica, la conservación de los recursos naturales y del patrimonio cultural, y la competitividad más equilibrada de su territorio. Ante estos planteamientos, indicadores de la nueva realidad, se formula una regulación que establece el marco donde tiene cabida la armonización de las distintas políticas sectoriales con incidencia territorial de forma que, tal y como establece la Estrategia Territorial Europea, se creen nuevas formas de colaboración institucional con el fin de contribuir a que, en el futuro, las distintas políticas sectoriales que afectan a un mismo territorio, que hasta ahora actuaban de forma prácticamente independiente, formen parte de una actuación integrada coherente con las claves de la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana, ALMENAR MUÑOZ (2015b).

Como apunta CANTÓ LÓPEZ, la Infraestructura verde se configura como un activo esencial del desarrollo sostenible del territorio, que pone en valor el componente ambiental del territorio en la planificación y en el crecimiento de las demandas de uso de suelo para usos y actividades residenciales, dotacionales o productivas, desde el principio de desarrollo territorial y urbano sostenible. La Infraestructura Verde se basa en el principio de que la protección y valorización de la naturaleza y los procesos naturales, y los beneficios que la sociedad puede obtener de la naturaleza, se integran de forma consciente en la planificación espacial y en el desarrollo territorial.

Asimismo, una correcta EAE conlleva la observancia de la normativa medioambiental y la cartografía oficial disponible, como información imprescindible para el planificador y demás agentes intervinientes en la ordenación territorial y el urbanismo.

A tal fin, debe establecerse una relación clara y precisa que determine, dónde es posible y dónde no el desarrollo urbanístico. En consecuencia, la planificación debe abordarse en cascada territorial: estatal, autonómica, y local, desde una perspectiva integral del territorio, incorporando criterios paisajísticos, culturales y ambientales.

Consiguientemente, debe considerarse la evaluación ambiental como proceso indispensable para la protección del medio ambiente, y, a su vez, como instrumento para la incorporación de los criterios de sostenibilidad en la toma de decisiones estratégicas, al fin de garantizar una adecuada prevención de los impactos ambientales concretos que se puedan generar, al tiempo que se

estudian mecanismos eficaces de corrección o compensación, que permitan compatibilizar el desarrollo de nuevos crecimientos urbanos con la conservación de los valores del territorio.

Por ello, tanto en la fase de integración (planificación), como en la fase de verificación, que es propiamente la del análisis ambiental del plan, deben considerarse una serie de factores, afecciones legales y riesgos ambientales necesarios para conseguir una adecuada integración ambiental del plan y afrontar los grandes retos de la sostenibilidad. Las omisiones o inadvertencia de estos condicionantes, deviene necesariamente en alargamiento de los procesos, circunstancia evitable si se opera de partida sobre un marco de referencia completo.

En el caso de la Comunidad Valenciana, para la elaboración de los estudios ambientales (documento de inicio, y el expediente de evaluación ambiental estratégica) deben analizarse unos 43 condicionantes ambientales, (27 factores y afecciones legales, y 16 riesgos ambientales), extrapolables al resto de Comunidades Autónomas, para un eficaz evaluación de los planes, ALMENAR MUÑOZ (2015b). Señalándose los recogidos en la siguiente **tabla.**

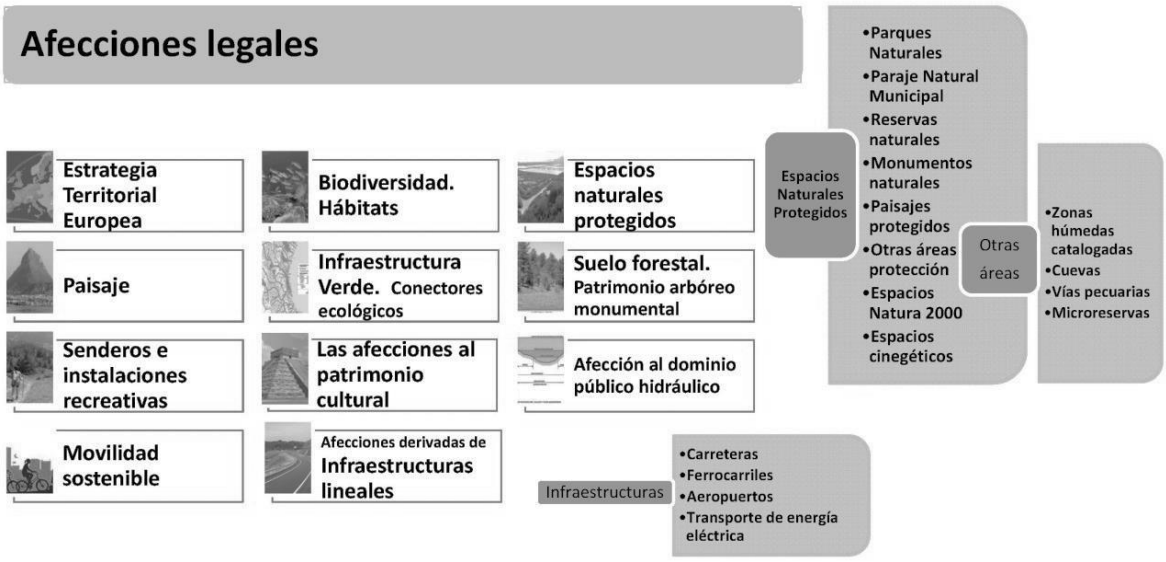


Tabla. Afecciones ambientales del territorio

En síntesis, algunos de estos condicionantes ambientales impiden la trasformación del suelo en su estado natural, por lo que el suelo queda sometido al régimen del suelo no urbanizable protegido, y el planeamiento debe recoger por prevalencia de la legislación ambiental frente a la urbanística dicha clasificación. En otros casos, algunas de estas afecciones implican la ejecución de costosas medidas correctoras que comprometen la viabilidad económica del plan.

4. CONCLUSIONES

A partir de la indiscutible relevancia del procedimiento de la evaluación ambiental del planeamiento a nivel internacional, cabe destacar su evolución y aplicación desde la entrada en vigor de la Directiva EIA-85. Hasta el año 2001, todos los países de la Unión Europea presentaban similares carencias en la protección ambiental, aunque algunos países fueron más avanzados en el control ambiental del planeamiento como en el caso de Alemania con la implantación del proceso de la EAE (UE, 2001).

Así, partiendo del estudio de la Comunidad Valenciana, podemos afirmar la relevancia de una eficaz evaluación ambiental del planeamiento para la consecución del desarrollo sostenible de las ciudades y del territorio. Cabe destacar que la Comunidad Valenciana fue pionera a nivel estatal, en implantar el procedimiento de evaluación ambiental de los planes en el año 1989. No obstante, pese a las buenas intenciones, la novedad del proceso de la EAE ha supuesto dificultades técnicas y disfunciones en la tramitación del planeamiento,

que se han mostrado en este trabajo como debilidades o deficiencias constatadas.

En efecto, se han detectado tres grandes deficiencias:

De *carácter normativ*o, desde la ausencia de regulación de las cuestiones ambientales aplicadas a la planificación, la posterior promulgación de la Directiva EIA, con sus deficiencias, destacándose la problemática de la tramitación simultanea del plan y de su estudio de impacto ambiental, hasta el marco actual de la EAE, que ha supuesto un avance en la materia de EA.

La *aplicación* de la evaluación ambiental del planeamiento puede decirse que ha sido deficiente al no observarse correctamente las afecciones y los riesgos ambientales en la elaboración de los estudios de contenido ambiental de los planes.

En la *política urbanística* de muchos municipios prevalecía el desarrollo urbanístico frente a la conservación del medio ambiente, al contrario que los agentes intervinientes en la protección ambiental, las asociaciones en defensa de la naturaleza en la Comunidad Valenciana han tenido un papel esencial para la preservación de espacios con valores ambientales merecedores de protección.

De hecho, la escasa concienciación social y política por la protección del medio ambiente hasta fechas recientes, suponía que la evaluación ambiental era considerada una cuestión menor en la planificación territorial y urbanística. En la práctica, esto ha supuesto un crecimiento descontrolado y desordenado, salpicando todo el territorio de edificaciones. La experiencia desde el año 1989 en la Comunidad Valenciana ha reflejado importantes errores de planificación, destacándose la aprobación municipal del plan sin ningún control ambiental hasta su remisión al órgano ambiental para su aprobación definitiva. Esto es, hasta el año 2006, se tramitaba el planeamiento municipal de manera simultánea a su evaluación ambiental. Las determinaciones y crecimientos urbanísticos de un municipio ya estaban determinadas sin haberse sometido a ningún control ambiental, dado que la política urbanística de un municipio se plasmaba en los planes sin evaluarse la incidencia ambiental sobre el territorio.

En definitiva, una cuestión relevante en esta materia, ha sido el avance de la evaluación ambiental desde la aprobación de la Directiva EAE, dado que el proceso de EA es previo a la redacción del planeamiento. Esto supone que el órgano ambiental debe establecer un marco de referencia completo sobre las afecciones y riesgos ambientales del territorio al servicio del planificador.

Así, la viabilidad ambiental del planeamiento implica incorporar conocimiento, criterio y compromiso ambiental al proceso de elaboración del plan. La identificación de los efectos sobre el medio ambiente conlleva la agilización de la tramitación del planeamiento, al identificarse y considerarse las afecciones y riesgos ambientales desde el primer momento de la toma de decisiones, evitándose recientes disfunciones en el procedimiento de aprobación de los planes.

Con todo, para una efectiva protección del medio ambiente, resulta imprescindible detectar las limitaciones que producen la existencia de valores ambientales en el territorio, que hacen que pueda ser inviable cualquier alteración o transformación del medio natural, quedando sujeto el suelo con valores ambientales significativos a un régimen jurídico especial de protección.

Por ello, la competencia ambiental de los poderes públicos debe ejercerse de tal manera que garantice el derecho de todas las personas a gozar de un medio ambiente seguro, siendo la mejor manera de actuar, evitar, con anterioridad a su producción, la contaminación o los daños ecológicos, más que combatir posteriormente sus efectos.

A tal fin, con el propósito de detectar los errores ambientales que se hayan podido haber cometido, en su caso, y que puedan servir de aprendizaje, resulta ineludible conocer los condicionantes ambientales que plantea el territorio para afrontar los grandes retos de la sostenibilidad. La omisión o inadvertencia de estos condicionantes deviene necesariamente en alargamiento de los procesos, circunstancia evitable si se opera de partida sobre un marco de referencia completo. En definitiva, debe establecer una relación clara y precisa que determine, dónde es posible y dónde no el desarrollo urbanístico.

En consecuencia, el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado, así como el deber de conservarlo, exige a los poderes públicos que velen por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el objetivo de articular a través de la ordenación territorial y el urbanismo ciudades y territorios más sostenibles, siendo imprescindible para la consecución de tal fin, una eficaz evaluación ambiental del planeamiento.

En resumen, la Constitución Española plasmó en su art.45, como principio rector de la protección ambiental del Estado, el reconocimiento de que todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo, lo que exige a los poderes públicos que velen por la utilización racional de todos los recursos naturales, la prevención y reducción de la contaminación, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida, y defender y restaurar el medio ambiente, ponderándose, a su vez, el desarrollo económico con la conservación de los recursos naturales, con el objetivo de articular a través del planeamiento ambiental ciudades y territorios más sostenibles, siendo imprescindible para la consecución de tal fin, la implantación de políticas eficaces en materia ambiental y de ordenación territorial.

En definitiva, se proponen tres fases para alcanzar una eficaz gobernanza del territorio a través de la evaluación ambiental de los planes. En primer término, debe partirse del conocimiento del territorio e identificación de los condicionantes ambientales (afecciones y riesgos ambientales), recogidas detalladamente en la tabla. Una segunda fase consistiría en establecer estrategias a nivel estatal y autonómico para el desarrollo sostenible del territorio, tales como el desarrollo controlado de suelo y de los recursos naturales. Y por último, la puesta en práctica de las anteriores determinaciones en los planes: todo ello para la consecución de la protección del medio ambiente a través del planeamiento territorial y urbanístico.

BIBLIOGRAFÍA

ALMENAR MUÑOZ, M. (2015a): *La tramitación de planes y programas, especial referencia a la evaluación ambiental*, en *Nuevo régimen jurídico urbanístico de la Comunidad Valenciana* (obra colectiva), Tirant Lo Blanch, Valencia, p-191.

- (2015b): *La evaluación ambiental estratégica como procedimiento para la planificación sostenible del territorio*, Comunicación oral, Congreso de Derecho Ambiental para una economía verde, A Coruña, noviembre, 2015.

- (2016): *La tramitación del planeamiento. Especial referencia al procedimiento de evaluación ambiental,* en *Nuevo régimen jurídico urbanístico de la Comunidad Valenciana* (obra colectiva), Tirant Lo Blanch, Valencia, p.205.

BASSOLS COMA, M. (1981): *Urbanismo y Medio Ambiente*, en Derecho y Medio Ambiente*,* CEOTMA, Serie Monografías núm.4, RODRÍGUEZ RAMOS (coord.), Madrid, p.24.

CANTER, L.W. (2004), *Manual de evaluación de impacto ambiental. Técnicas para la elaboración de los estudios de impacto*, 2ª Edición, McGraw-Hill, Madrid.

CANTÓ LÓPEZ, Mª.T. (2014): *La planificación y gestión de la Infraestructura Verde en la Comunidad Valenciana,* Revista Aragonesa de Administración Pública, núm. 43-44, Zaragoza, p.218.

CUYÁS PALAZÓN, Mª.M. (2007): *Urbanismo ambiental y evaluación ambiental estratégica,* Atelier Libros Jurídicos, Barcelona.

- (2014), *A vueltas con la evaluación ambiental. Algunas novedades de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre,* Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación, Madrid, núm. 31, mayo-agosto, pp.3-4.

DALAL-CLAYTON, B., & SADLER, B. (2005): *Strategic Environmental Assessment. A sourcebook and reference guide to international experience,* London: Earthscan.

FARINÓS DASÍ, J. (2011): *De la evaluación ambiental estratégica a la evaluación de impacto territorial: Reflexiones acerca de la tarea de evaluación*, Universitat de València.

FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D. at al, (2014): *Evaluación de Impacto Ambiental y Evaluación Estratégica*, Tirant Lo Blanch, Valencia.

FERNÁNDEZ GARCÍA, J.F. at al, (2006): *La evaluación ambiental de los planes urbanísticos y de ordenación del territorio*, Wolters Kluwer, Madrid (España).

GARCÍA JIMÉNEZ, Mª. J. (2015): *Coordinación entre el planeamiento territorial y urbanístico Aproximación al caso valenciano*, Serie Estudios y Documentos de la

Colección Desarrollo Territorial, nº 15 Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local (IIDL), Universitat de València, p.122.

GÓMEZ OREA, D. (2011): *Los orígenes de la evaluación ambiental estratégica (EAE) y su relación con la evaluación de impacto territorial (EIT)*, en FARINÓS DASÍ, J., *De la evaluación ambiental estratégica a la evaluación de impacto territorial: reflexiones acerca de la tarea de evaluación*, Servicio de publicaciones de la Universitat de València, pp.172.

- (2014), *Evaluación Ambiental Estratégica*, Mundi-Prensa, Madrid.

HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, F.L. (2008): *La evaluación ambiental estratégica del planeamiento territorial y urbanístico. Análisis de la legislación autonómica,* en *El Derecho Urbanístico del Siglo XXI (libro homenaje al profesor Martín Bassols Coma)* Vol. II, Bosch, Barcelona.

MARTÍN MATEO, R. (2014): *Tratado de Derecho Ambiental,* Vol. IV, Trivium, Madrid.

PAREJO NAVAJAS, T. (2006): *Una revisión de la Evaluación Ambiental Estratégica del Planeamiento Urbanístico desde sus aspectos jurídicos, Ciudad y Territorio,* Estudios Territoriales, XXXVIII (149-150), Ministerio de Vivienda (España).

PARTIDÁRIO, M.R. (1999): *Strategic Environmental Assessment - principies and potential.* In M. PETTS (ed.) Handbook of Environmental Impact Assessment, Blackwell. London.

- (2005): *The contribution of Strategic Impact Assessment to Planning Evaluation*, in D. Miller, D. and D. Patassini (eds.), Accounting for non-market values in planning evaluation, Ashgate Publishing.

SADLER, B. & VERHEEM, R. (1996): *Strategic Environmental Assessment 53: Status, Challenges and Future Directions.* Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment (The Netherlands), and International Study of Effectiveness of Environmental Assessment.

SANZ RUBIALES, I. (2007): *Notas sobre el régimen jurídico de la evaluación estratégica de planes en la Ley 9/2006*, RDA núm. 12.

THERIVEL, R. & PARTIDÁRIO, M.R. (1996): *The Practice of Strategic Environmental Assessment,* Earthscan Publications, London, pp. 5-ss.

UNIÓN EUROPEA (1991): *Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context.* Espoo (Finlandia).

- (1994): *Un procedimiento para considerar los impactos ambientales de políticas, planes y programas en los niveles más altos del proceso de decisión con*

objeto de alcanzar un desarrollo sostenible, Luxembourg, Publications Office of the European Union.

- (2001): Informe *sobre la aplicación de la Directiva 2001/42 relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente*, Dirección General de Medio Ambiente, disponible en línea: http://ec.europa.eu/environment/archives/eia/pdf/030923_sea_guidance_es.pdf.

- (2004): *Estrategia de la AEMA (2004-2008),* Luxembourg, Publications Office of the European Union.

A. EXPERIENCIAS Y BUEN GOBIERNO EN LA ORDENACIÓN TERRITORIAL Y EN LA PLANIFICACIÓN AMBIENTAL Y URBANA COMO INSTRUMENTOS FRENTE A LA CRISIS GLOBAL Y PARA AFRONTAR UN NUEVO MODELO DE DESARROLLO

La ciudad isla

Jesús Álvarez García
Doctor arquitecto, profesor de la ULPGC, vocal de ACADUR

RESUMEN
Se trata de una reflexión acerca de las transformaciones urbanísticas producidas en la ciudad contemporánea de los últimos cincuenta años, en los cuales los lenguajes y las morfologías propias de lo urbano se han interrelacionado con el espacio exterior a la ciudad compacta, para generar una red de ciudades y de su especial configuración para los territorios insulares, hasta conformar un modo específico de relaciones, movimientos y formas en el territorio. Para ello se toma como ejemplo la Isla de Gran Canaria en las Islas Canarias que se convierte en un paradigma de estas formas de transformación del territorio en lo que hemos denominado ciudad isla en oposición a la isla ciudad la cual ha completado su espacio de crecimiento.

ABSTRACT
This is a reflexión about the urbanistic transformations that have taken place in the contenporary cities in the last fifty years, in which the language and morphology appertaining to the urban environment have become interrelated to the area outside the compact city, generating a web of cities and a special configuration regarding island territories to the point of conforming a specific mode of relationships, movements and forms in the territory. To illustrate this we (I) will use as an example the island of Gran Canaria in the Canary Islands which presents a paradigm of these ways of transformation of the territory in what we have named the island City as opposed to the City island which has already completed its available space.

PALABRAS CLAVE
urbanística, territorio, ordenación territorial, ciudad difusa, tipología edificatoria, movilidad, transformación urbanística, periferia, usos del suelo.

KEYWORDS
Urbanistic, territory, strategic planning, scattered city, building tipology, mobility, urbanistic transformation, and periphery, land uses.

1. DE LA CIUDAD DEL ENSANCHE A LO URBANO

Se pretende verificar la correspondencia entre los periodos de los cambios sociales y territoriales de los últimos cincuenta años con los cambios producidos en los métodos de analizar la ciudad y las transformaciones que tienen como soporte el territorio, así, se aventura la hipótesis general de que es posible distinguir tres etapas para llegar a la situación actual, cuales son:

Anterior a 1.960.- Se toma como origen esta fecha por cuanto significa la fase de expansión de las consecuencias de la Guerra Civil y de la segunda guerra mundial, en la cual, por lo que hace referencia a España y a las Islas Canarias, se produce la inflexión de las condiciones de subdesarrollo hacia la modernidad en sentido etimológico, el tercer plan de desarrollo parece constituir un referente de dicha transformación.

Desde 1.969 hasta 1.980.- La ruptura del modelo agrario se consolida con la expansión de la ciudad hacia el territorio y la dispersión de usos que la ciudad expulsa hacia el exterior, los grandes desplazamientos de la población que busca asentarse en ciudades, estructura que se consolida a nivel del estado hasta el cambio democrático en España y la consolidación de las libertades. Enorme crecimiento superficial de la ciudad compacta en esta fase y la conciencia vaga de las transformaciones de la ciudad histórica.

Desde 1.980 hasta 2.007.- La conformación de la ciudad de la difusión, mediante la terciarización total del territorio y de la conversión de aquel modelo jerárquico en uno de isotropía espacial, con incidencia absoluta sobre las previsiones de transformación planteadas desde las ciencias positivas en la etapa anterior, y consolidación de la red de ciudades en competencia territorial.

A partir de 2.007, los efectos de la crisis económica global han venido a detener el proceso provocando un tiempo de confusión en el territorio y la incertidumbre de los agentes que actúan sobre este.

En la última época mencionada y en el proceso de dispersión de los usos y tipologías urbanas hacia el territorio, es posible reconocer formas singulares del fenómeno en espacios concretos cuya diferencia estriba en las especiales condiciones geográficas de los mismos; así, la manifestación de aquella dispersión en territorios discontinuos (islas), en una escala poblacional media o grande, del entorno del millón de habitantes y una dimensión superficial capaz, todo ello como rango básico del cual se derivan unas condiciones de complejidad asimilables a las de la ciudad continental.

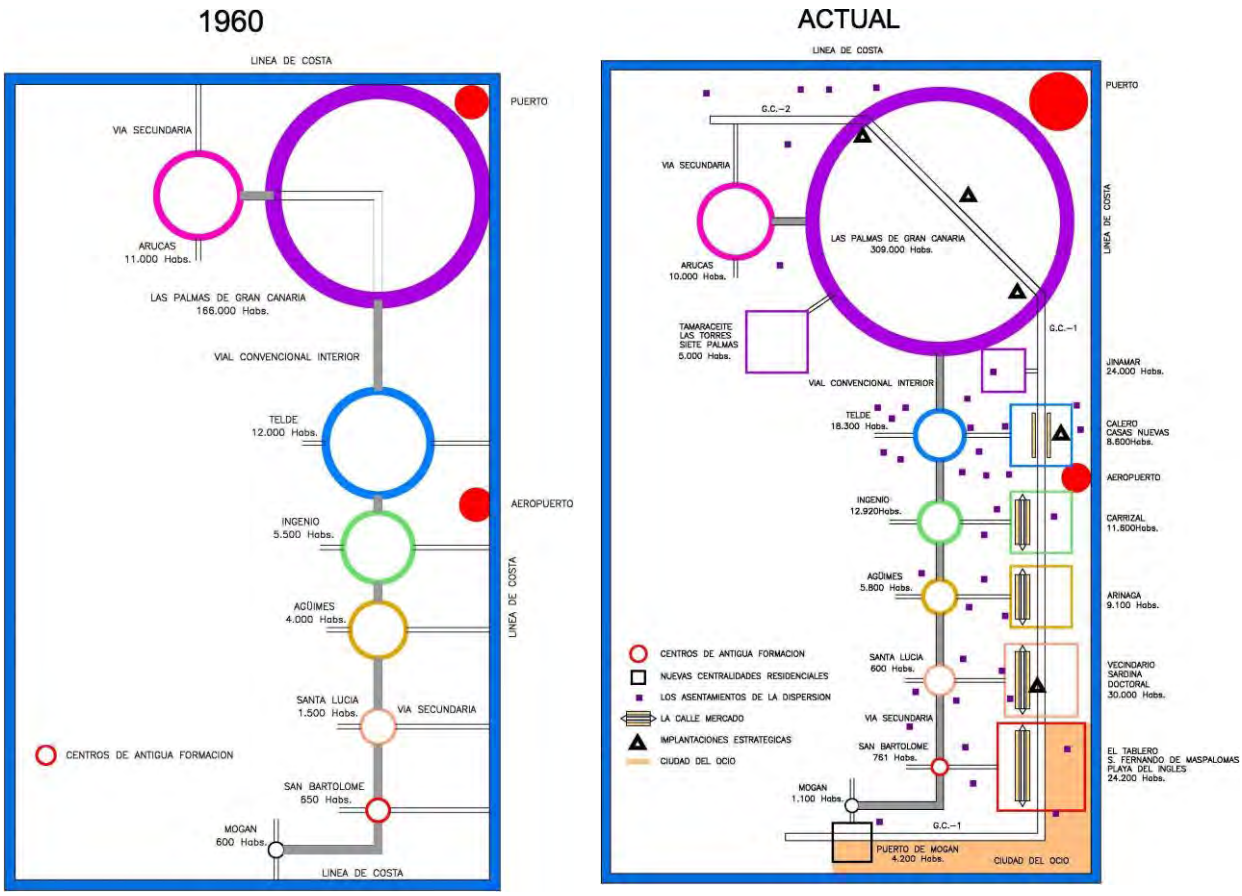


Fig. 1. El espacio insular anterior a 1.960, **figura izquierda**, la ciudad capital domina el territorio exterior, centralizando las actividades principales, los núcleos antiguos se localizan sobre la vía radial interior a la isla, a distancia suficiente, en principio por razones defensivas, posteriormente para un mejor control de la producción agraria, la dimensión de estos centros de antigua formación desciende en proporción inversa a la distancia a la capital y se colocan más alejados de la costa cuanto más distancia hay hasta la capital, modelo de base agraria previo a las condiciones de desarrollo. **El espacio en la fase actual, 2.006, la ciudad difusa, figura derecha.** La mejora de las condiciones de accesibilidad de esta franja hace que tienda a conformar un continuo territorial, únicamente roto por las dificultades geográficas, el territorio se organiza como un conjunto de nodos residenciales y de centros especializados. La consolidación de las nuevas centralidades absorbe las potencias de los centros antiguos, excepto los casos de Telde e Ingenio que partían de un umbral de dimensión mayor, pero los crecimientos principales se concentran en la línea de la gran infraestructura viaria. Es notable la potencia de la calle mercado, sobre la vía convencional de fachada alineada a la vía o sobre la Autovía (caso de Telde), en la que ambas fachadas son independientes, que recoge las tensiones de localización de las actividades fundamentales. Fuente: Elaboración propia.

1.1. La transformación en los territorios insulares, la ciudad isla.

De este modo, es posible avanzar la categoría de **CIUDAD ISLA** como aquel territorio insular capaz de contener las condiciones definitorias comunes a la ciudad dispersa, como espacios de naturaleza urbana de escala media, en una red de ciudades interconectadas y en competencia territorial, conteniendo los usos que corresponden a las ciudad occidental, con un espacio exterior al

conjunto que opera como franja rural-urbana y una "no ciudad" externa que, de algún modo, viene a resumir el suelo de naturaleza primaria donde no alcanza el interés urbanístico. Para la confirmación de la prueba se va a utilizar la Isla de Gran Canaria en las Islas Canarias la cual cuenta con las condiciones geográficas y dimensionales adecuadas para la escenificación del proceso.

Esta categoría se diferencia de la **ISLA CIUDAD**, de la cual los principales ejemplos pueden ser Manhattan, Hong Kong o Venecia, en las capacidades de crecimiento y transformación que, para estas últimas, requieren de procesos de sustitución y rehabilitación de la edificación sobre sí misma, por haber agotado su territorio interior.

1.2. Las condiciones del territorio

Las fases temporales establecidas anteriormente expanden sus efectos a la totalidad de los campos observación de las ciencias sociales, la economía, la sociología y la geografía, en todas las cuales se producen los saltos temporales puestos de prueba para la comprobación de las hipótesis planteadas.

La urbanística dispone de capacidades teóricas e instrumentaciones prácticas para analizar las transformaciones formales del espacio producidas en cada etapa de la evolución urbana y detectar elementos de confirmación de dichas transformaciones en distintas situaciones geográficas, para condiciones espaciales y sociales equivalentes. Las Escuelas de Arquitectura del norte de Italia y la de Barcelona, en España, han generado un cuerpo de análisis y una reflexión disciplinar sobre los procesos morfológicos que dan lugar a la ciudad contemporánea, que permiten el estudio y la intervención sobre la ciudad existente y sobre sus transformaciones en curso, con garantías de resolución de los conflictos que se generan en ambos estadios.

No obstante lo anterior, el fenómeno de la dispersión de usos urbanos hacia el territorio, lo que ha venido a denominarse **ciudad difusa**, tuvo un primer momento en las décadas finales del siglo XX, que concitó el interés de aquellas Escuelas, tratando de definir esta nueva realidad espacial como categoría emergente de estudio desde la urbanística, con la producción de un conjunto de materiales que ya se han publicado profusamente[1], en la búsqueda de pautas de análisis e intervención propias de esta realidad, como corpus disciplinar específico.

Pero el proceso era tan complejo, en ocasiones sin seguir una regla explícita en las formas de ocupación del territorio y, lo que es más importante a nuestros efectos, venía a poner en crisis las certezas propias del análisis morfológico funcional que, a partir de principios del presente siglo, se abandona aquella línea de investigación y se parte de la hipótesis, perfectamente plausible de todos modos y con niveles de seguridad científica ya constatados, de que dicho proceso

[1] ANGEL MARTÍN RAMOS (coord.) 2.004. Lo urbano en 20 autores contemporáneos. Editores: Universitat Politècnica de Catalunya,

es una fase, mejor una forma, de las transformaciones de la ciudad existente Así, son los estudios medio ambientales de base geográfica los que toman aquella línea investigadora para el estudio de las condiciones físicas y de transformación del espacio que dan pié a esta nueva realidad, teniendo siempre como referente su condición de proceso no controlado de competencia entre usos urbanizados y usos primarios del suelo y, con ello de los desajustes que la misma produce por el consumo de suelo en el exterior de la ciudad.

Se confirma, a partir de los datos analizados que la ciudad contemporánea, aquella que se sitúa en los países del mundo desarrollado, ha modificado su estatus espacial para difundir sus necesidades y sus actividades sobre el territorio, en un sistema de transposición de las antiguas jerarquías urbanas, aquellas que se basaban en un sistema de centralidades urbanas de posición exclusiva en el interior de la masa urbana de mayor densidad, para integrarse en la denominada red de ciudades, una red que hace funcionar el sistema por competencia y complementariedad territorial.

Pero la complejidad del resultado físico y la aparente ausencia de reglas para la localización de usos en el territorio hace perfectamente lícito que algunos autores se planteen dicho resultado como una descomposición de la ciudad anterior, sin propiedades que la conviertan en sistema…" *Lo cierto es que la construcción de la ciudad y las áreas metropolitanas – esas vastas configuraciones territoriales propias de la generación de corredores urbanos o mosaicos híbridos – hoy parece armarse en torno de una* ***acumulación heterogénea de fragmentos*** *– como enclaves terciarios de consumo exclusivo, barrios cerrados, parques temáticos, etc.- que obedecen a distintas lógicas de producción y que resisten* ***a*** *y son autónomas* ***de*** *todo encuadramiento sistémico normativo y de condiciones objetivas de recalificación social integral. La heterogeneidad mencionada es consecuencia directa de la pérdida del poder burocrático (el modelo de plan como sistema integrativo de los proyectos) y la llegada a un espontaneísmo-oportunismo de mercado, respecto del cual sólo parece posible ejercitar cierta clase de controles"..*[2]*.* Frente a esta visión discontinua y fragmentada del espacio, nos inclinamos por avanzar la hipótesis del sistema en red de ciudades, dentro del cual los vacíos y los intersticios pasan a formar parte del conjunto en transformación; a nuestro juicio, existen una serie de relaciones entre las partes que hacen que pueda ser analizado como tal a los efectos de su interpretación.

El resultado, desde el punto de vista de la urbanística, del proceso de consolidación de la ciudad difusa, en nuestro caso de **la ciudad isla**, es la posibilidad de observar el binomio ciudad – campo de la urbanística clásica como un conjunto de complementariedades de naturaleza urbana, en el cual existe una serie de relaciones de actividad estrictamente urbana (la red de ciudades), dentro

[2] FERNÁNDEZ, ROBERTO. **(2.003):** *Archipiélagos Urbanos y Sustentabilidad. Notas para una teoría critica del proyecto-fragmento.* Revista Theomai. Universidad Mar del Plata. Argentina.

de las cuales las ciudades precedentes al fenómeno se integran en relaciones de igualdad.

En este sentido hay que observar el papel que juega **la densidad**, que en el origen fundamenta la condición de concentración de vínculos sociales y relaciones, básicas para la cohesión urbana, que se convierte, en su lado negativo, en fuente de congestión, demanda de servicios insatisfecha y conflictos sociales, que hacen que la población perciba la vida en las partes más densas del sistema como agresiva y poco confortable y segura, primer paso para la huida hacia el territorio.

Resulta de interés a estos efectos la comprobación efectuada respecto del papel singular que juegan en la nueva categoría, las denominadas **ciudades de tipo medio**, conjuntos urbanos que proceden de la historia del territorio y que habían estado, hasta esta etapa, subordinados a las condiciones de actividad y uso que las clases dominantes, radicadas en la ciudad capital, imponían en el espacio como bien básico de uso. Las nuevas condiciones han llevado al desplazamiento, cuando no a la dislocación, de los centros de decisión, con un marcado carácter inespacial en la sociedad global, y entrar en competencia abierta con el centro, con las enormes ventajas, a favor de los núcleos menores, que se han puesto de manifiesto en los capítulos anteriores, respecto de la accesibilidad, la disponibilidad de suelo en mejores condiciones y con unas condiciones ventajosas de valor de mercado.

Los territorios insulares de escala menor, cual es el caso de Canarias, cuya composición territorial ha impedido la consolidación de la industria de transformación y tratamiento de materias primas, otra de las variables necesarias para conseguir la masa poblacional que origina la ciudad contemporánea, ha venido a coincidir en esta ausencia del sector secundario, con el desplazamiento masivo de la gran industria transformadora desde los países desarrollados hacia los del tercer mundo, que garantizan salarios mínimos y el traspaso de los conflictos derivados de la exigencia de derechos laborales hacia esas bases para la implantación. De este modo las sociedades desarrolladas mantienen la componente de acabado y distribución de los productos industriales y se especializan en aquellos otros bienes, especialmente de ocio y consumo, en los cuales tienen ventajas comparativas respecto de otros territorios equivalentes, bien sea en tecnología, investigación e innovación, bien sea en el aprovechamiento de los recursos naturales como materia explotable.

En el caso de Canarias, las excepcionales condiciones geográficas y climáticas, conjuntamente con las protecciones respecto de fenómenos atmosféricos y de fauna o vegetación potencialmente peligrosa, le otorgan una posición de privilegio respecto de otros destinos para la explotación de los recursos derivados del sol y la playa. Ello en un territorio civilizado y protegido dentro del espacio europeo, ha permitido que, pese a las fragilidades y dependencias del modelo económico canario, se haya producido la confluencia con los países más desarrollados y

disponga de un cierto blindaje ante las posibles crisis del citado modelo cuyas imperfecciones se han detallado en el capítulo correspondiente.

Así configurado el discurso, pretendemos entender la totalidad de la isla como un conjunto urbano, llámese ciudad difusa, ciudad dispersa, territorialidad o lo urbano, en el cual es posible distinguir "**partes de lo urbano**", en apropiación del concepto **parte de ciudad** de la escuela italiana de finales de los setenta, dentro del cual podemos diferenciar, ver figura 2., entre otras, las partes siguientes:

a.- La red de ciudades preexistentes, incluida la gran ciudad capital.

b.- La urbanización turística o del ocio.

c.- Las partes del territorio urbanizado fruto de consolidaciones irregulares.

d.- Las partes derivadas de la implantación de las áreas industriales.

e.- Las modernas superficies comerciales de carácter territorial.

f.- Los grandes equipamientos de escala territorial.

g.- Los crecimientos residenciales de baja densidad externos a las partes más densas del territorio.

h.- Las ciudades secundarias o exteriores a la red.

i.- La periferia, en el sentido expuesto en el capítulo segundo, de la ciudad isla, el exterior de la accesibilidad.

Fig. 2. Esquema representativo de la ciudad isla, vinculada a las nuevas infraestructuras viarias y ocupando la franja de mayor aptitud espacial y topográfica, se perfila un continuo de realidades de naturaleza urbana que viene a sustituir a los antiguos centros administrativos, únicamente fracturada por las dificultades orográficas, dibujando el espacio contemporáneo, la nueva periferia (mancha blanca en el mapa), que rodea no solo la gran ciudad sino todo el espacio del proceso de ocupación dispersa, el exterior de la ciudad (mancha verde en el mapa) se localiza en las zonas menos accesibles y apetecibles como producto. Elaboración propia.

Todos ellos componentes precisos de la nueva realidad fruto de la integración de actividades en la ciudad isla, aquí, el vínculo básico de estructuración del conjunto va a ser, más que la componente viaria, que lo es, las enormes

capacidades de movilidad de la población, facilitadas por unas infraestructuras de gran escala, desproporcionadas para el territorio servido.

Esto no sería posible sin una modificación sustancial de los hábitos y costumbres de la sociedad en esta nueva realidad urbana, la tendencia comercialmente dirigida hacia la vivienda unifamiliar, con una importante componente de apego a la propiedad del suelo en que se vive, la vida en relación con la independencia proporcionada por la modernas tecnologías de la información, el hogar como atavismo de la protección familiar y, sobre todas ellas, el consumo de bienes que incorpora a la adquisición de aquellos el ocio, sustituyendo los antiguos espacios de relación, con la desaparición del punto de encuentro, la plaza y el espacio libre.

Juega un rol sustancial la pérdida de las condiciones de subordinación de la realidad espacial exterior a la gran ciudad, si volvemos a la afirmación ortegiana de la ciudad como ágora y plaza, ello implica una centralidad de encuentro que reunía a todos los habitantes del espacio urbano en el paseo y el encuentro con el otro, si además el recinto urbano era el lugar de trabajo de la mayor parte de la población y lugar único para la resolución de los trámites administrativos, la ciudad como concepto ponía las reglas para la organización de su entorno, de acuerdo con el principio de jerarquía que le otorgaba su posición dominante. Si en este momento la salida del trabajo es únicamente el trayecto hacia el coche para acceder a la vivienda, se ha truncado aquella jerarquía derivada de su dominio territorial y con ello una nueva realidad espacial de iguales se hace realidad en la ciudad isla.

Así, la tendencia a constituirse la gran ciudad en metrópoli, propia del siglo XIX y, en nuestro caso del siglo XX hasta 1.970, ha dejado de ser un referente territorial, frente a ello han emergido nuevos conceptos como la mancomunidad de territorios y los consorcios comarcales que vienen a establecer la igualdad en la gestión de los espacios que precisan de superar los umbrales administrativos establecidos.

Se da igualmente la circunstancia de que, al margen de la gran ciudad capital, el resto de ciudades del sistema presentan un umbral de cantidades, población, densidad, tamaño del concentrado, a partir del cual repiten la tendencia a la dispersión, de tal forma que su territorio exterior consume una buena parte de sus potencias de crecimiento.

En este proceso se redibuja el espacio correspondiente a la periferia, que anteriormente hacia de cinturón de la ciudad capital, la cual disponía de la jerarquía de la centralidad e imponía los modos y las formas de la transformación de este ámbito espacial y que, en el territorio de la red de ciudades, se recompone según un sistema de territorios exteriores a las áreas densas, que se superponen entre sí, con procesos de transformación en territorio urbanizado complejo, que sería el área de transformación de la ciudad difusa.

Estamos hablando, en todo caso, de unas condiciones específicas del territorio sobre las cuales establecer pautas de formalización de una estructura espacial para lo cual se precisan algunos materiales previos, esto es, se trata de los comportamientos provocados o resultado de la existencia misma de la gran ciudad, en un territorio con capacidades de desarrollo espacial, en el cual se sigan dando procesos de crecimiento y desarrollo poblacional y urbano, y que cuente con una estructura previa de ciudades secundarias en un entorno accesible, en el conjunto de los países del primer mundo.

En este punto, sería un tema a estudiar desde la sociología urbana la modificación del arraigo social de la población, la conciencia de pertenencia a un lugar, a una ciudad, que los flujos de inmigración que produjeron el crecimiento de la misma en la mitad del siglo XX, paso de la sociedad agraria a la sociedad urbanizada, que posteriormente provocan la redistribución de dicha población hacia el territorio, con las condiciones de desarraigo que transforman en flujos constantes a las personas en el espacio. La conciencia de la unión de los diferentes vacía de contenido social las nuevas implantaciones del asentamiento, que se cierran en torno a la vivienda unifamiliar.

1.1.1. Las componentes básicas de la realidad territorial insular

a) La red de ciudades

Si es posible admitir que en esta nueva realidad urbana la gran ciudad ha perdido una buena parte de las condiciones de dominio territorial que eran propias de la ciudad compacta anterior, aquellas que hacían referencia a una jerarquía sobre todo su espacio circundante y, con ello, de la atracción de los usos y actividades para buscar la localización más cercana al centro y, al propio tiempo, parecen ser las ciudades pequeñas y medias las que concitan las mejores condiciones para situarse aquellas actividades, en un proceso de desplazamiento hacia el territorio de usos propiamente urbanos y si, en ese mismo estrato, dichos usos precisan de la localización en puntos de la más alta accesibilidad, esto es, vienen obligados a operar en aprovechamiento de las principales redes viarias del territorio, que van a convertirse en el vínculo de estructuración del sistema, se estaría formalizando un conjunto de centros urbanos de diversas escalas y dedicaciones cuya relación se establece mediante líneas de alta capacidad de desplazamiento que formalizan una red tanto más amplia cuanto mayor es el conjunto poblacional servido.

Si a este sistema en red primario se le añaden solicitudes funcionales de usos puntuales cuyas condiciones de localización tiene como principio la elección de puntos específicos de los ejes de transporte, cruces, nudos e intersecciones, cuando no el aislamiento completo para actividades de impulso, parques de

atracciones, grandes deportivos, parques de ocio, estaríamos ante un refuerzo en nudos de la red antes definida que tiende a la dispersión territorial hasta el límite de la eficiencia del sistema.

b) La calle mercado

La congestión de los centros menores por su origen en las vías territoriales, por cuanto la base viaria sobre la que se va a configurar es la red convencional de carreteras, que no presentan las limitaciones de acceso y propiedad de las modernas autovías y autopistas, ni tienen los controles morfológicos, entendida aquí la morfología en sentido global, de las calles urbanas. Que son sustituidas como relaciones en el territorio por nuevas circunvalaciones a aquellos centros, dejando abierto el lugar central que antes ocupaban las vías a nuevos usos y funciones.

Es una de las formas básicas de conformación de la ciudad difusa, que precisa para su génesis de una importante relación con el viario y convierte a éste en una parte fundamental de la forma de ocupar el espacio por las nuevas realidades urbanas, así, a los antiguos ejes principales de comunicación en el territorio se van adosando, de forma más o menos organizada, funciones que buscan la fachada territorial que recibe los flujos del tráfico, lugar básico del intercambio.

En el caso más aparente, donde la calle mercado ha sido producida autónomamente y sin deber apoyarse en preexistencias significativas, la predominancia de la relación con la calle legitima la ausencia total de relaciones – únicamente de tipo concurrente – entre los edificios; que son aisladamente dispuestos en libertad sobre la parcela, distanciados de la calle, en algunas ocasiones, por un espacio abierto para aparcamiento o acceso y proyectados la mayoría de las veces según una lógica del reclamo publicitario.

Esta forma de constituirse en el tiempo hace que la calle mercado se vaya componiendo de tipologías diversas, por más que su horizonte sea la conformación de un espacio comercial a la manera de los calles comerciales de la ciudad compacta, y esta va a ser una de sus condiciones características, la confluencia sobre ella de formas de apropiación de la fachada viaria de acuerdo con criterios de oportunidad y conveniencia.

Un tema recurrente en esta organización lineal será su tendencia a constituirse en ausencia de límites, la tensión lineal que se produce sobre ella busca la incorporación de nuevos espacios sobre el eje, en ocasiones incluso perforando tejidos compactos anteriores, mostrando una enorme capacidad de incluir objetos edificatorios que son capaces de acentuar la continuidad lineal entre los espacios y los edificios, de la dependencia con respecto al viario, únicamente se conserva la función de acceso.
La ausencia de un perfil edificatorio reconocible, conjuntamente con la variación de la sección viaria de esta forma de construir la calle, hace que sean los simples objetos edificados los que vengan a configurar la imagen de esta nueva forma de

ocupación, ello parte de la base de la condición central del lugar así constituido, que promueve no sólo el paso del tráfico sino fundamentalmente la parada ligada al consumo.

Fig. 3. Esquema de la composición básica de la calle mercado. Configurada por la mezcla de usos y tipologías, se trata de un proceso de consolidación de una potente centralidad a partir de las enormes condiciones de acceso que la vía convencional le confiere, diversa es también la relación de la edificación con la alineación, fruto del mantenimiento de usos antiguos. A la derecha, imagen de un ejemplo dela calle mercado, la Avenida de Canarias en Vecindario. Fuente: Elaboración propia.

c) Las nuevas condiciones de accesibilidad al territorio

Históricamente, la Isla de Gran Canaria se estructuró según divisiones municipales a partir de triángulos circulares desde el centro de la Isla hasta la costa, excepto el municipio capitalino que ocupaba únicamente el ámbito de la esquina nororiental, punto más accesible desde la península y localización del puerto de salida, en este esquema elemental las capitales de los municipios se localizaban en las medianías, como elemento de control del territorio y de recogida de la producción agraria del suelo; para unir todas estas capitales se crea un anillo viario que sirve de conexión básica del territorio con la capital, lugar de salida hacia el exterior de la producción del monocultivo para la exportación.

Para esta conexión era suficiente una red de caminos estrechos, cuya variable fundamental era la pendiente, la que, debido a la compleja topografía insular, obligaba al viario a plegarse en una serie de curvas de adaptación al relieve de lomos y barrancos que conforman la isla. La carencia de urbanización llevaba aparejada que la única vía distribuidora del territorio fuese un dificultoso camino, que transformaba en más del doble la distancia lineal que debía recorrerse, propio de la economía del subdesarrollo previa a 1.960.

En estas condiciones, recorrer la distancia que separaba Las Palmas de Telde consumía más de una hora de trayecto y, casi dos acceder al Aeropuerto, por lo cual el parque móvil era escaso y la población venía fijada al lugar de trabajo sin posibilidad de movimientos, excepto para migrar a la capital.

Consecuentemente con los datos analizados, todo el esfuerzo de estructuración de esta segunda fase se emplea en consolidar la ciudad capital, Las Palmas de Gran Canaria, sede del Puerto de la Luz, de los poderes de la administración y lugar hacia el cual se dirigen los desplazamientos de la población insular, el resto del territorio queda reservado a las tareas agrícolas y, por ello, al margen de la urbanización y del desarrollo.

En 1.981, terminando la primera de las fases en que se ha dividido este estudio se prolonga la anterior Autovía con cuatro carriles, en tramos sucesivos hasta el sector turístico del Sur, hasta Maspalomas, trabajos que finalizan en 1.988, ya en la siguiente etapa.

Se da la circunstancia de que, en esta fase se procede a la circunvalación de los núcleos urbanos principales, Telde en 1.982, Arucas en 2.003, Vecindario en 2.004 e Ingenio en 2.007 y, entre estas acciones, merece mención aparte la apertura de la Vía de Circunvalación a Las Palmas de Gran Canaria, que va a provocar la modificación del sistema de flujos insular de forma sustancial, esta vía, además de tratar de eliminar los tráficos de travesía norte- sur por el interior de la ciudad, busca la resolución de los conflictos de tráfico transversal de la capital y va a significar una nueva línea del perímetro urbano que transforma en puntos de alta accesibilidad espacios que hasta este momento eran periferia exterior, Tamaraceite, Ciudad Alta, Tafira Baja o Salto del Negro se incorporan de esta forma al interior del núcleo.

Es posible apreciar cómo, respecto de la gráfica anterior, se han ido comprimiendo los tiempos de acceso al territorio, de tal forma que en el segmento de treinta minutos se localiza la mayor parte de la población insular, más del ochenta por ciento, en condiciones equivalentes de dotación y urbanización. Ello implica unas posibilidades de desplazamiento que favorecen la dispersión hacia el territorio, frente a la jerarquía de la capital.

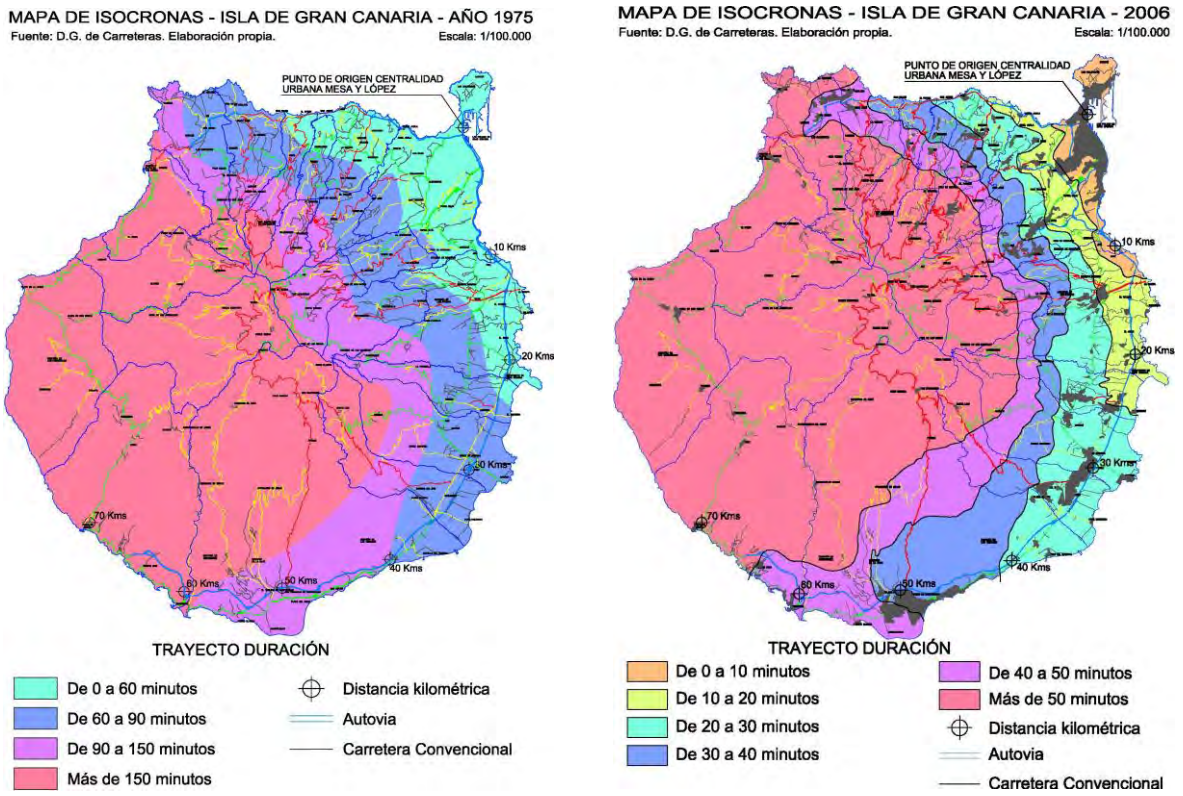


Fig. 4 Mapa de curvas de igual distancia temporal (isocronas) de la Isla de Gran Canaria, correspondiente a los años 1.974 y 2.006, tomando como punto de referencia la ciudad capital y, dentro de ella, una centralidad reconocible, en este caso Mesa y López como punto intermedio a la ciudad histórica y el Puerto de La Luz, que muestra la frontera de la accesibilidad de veinte minutos en el perímetro de la ciudad compacta. En el año 2.006, en el radio de cincuenta minutos se comprende todo el arco de mayor localización de la población, únicamente el sector noroccidental presenta rasgos de dificultad de acceso. Fuente: Documentación del Plan Insular y elaboración propia.

d) Los puntos críticos del territorio.

Si la calle mercado es una construcción ligada a las vías territoriales convencionales, la nueva red viaria, compuesta por autovías y autopistas, impone importantes limitaciones para la localización de actividades en sus márgenes, existiendo la presión hacia la transformación por razones de máxima accesibilidad, esta convierte a los puntos de cruce en lugares de máxima apetencia y, con ello, sujetos a demanda para su especialización en usos dinámicos, en este caso la distancia al nudo más importante del sistema, la gran ciudad es el gradiente que mide la intensidad de la presión y, con ello la escala y funcionalidad de las actividades que buscan su implantación, así los grandes centros comerciales piden los cruces más próximos a la gran ciudad, siendo las actividades secundarias, estaciones de servicio, bares de carretera o implantaciones accesorias al viario las que se localizan en los cruces más alejados.

En los supuestos en que la moderna autovía es el resultado de la ampliación de la carretera convencional, los antiguos sistemas de acceso directo convierten estos tramos en calles mercado especiales por razón de su ocupación extensiva en lugar de puntual. Tal sería el caso de la autovía GC-1 a su paso por Telde que se

ha construido por sucesivas ampliaciones de la antigua carretera al Aeropuerto, cuya dimensión actual hace que no exista relación directa entre los dos márgenes de aquella, funcionando como dos mitades de calle mercado.

e) Viejos y nuevos lugares centrales

En el interior de la ciudad compacta, allí donde está presente una importante masa de consumidores y la densidad de edificación, aquel proceso de reorganización formal va a dar origen a nuevas formas de rescatar interés urbano, abandonada a favor de nuevas localizaciones la actividad industrial y ante la competencia en el terciario de las nuevas implantaciones territoriales, la ciudad debe recomponer su papel en el territorio, para ello y siguiendo una secuencia a menudo imperceptible de intervenciones puntuales de reutilización de las arquitecturas, va cambiando el carácter de los nodos más antiguos y densos del paisaje de la urbanización difusa.

Una primera situación recurrente tiene que ver con la creación de espacios comerciales y peatonalizados en los núcleos urbanos de formación antigua. Si en algunas ocasiones estos procesos se refieren a una condición común en los centros históricos, se trata aquí de tomar su relación con algunas características propias del paisaje de la ciudad difusa. En particular con una lógica de especialización que distingue las actividades directamente accesibles gracias a recorridos automovilísticos lineales (la calle mercado antes definida) de las actividades radicadas en áreas densamente edificadas, donde un espacio abierto peatonalizado, con márgenes sinuosos y discontinuos, se convierte en el elemento preponderante de distribución de los recorridos de acceso.

Pero la dedicación de uso de estos nuevos espacios comerciales en el interior de la ciudad viene fuertemente mediatizada por el valor de los suelos en que se localizan, este valor obliga a una especialización en comercial de alto nivel adquisitivo que convierte en uniformes los paisajes de fachada y escaparate de estos lugares, la imagen de la marca especializa el paisaje, en ocasiones sobreponiéndose a arquitecturas urbanas de alto valor simbólico e histórico.

De la expulsión hacia el exterior de las actividades comerciales de gran escala, el centro comercial, el hipermercado o la gran superficie especializada, la ciudad compacta trata de recuperar un segundo tipo de centralidad, aquella que tiene que ver con algunas porciones de núcleos urbanos limítrofes a las grandes infraestructuras de comunicación, como las áreas adyacentes a los puntos de parada y cruce de la red de acceso a la ciudad, áreas que están cargadas de fuertes presiones de localización, también por razones de la presencia de suelos industriales fuera de uso, vacíos que se busca llenar de funciones de tipo territorial y que vienen a funcionar como puentes entre la ciudad compacta y el territorio exterior.

El aglomerante de este proceso de recualificación viene dado, en este caso, por la gran accesibilidad y por la disponibilidad a convertirse en los puntos discretos de

una geografía de “nodos“ de intercambio en el territorio de la ciudad isla. Lugares destinados a albergar funciones de servicio volcadas a un amplio ámbito de usuarios.

En estas situaciones se descubre con mayor evidencia el esfuerzo de considerar simultáneamente las diversas escalas de relaciones con el paisaje de la ciudad isla y de tener en cuenta sus diversas tipologías, de las formaciones sociales que disfrutan – con tiempos y modalidades diferentes – de los mismos espacios.

f) La nueva forma del espacio abierto. Vacíos y discontinuidades.

Una característica de nueva formación en el espacio de la dispersión es el comportamiento de las áreas y puntos del territorio carentes de edificación, lo que podríamos denominar como tipologías del espacio abierto. Aquello que en la ciudad anterior eran espacios residuales del interior o de la periferia de la gran ciudad, expectantes para su puesta en uso, en la nueva geografía del territorio se convierten en partes del paisaje de la dispersión, compartiendo la línea de fachada de las funciones de mayor centralidad e integrándose en su geometría compositiva.

Así, es posible distinguir dos tipologías de espacios resultantes de la conformación temporal de la dispersión, un primer tipo será el vacío, espacio que permanece con usos primarios, incluso sin uso específico, en el interior de la calle mercado, indiferente a las expectativas comerciales de nueva implantación, para el cual se busca una dedicación de utilidad como parte de la negación de estos espacios...”Se trata de espacios usualmente ignorados por la planificación paisajística, ya que no parecen incorporar valores ecológicos relevantes y, a menudo, tratados marginalmente por los planes urbanísticos municipales, que observan principalmente su carácter irregular: no están, de hecho, adheridos a la geografía de los límites administrativos, ni siquiera son reconducibles a los “destinos de uso” corrientes; demasiado extensos para convertirse en parque urbano o jardín y demasiado pequeños para ser destinado a un uso “agrícola extensivo”.

También es posible percibir en las formas de la dispersión, rupturas territoriales derivadas de accidentes de la topografía o de usos primarios extensivos y rentables que tienden igualmente a fragmentar el discurso de la continuidad que pretenden dibujar las situaciones de calle comercial, serán las discontinuidades dentro de la fisonomía de los crecimientos hacia el territorio y únicos elementos de la estructura con capacidad de contrarrestar las tensiones al completamiento de los filamentos de la red de ciudades.

Estas discontinuidades presentan dos tipologías, la discontinuidad convexa, allí donde las dificultades de colonización del territorio provienen de una importante dificultad de colonización por lo escarpado del espacio, acantilados y lomas cercanas a la costa y, de otro lado, la discontinuidad cóncava, formalizada por los encuentros de los barrancos con la línea de costa, en este segundo tipo cabe

destacar el caso del municipio de Mogán, en el cual estas discontinuidades han sido reducidas al mínimo para colonizar las laderas laterales con asentamientos turísticos.

De otra parte, la planificación no ha sido capaz de encontrar un significado urbano a estos espacios, sin hacer desaparecer su condición de áreas abiertas y desprovistas de edificación, para ellos siempre se recurre a las soluciones derivadas de la realidad urbana anterior, su transformación en parques, a menudo, como solución novedosa, en huertos ligados al uso residencial o a jardín de la vivienda, olvidando su condición de material compositivo básico de la nueva realidad de la dispersión, ligando su permanencia en el paisaje a otras formas del espacio colectivo de la ciudad difusa, bien sea como recorridos transversales de integración, bien como lugares de descanso en el paseo del consumo, incluso espacios de significación agraria insertados en la nueva ciudad.

g) Tejidos resultantes de parcelaciones marginales. El borde urbano de las ciudades compactas del sistema y la segunda periferia de las centralidades definidas en el punto anterior son el lugar propicio para que la propiedad del suelo, mediante métodos irregulares, tanto desde el punto de vista de la ordenación, como desde aquel de las formas de conexión con el continuo edificado, incorpore paquetes completos de suelo, con una conexión exclusivamente de acceso, tratando de aprovechar las ventajas de la posición de estos suelos.

Esta segunda situación de conjunción comprende gran parte de los **episodios de parcelaciones residenciales espontáneas***,* preferentemente dispuestas a los márgenes de los núcleos históricos y en posición autónoma respecto de las nuevas centralidades.

Estas dos situaciones de conjunción están hoy cargadas de fuertes presiones inmobiliarias, en razón de su cercanía a los centros urbanos y a los puntos de intercambio de la red de comunicaciones regionales. Presiones que se traducen en la edificación de objetos de unívoco destino de uso (residencial o terciario) y de grandes dimensiones, casi siempre totalmente ajenas a las reglas de asentamiento locales y, a menudo, rompiendo en el enfrentamiento con el peculiar equilibrio que se estructura entre residencia y espacios públicos, entre edificio y calle. La incertidumbre sobre la identidad de los espacios que surgen de esta superposición tiende así a atribuir un carácter periférico a los márgenes de los núcleos urbanos situados en la ciudad dispersa. Y también estas mismas *intervenciones de densificación puntual,* se transforman en parte de organismos más complejos y formalmente completa.

h) Las nuevas áreas especializadas

Un último conjunto de situaciones, distinto tanto de las configuraciones complejas como de aquellas resultantes de la adición de elementos simples, viene dado por los espacios caracterizados por una fuerte especialización funcional; espacios que

son, casi siempre, el éxito de procesos inmobiliarios unitarios (dirigidos desde los planes de actuación urbanísticos y/o de la acción de grandes operadores).

Se trata, en este caso, bien de nuevas áreas productivas donde se relocalizan segmentos importantes del sistema productivo (en ocasiones de reestructuración y de ampliación), bien de asentamientos residenciales de lujo concebidos unitariamente, generalmente en baja densidad y con una más fuerte cualificación del espacio de acceso. Las relaciones estructurantes de estas situaciones, que comprenden objetos edificados y comportamientos repetitivos y no comunicantes entre ellos, operan como protección de la impermeabilidad del espacio perimetrado. Ubicados, a menudo, en el interior de grandes espacios abiertos, estos asentamientos parecen de hecho reaccionar con formas diversas en la confrontación con las transformaciones que suceden en el territorio, acentuando su carácter introvertido.

Un tercer grupo de actuaciones de este tipo tiene que ver con la implantación en el territorio, en lugares exteriores al sistema de ciudades, de implantaciones unitarias para actividades ligadas al consumo del tiempo libre, parques temáticos, deportivos de alta demanda, centros de ocio, todos ellos tratando de aprovechar la vialidad general por necesidades de acceso, único vínculo que precisan con el espacio circundante, en territorio neutro, dado que están concebidos para cerrarse en si mismos y convertirse en referentes de la disponibilidad de tiempo de la sociedad de consumo. Directamente operadas por grandes compañías especializadas, buscan la opción de menor coste de suelo, aunque ello conlleve un importante nivel de aislamiento.

La imagen de los territorios de la dispersión, repitiendo el curso de otras imágenes canónicas del espacio (el centro histórico, la periferia urbana, el sprawl[3] metropolitano) ha devenido hoy una verdadera y propia metáfora geográfica; que permite, bien evidenciar procesos de asentamiento precedentemente ignorados o considerados marginales, bien de experimentar categorías interpretativas aplicables a la ciudad histórica. La metáfora de la “Terza Italia”[4] , no ha iluminado sólo procesos económicos y sociales después reencontrados también en el interior de otras regiones del país, sino que tiene sobre todo empujes de reconsideración, con nuevos ojos, de la organización social misma de la gran ciudad; análogamente, hoy, podemos *aprovechar las descripciones y los*

[3] **SPRAWL**. Dispersión de edificación y actividades en el entorno de las grandes ciudades de carácter dependiente de éstas, a todos los efectos, (literalmente, desparramado).

[4] **TERZA ITALIA**. Teoría de organización político-territorial de la parte nororiental de Italia (Bolonia, Venecia, Florencia y Ancona) que proponía una base de pequeñas y medianas industrias para incorporar al desarrollo la parte central del país, primando los caracteres locales de las actividades, frente a la visión global del conjunto.

proyectos madurados al amparo de los territorios de la urbanización difusa para redescribir y reimaginar las propias áreas centrales urbanas[5] .

Quizás también por esto, los grandes espacios que relacionan nuestras ciudades están deviniendo el laboratorio para una articulación distinta de los conocimientos que se dirigen al territorio exterior a la ciudad compacta.

i) El exterior de la ciudad isla.

Frente a las nuevas situaciones derivadas de la dispersión que afectan al territorio accesible de la red de ciudades, continúan existiendo reductos de inactividad urbana que, replegándose ante el empuje de colonización total, vienen a formalizar el espacio exterior a la ciudad, bien sea por razones de accesibilidad mínima, por aquellas otras de valores naturales en presencia, por la existencia de producciones agrarias específicas o, por último, por agotamiento del ámbito de influencia de la densidad territorial, sobre estos espacios no aparecen los nuevos lenguajes de la dispersión y se mantienen en las condiciones externas a las demandas de localización.

En este territorio primario, dejan de ser de aplicación los principios de la dispersión, en ellos la variable temporal de conformación del espacio mantiene las características de la ciudad anterior al proceso, aunque se estén produciendo episodios de adaptación de las tipologías edificatorias, que toman los parámetros formales y funcionales exportados de la ciudad, y las costumbres sociales que se difunden también en este reducto del tiempo anterior.

1.3. La ordenación del territorio frente a la nueva realidad espacial

En el nivel de los conocimientos teóricos que proceden por la aplicada a nuestro espacio insular concreto, esto es, de la adquisición de conocimientos fijos y concretos de aplicación a la ordenación en general, se pueden avanzar algunas conclusiones, como sigue:

a) Resulta especialmente complejo mantener, a la vista de las transformaciones sustanciales producidas en la sustancia misma de la ciudad, los sistemas de análisis admitidos como válidos hasta este momento, así, la teoría de los hechos urbanos, ligada a la ciudad como arquitectura, las técnicas de zonificación del racionalismo, las teorías evolutivas y orgánicas e incluso las más modernas de la ciudad entendida a través de la relación tipología edificatoria- morfología urbana, solo ofrecen una visión parcial de la nueva forma de lo urbano.

[5] **BAGNASCO, ARNALDO**. (1.977). Tre Italie. La problemática territoriale dello sviluppo italiano. Bolonia. Ed. Il Mulino.

b) Incluso, para un proceso que no parece tener horizonte de caducidad, el de la dispersión territorial, las teorías de la intervención urbanística, entendidas como sistema de control de las transformaciones urbanas, deben replantear su campo de aplicación y su esencia misma, dado que no parece posible establecer normas para la regulación de espacios de futuro incierto, que igual pueden ser vacíos sustantivos del sistema que espacios de actividad central. De este modo parece que la urbanística debe dirigirse hacia la definición de estrategias espaciales antes que a intervenciones de corrección del sistema, al establecimiento de reglas de conformación antes que normas de carácter fijo.

c) No obstante, para los nudos de la red de ciudades, los núcleos mayores, aún es posible identificar el conjunto formado por aquella estructura fundamental, aplicada al territorio, estructura que organiza todo un tejido gris, una masa de edificación que se organiza según los principios de la tipología edificatoria, aún reconocible en las diferentes épocas de construcción de la ciudad.

d) En este sentido será un procedimiento válido, exclusivamente para el contexto de la ciudad preexistente, el estudio de la morfología urbana, como la base de una estructura que aporta sus leyes específicas en la transformación del espacio urbano, mediante técnicas de regeneración y rehabilitación de los tejidos obsoletos.

e) Más complejo resulta establecer estructuras de carácter urbano en el espacio exterior a la parte urbana de mayor concentración, aquí son las piezas las que proponen una determinada morfología urbana, los espacios de función exclusiva, anejos a la vialidad fundamental, en relación dialéctica con los espacios mixtos, los que establecen el armazón de una estructura en evolución, su posición relativa en áreas de oportunidad, hace que no sea posible la programación de su incorporación al sistema.

f) Roto el sistema de jerarquías que la gran ciudad imponía sobre el territorio de su entorno y producida la ruptura de los recintos espaciales que configuraban el binomio ciudad – campo anteriores, la práctica disciplinar de la ciencia urbanística deberá replantearse sus contenidos específicos a partir de la racionalidad que la historia de la ciudad dispersa impone, los lenguajes y los procesos analizados vienen a inducir una nueva forma espacial que precisa de análisis e intervención de la disciplina en un campo de operaciones diverso del que organizaba la ciudad contemporánea para promover la observación de los nuevos procesos de la territorialidad.

1.4. Corolario final

De resultas de los datos expuestos y de la información disponible podemos establecer la presencia, en el territorio insular de Gran Canaria, de los procesos que dan origen a lo que hemos denominado ciudad isla, procesos que tienen su principio en la dispersión de las actividades de naturaleza urbana en el territorio exterior a la ciudad principal, de pérdida continuada de jerarquía y población de la

capital hacia el exterior y de la asunción de un nuevo papel de competencia de las ciudades de tipo pequeño y medio respecto de la capital. Este proceso se encuentra en evolución en la actualidad, más allá de crisis temporales en su interior y parece compartir las variables que lo originan con realidades geográficas de equivalente nivel de desarrollo y composición social, tanto en España como en Europa occidental.

En este contexto de la investigación emerge la periferia como incógnita respecto de sus definiciones previas y del papel que la nueva periferia va a jugar en el interior del proceso en desarrollo, como receptora de las transformaciones espaciales, antes de la gran ciudad, ahora del sistema en red, lugar de máxima indefinición por lo coyuntural de las demandas de localización y con menores capacidades de control desde las disciplinas que estudian la realidad urbana.

De este modo, la ordenación del territorio precisa de nuevos enfoques disciplinares para ser capaz de identificar las variables que configuran esta nueva realidad, territorialidad o ciudad isla, y reorganizar su corpus teórico para poder dar respuesta mediante la intervención urbanística al control, caso de que ello fuera necesario o, al menos para producir instrumentaciones de corrección de los evidentes desajustes internos a este proceso.

A. EXPERIENCIAS Y BUEN GOBIERNO ENLA ORDENACIÓN TERRITORIAL Y EN LA PLANIFICACIÓN AMBIENTAL Y URBANA COMO INSTRUMENTOS FRENTE A LA CRISIS GLOBAL Y PARA AFRONTAR UN NUEVO MODELO DE DESARROLLO

Propuesta para la valoración de efectos territoriales de las infraestructuras viarias. Aplicación a la autovía A-23 entre Sarrión y Torrelacárcel (Teruel)

Enrique Antequera Terroso*
Gaspar Mora-Navarro**
Carmen Femenia-Ribera***
**Ingeniero de Caminos. Prof. Dpto. de Urbanismo de la Universitat Politècnica de València.*
***Ingeniero Geodesia y Cartografía. Prof. Dpto. Ingeniería Cartográfica de la Universitat Politècnica de València.*
**** Ingeniera Geodésica y Cartografía. Prof. Dpto. Ingeniería Cartográfica de la Universitat Politècnica de València.*

RESUMEN
El análisis de los efectos territoriales de las infraestructuras viarias, es un tema recurrente en la Ordenación del Territorio y todavía lejos de estar resuelto en toda su complejidad. En este trabajo se presenta un método que puede ayudar a mejorar el conocimiento de algunos de estos efectos, para lo cual se realiza una aplicación a los efectos sobre la población de algunos municipios de Teruel como consecuencia de la construcción de la A-23

ABSTRACT
The analysis of the territorial effects of road infrastructure, is a recurrent theme in the Territorial Planning and still far from being resolved in all its complexity. This paper presents a method that can help to improve the knowledge of some of these effects, for which an application to the effects on the population in some municipalities of Teruel as a result of the construction of the A-23 is done is presented.

PALABRAS CLAVE
Efectos territoriales, Infraestructuras viarias, Valoración de efectos, Análisis territorial; Análisis de efectos

KEYWORDS
Territorial effects, Road infrastructures, Assessment of effects, Territorial analysis, Analysis of effects.

1. INTRODUCCIÓN. LA AUTOVÍA A-23

Respecto la naturaleza de los efectos que generan las infraestructuras de transporte y su vinculación con los condicionantes territoriales, existen infinidad de estudios que, desde hace más de cincuenta años[1], intentan tanto desde enfoques teóricos como empíricos encontrar una pauta capaz de explicar, en la mayor medida posible, dichas vinculaciones. Sin embargo, hasta el momento no se ha llegado a desarrollar unas bases metodológicas genéricas para este tipo de estudios. Citando a Nogués y Salas[2]:

> *En la literatura científica no se han desarrollado indicadores específicos para medir el impacto territorial de las carreteras*

La principal dificultad para el desarrollo de este tipo de metodologías, radica en la propia complejidad del sistema territorial y en la multiplicidad de efectos (directos e indirectos y a corto, medio y largo plazo), que las infraestructuras y concretamente las de transporte de elevadas prestaciones como la autovía A-23, puede generar sobre su entorno.

Sobre esta base de partida, esta ponencia presenta, en primer lugar, una propuesta de método para estimar a posteriori los efectos territoriales generados por una infraestructura viaria. En una segunda parte se ha aplicado dicho método a establecer de los efectos generados sobre la distribución de población, de los municipios directa e indirectamente afectados por la A-23[3], que en este estudio son los que integrados en las comarcas turolenses de la Comunidad de Teruel, Sierra de Albarracín y Gúdar-Javalambre.

Lo que se refiere a la autovía A-23/E-7, discurre entre los términos de Sagunt (Valencia) y el de Somport (Huesca), con una longitud prevista de 435 Km. El hecho de que atraviese la provincia de Teruel, unas de las áreas más despobladas de la península, y de que haya sido la primera autovía que transcurra por dicha provincia, podría darle un carácter de infraestructura de impulsión y, por tanto, era de esperar la aparición de unos importantes efectos territoriales derivados de su puesta en servicio.

---

[1] Unas referencias a algunos de ellos pueden encontrarse en **DÍAZ MÁRQUEZ**, S y **UREÑA FRANCÉS**, J.Mª. *Incidencia de las infraestructuras de transporte en el territorio. Metodologías empleadas.* Comunicación en el 1º Congreso de Urbanismo y Ordenación del Territorio. Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos. 2008. http://www.ciccp.es/biblio_digital/Urbanismo_I/inicio.htm*[Revisado 17/4/2016]*

[2] ***NOGUÉS LINARES**, S. y **SALAS OLMEDO**, H. "La medición del impacto de las carreteras en áreas periféricas a través del análisis de los usos del suelo". En: Hernández, L. y Parreño, J. M. (Eds.). "Tecnologías de la Información Geográfica para el Desarrollo Territorial". Servicio de Publicaciones y Difusión Científica de la ULPGC. Las Palmas de Gran Canaria. 2008*

[3] En la actualidad esta investigación se está ampliando con el análisis de las nuevas implantaciones residenciales e industriales que se han dado en la zona de estudio, a partir de la información catastral disponible y de la comparación de las ortofotos de 1999 y 2012.

La A-23 se inicia en Sagunto, donde conecta con el corredor del Mediterráneo (AP-7, N-340, CV-10 y ferrocarril Valencia-frontera francesa), discurriendo por el norte de la provincia de Valencia y el sur de la de Castellón y atraviesa las tres provincias aragonesas con un trazado muy próximo a las tres capitales. En el entorno de Teruel enlaza con las nacionales 330 (Almansa-Somport) y 420 (Cuenca a Tarragona por Teruel). En Zaragoza conecta con el Eje del Ebro (AP 68 y N-II) y en Sabiñánigo con la A-21, que hace de enlace de la A-23 con Navarra y el País Vasco. Es evidente, por tanto, su carácter de eje básico para Aragón, muy superior a la importancia funcional que presenta para la Comunidad Valenciana. Como señalaba Garrido[4], la construcción del eje debería posibilitar:

> *"una mejor relación transpirenaica, pero no sólo eso, sino que además se materializará en una infraestructura cualificada que se integrará en la red europea. Recordemos que así se enlaza con los ejes "Atlántico" y "Mediterráneo", a la altura de la costa occidental francesa y el Levante español, respectivamente. Por otra parte, la autovía sirve de enlace con la denominada Diagonal Continental que trata de conectar el centro de España con la gran "banana" tradicional europea. Al mismo tiempo reforzaría el corredor del Ebro y el corredor Burdeos-Toulouse"*.

En la misma publicación, Garrido indicaba que este trazado, además de una mejora de las comunicaciones, debería ser un elemento que aminorase las diferencias interprovinciales y debería ser un factor vital para el desarrollo de enclaves marginales, más localizados en la provincia turolense, de modo que puedan dinamizarse actividades como el turismo o la implantación de industrias.

En la provincia de Teruel, el tramo analizado tiene una longitud de unos 96 Km y entró en servicio entre 2001 y 2006, según la siguiente cronología:

- 2001: Sta. Eulalia del Campo – Monreal del Campo
- 2005: Sarrión- Escandón-Teruel- Sta Eulalia del Campo
- 2006: Río Palancia-Viver-Barracas-Sarrión

Junto a la A-23 discurre en la práctica totalidad del recorrido la nacional 234, que la complementa. Mientras la función principal de la autovía es canalizar el tráfico de largo recorrido, la N-234 facilita las relaciones de corto recorrido.

El eje viario sobre el que se desarrolló la N-234, se ajusta al de la vía romana Saguntum-Bilbilis, lo que pone de manifiesto el carácter de verdadero eje estructurante de la nacional. Tal como sucede con otro mucho vías de origen romano, en su recorrido atraviesa un rosario de núcleos de población, muchos de ellos con origen en la propia vía, que además de canalizar las relaciones de corto recorrido, concentra en sus proximidades las principales actividades industriales y

[4] ***GARRIDO PALACIOS**, J. El corredor Somport-Sagunto y su incidencia en el entorno de Teruel. Rev. Teruel. Instituto de Estudios Turolenses. Núm. 88-89. Año 2000-2002. Pág. 9-19.*

de servicios de los municipios, circunstancia favorecida por su libertad de acceso, lo que no sucede con las autovías y autopistas, cuya permeabilidad se circunscribe a los enlaces, que suponen auténticos puntos focales para la localización de actividades. La elección de estos puntos es un aspecto importante en el diseño de las autovías. Tal como indican Bosch y Ulied[5], la situación de los enlaces y las conexiones con las infraestructuras locales, pueden generar cambios cualitativos en las pautas de crecimiento urbanístico de los núcleos y facilitar posibles localizaciones singulares de actividades extensivas en usos del suelo[6].

2. PRINCIPALES DEBILIDADES CONCEPTUALES EN LA VALORACIÓN DE EFECTOS. PROPUESTA DE ANÁLISIS

2.1. Principales debilidades en la valoración de los efectos territoriales de las infraestructuras

La valoración clásica de los efectos territoriales de las infraestructuras pasa, al igual que las evaluaciones ambientales, por un proceso de comparación entre las características del territorio ex-post con proyecto y sin proyecto. Sin embargo, bajo este enunciado aparentemente simple existen debilidades, algunas de las cuales no resultan en absoluto fáciles de soslayar. Desde nuestro punto de vista, las que mas condicionan la calidad de estos análisis son tres:

● La comparación entre las dos situaciones, implica la entrada en escena de análisis prospectivos a medio o largo plazo, de valoración siempre muy compleja en consonancia con la propia complejidad del sistema territorial. Esto supone la necesidad de realizar simplificaciones y supuestos, de los que se derivan distintos de escenarios que introducen elementos añadidos de incertidumbre en la base fundamental de estos estudios.

No es infrecuente encontrar trabajos que, obviando este punto fundamental, simplifican el proceso y partiendo de la hipótesis (mas o menos explicitada) de que la situación ex-post sin proyecto coincide con la situación inicial, comparan directamente ambas.
● Incluso en el caso de establecer con cierto nivel de verosimilitud los escenarios, de la comparación las situaciones, no resulta en absoluto sencillo establecer el grado de implicación de la infraestructura en los efectos analizados, dado el denso y complejo entramado de interrelaciones entre los elementos del sistema

[5] ***BOSCH CASADEVALL*** *R. y* ***ULIED SEGUÍ*** *A "Efectos territoriales y urbanísticos de las autopistas". Revista OP. Nº 35. Accesibilidad y Territorio I. Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos. 1996. Pág 70 a 77.*

[6] Como reconocimiento de la complementariedad entre las dos infraestructuras, en los aproximadamente 170 Km de autovía entre Sagunt y Torrelacárcel se ejecutaron 34 enlaces (uno cada 5 Km)

territorial, junto a la confluencia de planes y políticas promovidas por los también múltiples agentes sociales con capacidad de intervención sobre el territorio.

El territorio es un sistema abierto y, por tanto, su evolución es resultado de la interacción de múltiples componentes; por ejemplo, los distintos intereses sociales y de las administraciones, que pueden actuar en diferentes direcciones, en ocasiones contrapuestas y que incluso se van modificando con el tiempo. Imputar a una sola actuación, por potente que esta pueda ser desde el punto de vista territorial, las modificaciones detectadas en el citado sistema, significa una sobrevaloración, en positivo o en negativo, de la influencia de la infraestructura sobre los elementos del sistema territorial.

En esta línea, tampoco resulta extraño encontrar trabajos en donde sin entrar en mayores detalles, se enumeran las diferencias detectadas, sin investigar en las causas que han llevado a dichas diferencias, por lo que de una forma indirecta, se da por hecho que es la infraestructura estudiada, la determinante en los cambios.

● La tercera debilidad se deriva igualmente en el carácter abierto del sistema territorial, lo que trae como consecuencia la dificultad de definir de una forma precisa el ámbito de influencia de una actuación como la que se estudia. Aunque como norma general hay que pensar que la magnitud y características de los efectos deberían disminuir con la distancia a la infraestructura, no es menos cierto que se dan situaciones particulares en las que algunos efectos tienen mas incidencia sobre zonas alejadas de ella que sobre áreas mas próximas.

Tampoco este problema se puede solucionar de forma eficaz. Lo mas frecuente es establecer un área de influencia directa y otra, mas amplia, de influencia rebajada. Tanto una como la otra varían con las características del territorio y con los efectos que se consideren.

2.2. Propuesta alternativa de análisis

Partiendo de las anteriores limitaciones, esta propuesta de valoración renuncia a una comparación directa entre las dos situaciones y se replantea el proceso diferenciando entre dos momentos temporales:

- En el momento inicial, previo a la ejecución de la infraestructura, se compara la posición o papel que juega el territorio que se considera directamente afectado por la ésta, en relación a un territorio de características similares, por el no discurre la infraestructura y sobre el su afección se supone despreciable.

- La segunda comparación, entre los mismos ámbitos territoriales, se produce en el momento final, cuando pasados unos años desde su puesta en servicio, se supone que los efectos más significativos ya se han producido[7].

De esta forma, el análisis deja de tener el carácter determinista derivado de la comparación directa, para tener un carácter ordinal. No se trata de discernir los cambios habidos como diferencia entre dos situaciones, sino de determinar los cambios de posición del territorio estudiado en relación a uno de referencia.

Esta propuesta no despeja del todo los problemas citados, aunque rechazada por errónea la opción de comparación directa entre la situación "antes sin" y la de "después con", soslaya desde nuestro punto de vista, uno de los principales obstáculos, como es el análisis prospectivo y la creación de escenarios. Igualmente permite un análisis de la sensibilidad de las conclusiones, mediante la selección de distintas áreas de referencia, que reuniendo unas características similares, validen o no la dichas conclusiones.

Con este formato, la selección del marco de referencia resulta fundamental. Por un lado, los resultados del análisis estarán condicionados por dicho marco y, por otro, una selección adecuada de éste puede permitir delimitar de forma mas nítida, el papel de la nueva infraestructura en los cambios relativos habidos entre el área de estudio y la de referencia.

En cualquier caso, como se ha indicado, en un sistema territorial el papel de sus elementos y las modificaciones que a lo largo del tiempo se dan en sus características e interacciones, resultan lo suficientemente complejas y densas como para no aceptar como válida la hipótesis de que únicamente la nueva infraestructura se encuentra en la base de todas ellas. Deberá ser el análisis concreto de los principales elementos del territorio, junto con el conocimiento del papel de sus agentes sociales y de las políticas desarrolladas por las distintas administraciones, el que deberá ayudar a valorar la influencia real de la infraestructura en los cambios de posición relativa en los dos niveles citados.

2.3. La definición de las áreas de estudio y de referencia

La primera cuestión a resolver dentro de este encuadre se refiere al establecimiento de las que se han denominado áreas de estudio y de referencia en la que los municipios se han tomado como unidades elementales de análisis, a la vista de las siguientes consideraciones:

● La primera es de carácter metodológico. Aunque los efectos de un viario de las características del que protagoniza este trabajo y tal como señala el citado Garrido, superan el ámbito municipal y provincial, pudiendo alcanzar escalas

[7] En el caso de este trabajo, este momento final se ha tomado a los 8 años de la puesta en servicio del último tramo de la A-23 en la zona estudiada.

regionales, nacionales y europeas, la praxis en este tipo de estudios lleva a establecer un área de influencia directa, que a la vista de los trabajos revisados, se establece normalmente entre sendas franjas paralelas a la vía y que en unos casos abarca a los términos municipales vecinos y en otros tienen una anchura que varía, según estudios, entre los 5 y los 25 Km[8]. En este caso, se ha tomado como criterio seleccionar como integrantes del área de estudio a los municipios atravesados por la autovía y los colindantes a éstos, situados en segunda línea.

Por otro lado, los análisis que van mas allá de los entornos municipales o comarcales pierden interés en tanto que resulta mucho mas complicado asignar la responsabilidad de los cambios en el territorio a una actuación concreta. A escala regional y aun mas la estatal, estos cambios quedan inmersos en una multiplicidad de coyunturas, planes y actuaciones, que no hacen posible establecer una relación ni siquiera aproximada, entre la causa (la infraestructura) y dichos cambios. Desde este punto de vista, en la escala municipal puede resultar mas sencillo determinar estas relaciones causa-efecto.

● La segunda consideración es de índole práctica. En la actualidad la información municipal disponible, tanto literal como cartográfica, es lo suficientemente cuantiosa, fiable y periódica, como para poder abordar un estudio de estas características sin que se resienta su calidad por carencia de información. Por otro lado, el término municipal presenta un nivel de homogeneidad sensiblemente superior a cualquier otro a menor escala, que puede esconder situaciones heterogéneas, indetectables del simple análisis de datos.

● La tercera justificación tiene también carácter práctico y está relacionada con el nivel de concreción de las propuestas que se puedan plantear una vez finalizado en análisis. Es evidente que la escala municipal permite un nivel de detalle y de posibilidades de puesta en práctica, superior a aquellas centradas en territorios mayores como las comarcas o provincias.

El territorio que sirve de referencia es otro de los elementos determinantes del análisis, en tanto que, como se ha señalado, la detección de los elementos del territorio modificados y la magnitud de estos cambios depende del ámbito de comparación.
Debe buscarse que los municipios que integran el área de referencia reúnan unas características territoriales lo mas homogéneas posibles, que no se diferencien notablemente de los de estudio, de forma que ambos presenten unas bases territoriales similares. No sería aceptable que los elementos de comparación de los municipios de la provincia de Teruel, fuesen los de la provincia de Madrid o de Barcelona, con unas notables disparidades en dinámica demográfica, grado de urbanización, renta, dinamismo, especialización productiva, etc. Con un razonamiento similar, pero un estudio centrado en los efectos de la alta velocidad

[8] **FARIÑA** J y **POZUETA**, J. *Efectos territoriales de las infraestructuras de transporte de acceso controlado. Rev. Cuadernos de Investigación Urbanística nº 29. Instituto Juan Herrera. ETS de Arquitectura de Madrid. 2000.*

ferroviaria sobre la creación de empleo, Hernández[9] aplica la técnica de matching estadístico para seleccionar a municipios que sin contar con estación de AVE, presentan unas características similares a aquellos que si cuentan con estación y que constituyen la muestra del análisis.

Bajo este criterio de que el ámbito de estudio o de análisis estricto y el de comparación o de referencia presenten características similares, se ha aprovechado la delimitación comarcal existente en la comunidad de Aragón, establecida en la Ley de Comarcalización de Aragón[10], que en su artículo 4 establece los criterios a la hora de definirlas:

> *"El territorio de cada comarca, constituido por el conjunto de los términos de los municipios que la integren, deberá coincidir con los espacios geográficos en que se estructuren las relaciones básicas de la actividad económica y cuya población esté vinculada por características sociales, historia y tradición comunes que definan bases peculiares de convivencia."*

En aras a esta homogeneidad, de los análisis estadísticos se ha excluido al municipio de Teruel, que debería estar incluido en el área de estudio. La motivación es evidentemente, el peso de la ciudad de Teruel sobre el conjunto de la zona de estudio supondría, de considerar a este municipio, que los valores de algunos indicadores estén netamente condicionadas por los que toma la capital[11].

De esta forma, como ya se ha indicado, la denominada área de estudio está integrada por los municipios de las comarcas de Comunidad de Teruel, Sierra de Albarracín y Gúdar-Javalambre por los que discurre la autovía y los inmediatamente colindantes a ellos. Aunque no cumplen esta condición de proximidad, también se han incluido en este grupo a Valdelinares, Alcalá de la Selva y Gúdar, municipios directamente implicados en la estación de esquí de Valdelinares. Esto da un total de 34 municipios (Figura 1). Los municipios que forman el área de referencia, son los 60 municipios restantes de dichas comarcas.

[9] **HERNÁNDEZ,** A. *Los Efectos Territoriales de las Infraestructuras: La inversión en redes de alta velocidad ferroviaria*. Fundación de Estudios de Economía Aplicada (FEDEA). Colección de Estudios Económicos. 2011. www.fedea.net/documentos/pubs/ee/2011/05-2011.pdf *[Revisado 17/4/2016]*

[10] **DECRETO LEGISLATIVO 1/2006** del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Comarcalización de Aragón. Boletín Oficial de Aragón nº 149 de 30 de Diciembre de 2006

[11] Como se verá mas adelante, esto no significa que no se haya considerado a la capital de la provincia a la hora de las conclusiones que se han derivado del análisis

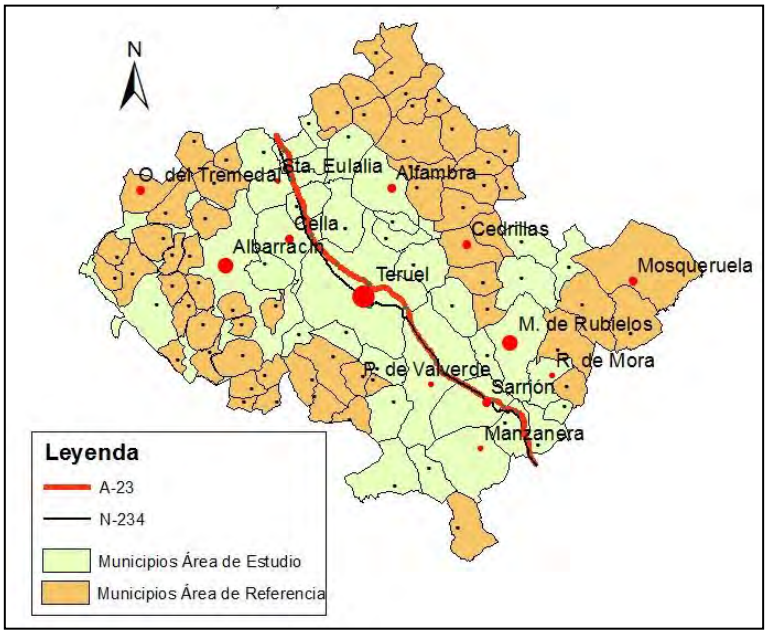


Figura 1. Áreas de Estudio y de Referencia

FUENTE: Elaboración propia

3. ANÁLISIS DE LOS EFECTOS DE LA A-23 SOBRE LA DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN

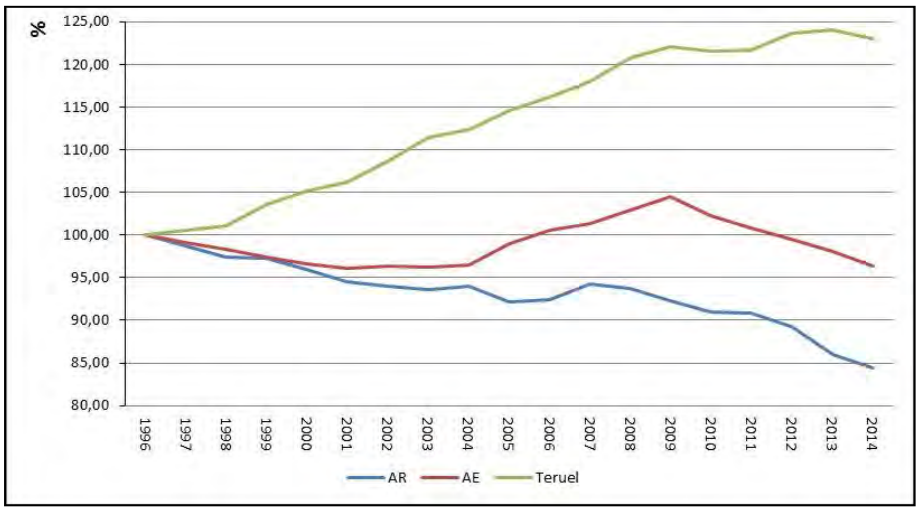
Como ejemplo de aplicación de este método de análisis, se han estudiado los efectos sobre la distribución de la población municipal entre dos periodos: 1996-2006, que incluye las fases de proyecto y ejecución de la autovía en la zona estudiada y el periodo 2006-2014, con la autovía ya en servicio en todo el área.

La Figura 2 da una idea general de la evolución entre 1996 y 2014 de la población en las áreas de estudio y de referencia así como en el municipio de Teruel. Lo mas relevante de este gráfica sería:

- Tanto en el área de referencia como en la de estudio se ha dado un descenso de la población, aunque de magnitudes diferentes: casi un 16 % en la primera y cuatro veces menor (un 3'6 %) en la segunda. Teruel ofrece un crecimiento continuado y con variaciones interanuales prácticamente constantes de entre 1'5 y el 3%, con una ralentización y un pequeño descenso a partir de 2010.

- Las dos áreas presentan una evolución negativa muy similar entre 1996-2000. A partir de dicho año (coincidiendo con el inicio de las obras de la A-23 en las comarcas analizadas), se frena dicha evolución en la zona de estudio, en la que apenas hay cambios, mientras que en la de referencia se mantiene la tendencia negativa, con la única excepción del bienio 2001-2003, en el que la población se estabiliza. A partir de 2003 y hasta 2009, la zona de estudio incrementa su población en un 8 %, mientras que salvo pequeñas oscilaciones, la de referencia vuelve a gradientes negativos.

Figura 2. Evolución de la población en las áreas de estudio y de referencia. Periodo 1996-2014 (1996=100)



FUENTE: Elaboración propia a partir del INE

- A partir de 2009, las dos zonas retoman gradientes negativos muy similares.

Sin embargo, estas cifras pueden ocultar situaciones muy dispares que sería interesante conocer a fin de determinar si los procesos de crecimiento/decrecimiento de la población municipal se ajustan a algunas pautas predecibles o, por el contrario, siguen procesos mas o menos aleatorio. Para ello, como se ha indicado al inicio, se han considerado dos periodos de comparación, de 1996 a 2006 y de 2006 a 2014[12].

Para este análisis se ha procedido siguiendo las siguientes etapas:

a) Cálculo para los municipios de cada área (estudio y referencia), de la variación del parámetro que es objeto del estudio[13], en este caso la población, en los dos periodos.
b) Para la distribución de valores de dicho parámetro en los municipios del área de referencia, se obtienen los cuartiles (Q_1, Q_2 y Q_3) y el rango intercuartílico (RIC), estableciendo a partir de ellos cinco niveles cualitativos de variación:

    - MUY BAJO: Inferior al valor Atípico Inferior (Q_1-1’5*RIC)
    - BAJO: Entre el valor anterior y el Q_1.
    - MEDIO: Entre Q_3 y Q_1.
    - ALTO: Entre Q_3 y el Atípico Superior.
    - MUY ALTO: Superior al valor Atípico Superior.(Q_3+1’5*RIC)

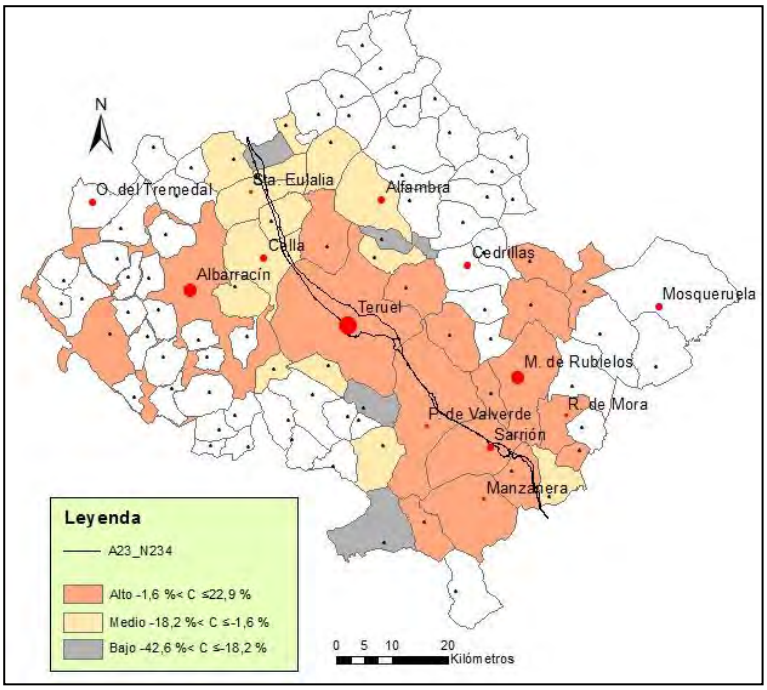
[12] En ambos casos, a fin de evitar valores anormales en las variaciones de población, derivadas de pequeñas oscilaciones en el número de habitantes en municipios de reducido tamaño, no se han considerado los de menos de 50 habitantes.
[13] Incremento en cada periodo o tasas medias, según la naturaleza stock o flujo de la variable.

c) Estos umbrales se aplican a los municipios del área de estudio, obteniéndose así una clasificación en cinco niveles de estos municipios.

3.1. Variaciones de población en el período 1996-2006

Como puede observarse en la Figura 3, en este intervalo de tiempo no aparecen municipios con crecimientos Muy Altos ni Muy Bajos, concentrándose los 34 municipios del área de estudio en los niveles de crecimientos Bajos, Medios y Altos, siendo este último grupo el que integra al mayor número de municipios, con 17 de los 34 que conforman el área. Teruel queda incluido en el grupo de crecimiento Alto.

Figura 3. Niveles relativos de variación de la población en el Área de Estudio. Periodo 1996-2006



FUENTE: Elaboración propia

La citada figura muestra una diferenciación en sentido noroeste-sureste del crecimiento municipal, con el término de Teruel como bisagra entre las dos zonas. La gran mayoría de los municipios integrados en el grupo de crecimiento Alto se encuentran al sureste de la capital, mientras que los situados al noroeste presentan mayoritariamente niveles Medios y Bajos de crecimiento.

En el grupo de crecimientos elevados, se encuentran los tres que se han denominado “municipios de la nieve”: Valdelinares, Alcalá de la Selva y Gúdar, siendo Gúdar el municipio de mayor crecimiento poblacional del área de estudio en este periodo. Los cinco municipios con crecimientos por debajo de los medios del área de referencia, se encuentran repartidos por toda la zona.

Como se acaba de ver, el tramo de autovía que afectaba a los municipios de mayor crecimiento, se finalizó en 2006, mientras que el situado al norte de Teruel entró en servicio en 2001, la mitad del periodo 1996-2006 considerado. Sobre esta circunstancia, se plantea como hipótesis explicativa, que el dinamismo poblacional está directamente ligado a los últimos años de ejecución de la autovía y los primeros de su puesta en servicio. Además, este efecto, en este caso

concreto, no se mantiene en el tiempo, sino que su duración se ha limitado a un corto periodo tras la puesta en servicio.

Según esta hipótesis, la construcción y puesta en funcionamiento de la A-23, genera una dinámica sobre el conjunto del sistema territorial del entorno y en particular sobre su población, que se traduce en un incremento diferencial de ésta respecto el territorio de referencia, sobre el que los efectos de la infraestructura se entiende que son sensiblemente menores. De confirmarse esta hipótesis con análisis complementarios, se puede concluir que, al menos, por lo que respecta a la población, la A-23 ha actuado, como se adelantó al inicio, aunque durante un corto periodo de tiempo, como una infraestructura de impulsión, generando alteraciones detectables sobre la población de su área de influencia mas cercana.

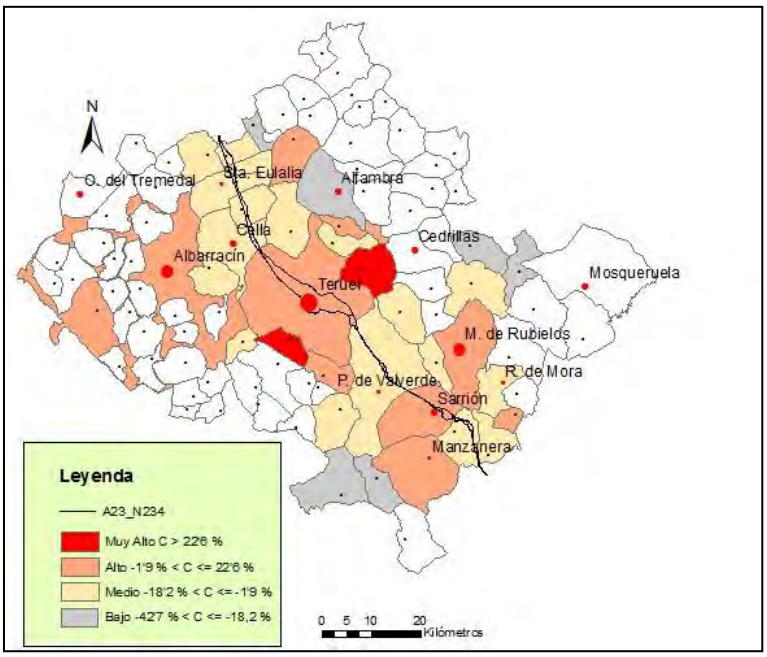
Lo limitado en el tiempo de este efecto diferencial, da paso a una conclusión adicional, según la cual, no se ha sabido (o podido) aprovechar debidamente los efectos positivos derivados de la ejecución de la autovía. La escasa entidad poblacional de la gran mayoría de los municipios analizados, debería considerarse como un elemento que ha influido notablemente en esta circunstancia.

3.2. Variaciones de población en el período 2006-2014

Aplicando en mismo proceso para el intervalo 2006-2014, la Figura 4 permite vislumbrar para este periodo un panorama sensiblemente distinto que el que se acaba de describir para el período 1996-2006:

- Nuevamente, el grupo de crecimiento Bajo es muy reducido, figurando sólo seis municipios, aunque con cambios respecto 1996-2006.
- Respecto el grupo de crecimiento Muy Alto, vacío en el período anterior, aparece representado con dos municipios, Corbalán y Villastar, ambos en el entorno de Teruel, que permanece en el grupo de crecimiento Alto
- Los “municipios de la nieve”, bajan muy sensiblemente sus niveles relativos de crecimiento, especialmente Gúdar y Valdelinares. Incluso Alcalá de la Selva, aunque aparece situado en el grupo de crecimiento Medio, está justo en el límite con los de crecimiento Bajo.
- Sin embargo, el cambio más significativo se da con las dos categorías restantes, la Media y la Alta. Así como entre 1996 y 2006, era el grupo de crecimiento Alto el mayoritario, en este nuevo periodo es el de crecimiento Medio, con 18 de los 34 municipios del área de estudio, el más numeroso con diferencia del resto, mientras que el de crecimiento Alto sólo recoge a ocho municipios.

Figura 4. Niveles relativos de variación de la población en el Área de Estudio. Periodo 2006-2014



FUENTE: Elaboración propia

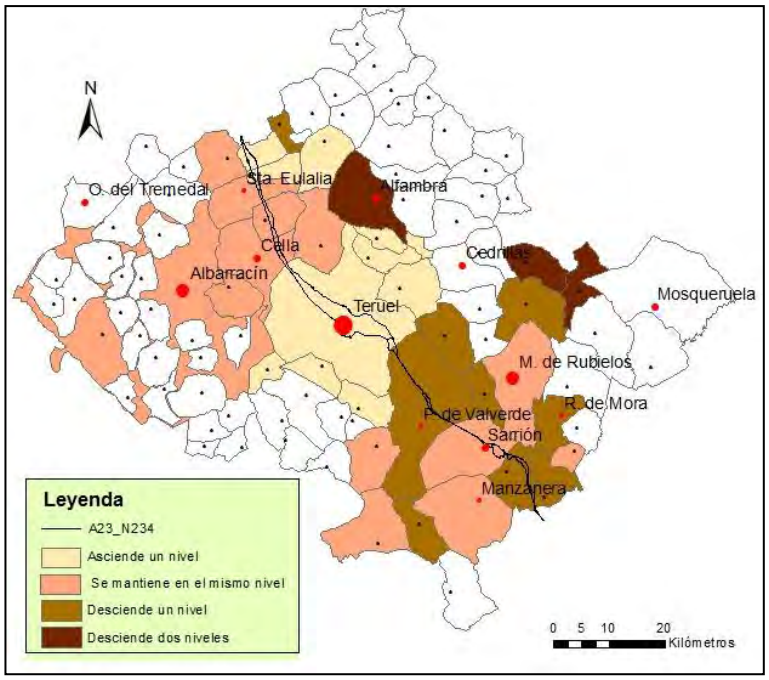
La figura destaca igualmente, la uniformización de los niveles de crecimiento, de manera que en gran medida desaparecen las diferencias de crecimientos entre los municipios del noroeste y del sureste de la zona de estudio, muy palpable en el periodo anterior. En este periodo, aunque cuatro de los ocho municipios de crecimiento Alto siguen en la parte sureste, resulta evidente que peso de la distribución ha basculado hacia aquellos municipios cuyo crecimiento es de un orden de magnitud similar al medio del área de referencia.

A la vista de los resultados, vuelve a aparecer como una hipótesis razonable, al menos por lo que a la población se refiere, el efecto temporalmente limitado de la A-23 sobre los municipios de la zona de estudio, de forma que una vez superadas la fase de ejecución y los primeros años de servicio, los niveles de crecimiento poblacional se acomodan, en la gran mayoría de los casos, a los del área de referencia.

3.3. Variaciones en los niveles de crecimiento de la población entre ambos periodos

Por último, también puede resultar interesante visualizar los municipios que han variado su nivel de crecimiento en 2006-2014 respecto el que tenían en 1996-2006 (Figura 5). Evidentemente, las conclusiones de este análisis deben encuadrarse dentro de limitación que supone que las dos clasificaciones (1996-2006 y 2006-2014), se obtienen a partir de valores umbrales diferentes; de forma que un municipio con el mismo crecimiento de población en los dos periodos, puede figurar en un nivel en el primer periodo y en otro distinto (superior o inferior) en el siguiente.

Figura 5. Cambios en los niveles cualitativos municipales entre 1996-2006 y 2006-2014



FUENTE: Elaboración propia

Como conclusiones principales, se tiene:

- El grupo más numeroso es el de municipios que no modifican su nivel de crecimiento (13 municipios) y existe un cierto equilibrio entre los que descienden (doce) frente a los que ascienden uno (nueve).

- De estos nueve municipios que han incrementado su nivel de crecimiento entre los dos periodos, seis de ellos (Villastar, Corbalán, Cubla, Cuevas Labradas, Peralejos y Rubiales) se encuentran en la periferia de la capital provincial, lo que se puede interpretar como el embrión de una pequeña área urbana en el entorno de Teruel capital.

- También se puede observar el importante desplome relativo de Gúdar y Valdelinares, que descienden dos niveles y de Alcalá de la Selva que lo hace en uno, lo que permite adelantar un cierto fracaso de su asentamiento como núcleos especializados en el turismo invernal[14].

[14] Una posibilidad que podría estudiarse es que sea Mora de Rubielos, próximo a las pistas de esquí, pero con una jerarquía urbana bastante superior a estos municipios, es el núcleo que mas se haya beneficiado de este turismo de nieve, a la vista de su crecimiento diferencial continuado.

Por último, también se ha considerado interesante identificar los municipios que en los dos periodos, han mantenido un nivel de crecimiento poblacional relativo Alto o Muy Alto[15]. El análisis presenta algunos aspectos destacables:

- Cuatro de los siete municipios que conforman este grupo: Olba, Sarrión, Mora de Rubielos y Manzanera, forman parte del área sur-oriental a la que antes de ha hecho referencia.
- Los otros tres municipios son Teruel, Corbalán y Villastar, situados ambos en la periferia de la capital, lo que sirve para reafirmar lo anteriormente indicado respecto a lo formación de una pequeña área urbana, con Teruel como centro aglutinador, que aunque de escasa entidad poblacional, se diferencia del resto de municipios de la zona de estudio.

4. CONCLUSIONES

Aunque el estudio de las nuevas localizaciones residenciales y económicas que se está realizando actualmente, junto a la consideración de otro área de referencia, añadirá un nivel adicional de certidumbre en el estudio, a la vista de las conclusiones que se han adelantado en el apartado anterior, los resultados obtenidos no son sorprendentes, pudiéndose resumir en los siguientes puntos, exclusivamente en referencia a la dinámica demográfica de los municipios:

- La escasa entidad demográfica y funcional de la mayor parte de los municipios, tanto del área de estudio como de la de referencia, ha podido significar que, frente a una opinión tan generalizada como errónea, la mejora de la accesibilidad generada por la A-23 haya primado, en detrimento del resto de municipios y por lo que a la población se refiere, a la capital y su entorno y a los municipios de mayor jerarquía funcional de la zona.
- Vinculado al punto anterior, los niveles altos o muy altos de crecimiento relativo de la población que se dan en algunos municipios del área de estudio, abarcan un corto periodo de tiempo, que se ajusta con bastante fidelidad a los momentos de construcción y primeros años de puesta en servicio de la autovía por el entorno de dichos municipios.
- La potenciación de la capital, también ha incidido positivamente sobre los pequeños núcleos incluidos en su alfoz y los municipios de entorno inmediato, que, contrariamente a lo previsible a la vista de su escasa población, acompañan a Teruel con incrementos de población por encima del medio en el área de referencia.
- Los municipios del área de estudio más próximos al límite con la provincia de Castellón, articulados alrededor del eje Mora de Rubielos-Sarrión-Manzanera, forman una subzona que entre 1996 y 2014, han mantenido un crecimiento relativo elevado.

[15] Arcos de las Salinas es el único municipio que mantiene un nivel Bajo/Muy Bajo.

- Entendemos que el método aplicado añade un grado de certidumbre al análisis de algunos efectos, tanto a la hora de su valoración como a la de imputar el peso de la infraestructura sobre dichos efectos y su evolución temporal.

A. EXPERIENCIAS Y BUEN GOBIERNO EN LA ORDENACIÓN TERRITORIAL Y LA PLANIFICACIÓN AMBIENTAL Y URBANA COMO INSTRUMENTOS FRENTE A LA CRISIS GLOBAL Y PARA AFRONTAR UN NUEVO MODELO DE DESARROLLO

La planificación de los espacios libres a escala local y regional. Una aproximación desde los servicios ecosistémicos y la infraestructura verde

Carles Castell Puig*
Francesc Baró**
Joan Pino***
**Doctor en Biología, Responsable de la Oficina de Planificación y Análisis Territorial. Área de Territorio y Sostenibilidad, Diputación de Barcelona.*
***Licenciado y doctorando en Ciencias Ambientales. Investigador del ICTA-UAB*
****Doctor en Biología. Subdirector e investigador del CREAF.*

La experiencia que se sintetiza en esta comunicación es fruto del trabajo conjunto por parte de los equipos técnicos de la Oficina de Planificación y Análisis Territorial de la Diputación de Barcelona (Carles Castell, Carles Dalmases, Meritxell Margall, Jordi Miralles), CREAF (Corina Basnou, Joan Pino) e ICTA (Francesc Baró, Erik Gómez-Baggethun, Johannes Langemeyer).

RESUMEN

La Diputación de Barcelona lleva más de una década desarrollando el Proyecto SITxell, un SIG con información descriptiva y valorativa de los espacios libres, aplicado al análisis y la planificación del territorio. El objetivo último es poner de relieve los valores naturales y socioeconómicos del suelo no urbanizable y ordenarlo para aprovechar al máximo sus potencialidades y reducir los impactos negativos. Desde entonces, se ha utilizado en la planificación urbanística de más de un centenar de municipios de la provincia de Barcelona y en numerosos planes de ordenación de carácter supramunicipal, entre los que destaca por su importancia el Plan Territorial Metropolitano de Barcelona, aprobado el año 2010.

En los últimos años, el SITxell ha añadido a su marco conceptual la aproximación de los servicios ecosistémicos, incorporando, por tanto, la identificación, cartografía y evaluación de los beneficios directos e indirectos que los espacios naturales y rurales aportan al bienestar de las personas. A partir de la cartografía de los servicios, se propone una ordenación para el establecimiento de una infraestructura verde local, que se está aplicando ya en la planificación urbanística de algunos municipios.

ABSTRACT
In 2001, Barcelona Provincial Council (Diputació de Barcelona) set up the SITxell Project, a GIS containing descriptive and evaluative information about open areas, to be applied to land use analysis and planning. The ultimate goal is to highlight the natural and socio-economic values of non-urban land in order to maximize their potential and reduce negative impacts. Since then, it has been used for urban planning in more than one hundred municipalities in the province of Barcelona, and in many regional plans, among which stands out for its importance the Metropolitan Territorial Plan of Barcelona, approved in 2010.
In recent years, the ecosystem services approach has been integrated to the conceptual framework of SITxell, incorporating therefore the identification, mapping and evaluation of direct and indirect benefits that natural and rural areas deliver for people's wellbeing. Starting from these maps of ecosystem services, the establishment of a local green infrastructure is proposed, which has already been applied in urban planning of some municipalities.

PALABRAS CLAVE
Análisis y planificación territorial, administración local, SITxell, Servicios ecosistémicos, infraestructura verde.

KEYWORDS
Land use analysis and planning, local administration, SITxell, ecosystem services, green infrastructure.

1. INTRODUCCIÓN

Uno de los objetivos prioritarios de la administración pública debe de ser el impulso de un territorio equilibrado y sostenible. Es en este marco que se desarrolla el programa estratégico del Área de Territorio y Sostenibilidad de la Diputación de Barcelona. En concreto, una de las líneas de trabajo de la Oficina Técnica de Planificación y Análisis Territorial es la mejora del conocimiento del suelo no urbanizable de la provincia de Barcelona, con la finalidad última de poder disponer de información y criterios para apoyar el mundo local en la ordenación y gestión de su territorio, y reforzar su participación en los proyectos territoriales que le afecten. Por ello, desde el año 2001 se está elaborando un sistema de información territorial, el proyecto SITxell (Sistema de Información Territorial de la Red de Espacios Libres de la Provincia de Barcelona; www.sitxell.eu), que contiene una categorización y valoración de los suelos no urbanizables a partir del análisis de sus características ecológicas, paisajísticas y socioeconómicas.

El SITxell es una base de datos cartográfica y alfanumérica a escala 1:50:000, elaborada en el entorno ArcGIS, que ayuda a estudiar, analizar, valorar y planificar los espacios libres de la provincia de Barcelona. La base conceptual de esta herramienta radica en el convencimiento de que el conjunto de los espacios

libres es el sistema territorial básico, sobre el que deben situarse adecuadamente los sistemas de asentamientos y de infraestructuras, de forma que se mantengan las funciones ecológicas, paisajísticas y socioeconómicas claves del territorio. Para ello es imprescindible el conocimiento de las principales características de estos espacios, tanto sus atributos intrínsecos, como los asociados a los procesos globales de la red de espacios libres.

A nivel técnico, el SITxell es un proyecto de análisis territorial, estructurado a partir de diferentes capas de información geográfica, y dirigido a estudiar y evaluar los espacios libres de la provincia. A nivel político, el SITxell es una herramienta que pretende incidir sobre los procesos de planificación del territorio, tanto a nivel municipal como regional, mediante la aportación de información ecológica y socioeconómica**,** precisa y fiable**,** y de criterios de planeamiento, a los planes y proyectos elaborados por las Administraciones públicas competentes en la materia. El éxito y la influencia del SITxell desde su puesta en funcionamiento se han basado, por una parte, en la solidez y la utilidad de la información, aplicable a diferentes escalas en el planeamiento territorial**,** así como en el planeamiento sectorial (agua, agricultura, conservación de hábitats y especies, evaluación ambiental estratégica, etc.). Por otra parte, se han establecido firmes colaboraciones con diferentes niveles de la administración pública, universidades, centros de investigación y sector privado (empresas especializadas, asociaciones agrarias y ONG), que han garantizado la calidad de la información y la máxima objetividad de las valoraciones.

2. ANTECEDENTES

La Diputación de Barcelona ha sido tradicionalmente una institución pionera en el ámbito del planeamiento supramunicipal y la planificación y gestión de espacios naturales protegidos.

En 1972 se creó el Parque Natural de Sant Llorenç del Munt y l'Obac, punto de partida del proceso de preservación de los espacios de mayor interés y sometidos a mayor presión para su transformación en la provincia de Barcelona, que prosiguió con la declaración del Parque Natural del Montseny (1977), el Parque del Garraf (1986), el Parque del Castell de Montesquiu (1986), el Parque del Montnegre i el Corredor (1989) y el Parque de Olèrdola (1992), hasta llegar a más de 70.000 hectáreas protegidas.

A inicios de los años noventa, el Área de Espacios Naturales apostó por impulsar la creación de nuevos espacios protegidos estratégicos para la conexión de los parques existentes hasta ese momento, con el objetivo de llegar a establecer una verdadera red de parques interconectados, la llamada "Anilla Verde"**.** Al mismo tiempo, se planteó una nueva fórmula de gobernabilidad para la gestión de estos espacios, con el establecimiento de consorcios. Así, se impulsaron el Parque de la Serralada Litoral (1992), el Parque del Foix (1993), el Parque de la Serralada de Marina (1997), el Espacio Natural de las Guilleries-Savassona (1998), y el Parque Agrario del Baix Llobregat (1998). Finalmente, con la incorporación del

Parque de Collserola, se llega a la actual Red de Parques Naturales con más de 100.000 hectáreas protegidas.

En la actualidad, existe el convencimiento de que la protección de los sistemas naturales pasa por su integración en la gestión del territorio mediante la planificación territorial. De esta manera es posible integrar las interacciones espaciales entre diferentes usos del suelo, mantener y mejorar la funcionalidad de los ecosistemas, y disminuir los impactos de los usos urbanos y las infraestructuras sobre los sistemas naturales. Sin embargo, para el establecimiento de un verdadero sistema de espacios naturales mediante una ordenación integrada del territorio es necesario que los diferentes niveles y sectores de la administración trabajen conjuntamente de forma coordinada.

En nuestro caso, esta nueva aproximación significa seguir trabajando en las áreas protegidas, pero también extender estos criterios y propuestas a la planificación del territorio, tanto a escala regional como municipal, que son competencia de la Generalitat de Catalunya y los ayuntamientos. A tal efecto, aprovechando la experiencia y conocimientos en la materia, se pretende poner a disposición de las administraciones competentes la información recogida en el proyecto SITxell y ofrecer la colaboración técnica de la Diputación de Barcelona en los procesos de planificación urbanística y territorial. Hasta el momento, se ha establecido esta colaboración con numerosos ayuntamientos y diversos departamentos de la Generalitat de Catalunya, que ha permitido incorporar el contenido del SITxell a múltiples planes y proyectos, con unos resultados muy satisfactorios para todas las partes.

Hasta el momento, se pueden destacar dos ámbitos concretos de colaboración, tanto por su relevancia, como por los resultados obtenidos. El primero de ellos es la participación de la Diputación de Barcelona en el programa de planificación territorial de la Generalitat de Catalunya, y en particular en la elaboración del Plan Territorial Metropolitano de Barcelona, que se aprobó definitivamente en el año 2010 (Figura 1). La principal tarea de la Diputación de Barcelona en ese Plan, más allá de participar en la Ponencia Técnica que desarrolló el conjunto de la propuesta, fue la de proponer un sistema de espacios libres para la región, a partir del conocimiento y la experiencia acumulados en el marco del SITxell. A tal efecto, se llevó a cabo un trabajo específico de síntesis de la información más relevante, que culminó con la preparación de cuatro mapas temáticos de valoración del territorio: flora, vegetación y hábitats, fauna, conectividad y valores agrarios. De la combinación de estas cuatro capas surgió la propuesta de espacios de protección especial que finalmente alcanzó un 70,1% de la superficie total de la región, una verdadera infraestructura verde *avant la lettre*, una matriz territorial protegida sobre la que se asientan tanto el sistema de espacios protegidos como los sistemas de asentamientos urbanos e infraestructuras de transporte.

Figura 1. Suelos de protección especial incluidos en el Plan Territorial Metropolitano de Barcelona.

El segundo ámbito corresponde al del apoyo a los municipios en la elaboración de sus Planes de Ordenación Urbanística Municipal. En los inicios del proyecto SITxell, desde la Oficina Técnica de Planificación y Análisis Territorial se elaboraba, a petición expresa de cada municipio, un informe de diagnóstico de los espacios libres municipales, en el cual se ofrecía tanto información descriptiva como valorativa que servía para identificar y caracterizar las principales potencialidades y amenazas relacionadas con el suelo no urbanizable. A partir de ese punto, la colaboración con los municipios, y con otras oficinas de la Diputación de Barcelona, ha evolucionado de tal manera que gran parte de la información proveniente de los informes de valoración de los espacios libres, así como los principales mapas de síntesis y propuesta, pasan a formar parte directamente del Avance de POUM y, por tanto, sus diagnósticos y recomendaciones se recogen de manera mucho más clara y precisa.

3. EL MARCO CONCEPTUAL DE LOS SERVICIOS ECOSISTÉMICOS

En los últimos años, la identificación de los valores asociados a los espacios libres (espacios naturales, abiertos, rurales, ecosistemas, u otras denominaciones utilizadas) han tomado un nuevo cariz a partir de considerar, de forma complementaria a los valores intrínsecos tradicionales (geología, flora, fauna, hábitats, etc.), los servicios que prestan a las personas. Son los denominados servicios ecosistémicos.

Aunque existen varias definiciones y aproximaciones, en general se considera que los servicios ecosistémicos son las contribuciones directas o indirectas de los ecosistemas para el bienestar humano (TEEB, 2010). De hecho, los orígenes del concepto de servicios ecosistémicos se remontan a finales de los años setenta, cuando algunos autores comenzaron a señalar nuestra dependencia social y económica en relación a los bienes y las funciones de la naturaleza, con el objetivo de atraer el interés del público en la conservación de la biodiversidad (ver Gómez-Baggethun et al., 2010, para una revisión histórica del concepto de servicios ecosistémicos). La generalización del concepto a nivel científico llegó en los años noventa del siglo pasado especialmente a través de dos publicaciones: el libro titulado "Los servicios de la naturaleza: dependencia de la sociedad en los ecosistemas naturales" (Daily, 1997) y el artículo publicado por la revista "Nature" titulado "El valor de los servicios ecosistémicos y el capital natural mundial" (Costanza et al., 1997). Los valores monetarios presentados por este artículo causaron un gran impacto, tanto a nivel científico como político.

En la evaluación de los Ecosistemas del Milenio (MEA, 2005) se identificaron cuatro grandes categorías de servicios ecosistémicos: de hábitat o apoyo, de suministro o aprovisionamiento, de regulación y culturales. Los servicios incluidos en las tres últimas categorías estarían directamente relacionados con los principales constituyentes para el bienestar humano: seguridad, bienes materiales básicos para una buena calidad de vida, salud y unas buenas relaciones sociales. Los servicios de hábitat o apoyo (que algunos autores no consideran realmente servicios) están directamente relacionados con las principales funciones ecosistémicas (Figura 2).

Con un nivel de impacto similar a la Evaluación de los Ecosistemas del Milenio, la iniciativa TEEB (The Economics of Ecosystems and Biodiversity, ver TEEB 2010), pretende destacar el creciente coste económico que supone la pérdida de biodiversidad y la degradación de los ecosistemas a nivel global, y proponer medidas a diferentes niveles con el objetivo de frenar estos procesos. También es importante mencionar la reciente creación del IPBES (Intergovernmental Platform on Biodiversity & Ecosystem Services), una plataforma independiente intergubernamental abierta a todos los miembros de las Naciones Unidas que ha de liderar la evaluación del estado de la biodiversidad del planeta, de sus ecosistemas y de los servicios esenciales que proveen a la sociedad.

Figura 2. Relaciones entre servicios ecosistémicos y benestar humano (MEA, 2005).

Pese al gran interés científico y político en éste ámbito, aún hay retos pendientes que han de ser tratados con tal de integrar plenamente el concepto de servicios ecosistémicos en la planificación y la toma de decisiones en general (de Groot et al., 2010). Por ejemplo, el desarrollo de un marco de integración que considere plenamente los valores ecológicos, económicos y socioculturales de los ecosistemas o la definición de las metodologías para cuantificar, modelizar y cartografiar el flujo de los servicios generados por estos ecosistemas a diferentes escalas, que aún se encuentra en proceso de establecerse completamente.

3.1. Clasificación de los servicios ecosistémicos

La relación entre la estructura y los procesos biofísicos de los ecosistemas así como las diferentes dimensiones de valor relevantes para el bienestar humano, a partir del concepto de servicios ecosistémicos, es un tema de debate a nivel científico. Uno de los marcos teóricos que está teniendo más aceptación dentro de la comunidad científica es la denominada "Cascada de Servicios Ecosistémicos" (Haines-Young & Potschin 2010. Figura 3). Este marco distingue entre "funciones", "servicios" y "beneficios" para establecer la conexión entre la estructura biofísica de los ecosistemas y aquello a lo que los humanos otorgamos importancia a través de valores, sean económicos o no. Así las funciones de los ecosistemas serian intermediarios entre procesos ecológicos y los servicios, y se podrían definir como "la capacidad de los ecosistemas para proporcionar bienes y servicios que satisfagan las necesidades humanas, directa o indirectamente" (Gómez-Baggethun & de Groot, 2010). El uso efectivo de un bien o servicio

proporciona beneficios (aquello que incide directamente sobre el bienestar humano) que a su vez se puede valorar en términos monetarios para la sociedad. Esta valoración (que se podría equiparar a la demanda del servicio) puede tener unos impactos sobre la estructura biofísica de los ecosistemas que podría regularse a través de la acción política.

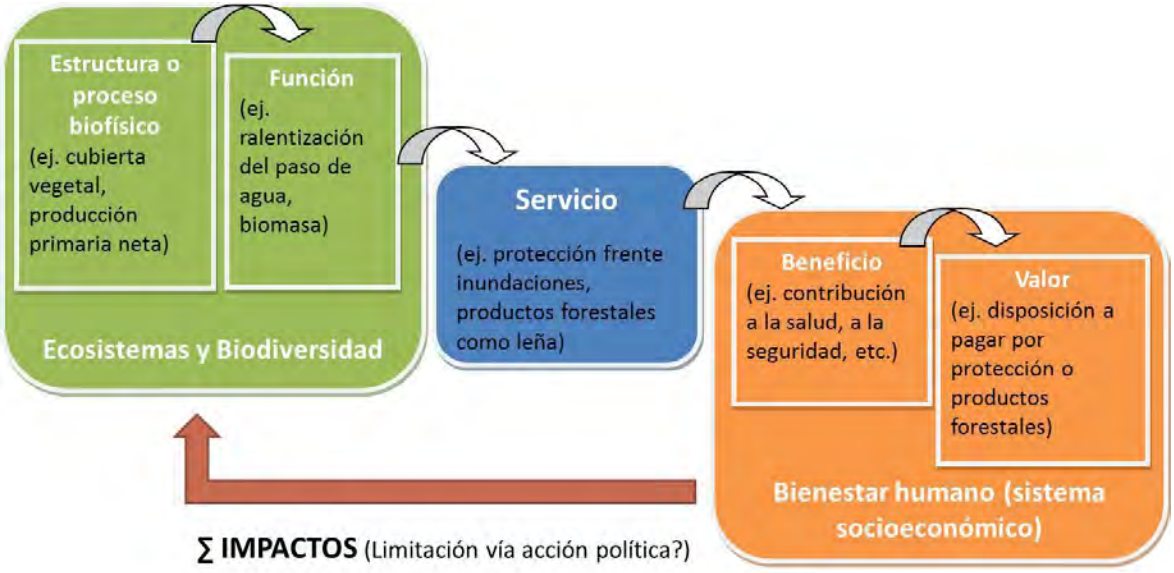


Figura 3. Marco teórico "Cascada de los Servicios Ecosistémicos (adaptado de Haines-Young & Potschin, 2010).

En este marco, como ya se ha apuntado, los servicios ecosistémicos se clasifican en cuatro grandes ámbitos: de soporte o apoyo, de aprovisionamiento, de regulación, y culturales:

- Los servicios de aprovisionamiento son servicios ecosistémicos relacionados con los productos materiales y energéticos procedentes de los ecosistemas (alimentos, agua dulce, materias primas, recursos medicinales).
- Los servicios de regulación son los servicios que los ecosistemas proporcionan al actuar como moduladores de las variables ambientales (calidad del aire, clima local, tratamiento de aguas residuales, secuestro de carbono, polinización, control biológico, protección ante fenómenos extremos, prevención y control de la erosión del suelo, etc.).
- Entre los servicios culturales incluyen los beneficios no materiales que las personas obtienen del contacto con los ecosistemas. Incluyen beneficios espirituales, de recreación, para la salud mental y física, de apreciación estética, de inspiración artística, para el turismo, identitarios, científicos, entre muchos otros.
- Finalmente, los servicios de apoyo son el conjunto de funciones ecosistémicas que sustentan el resto de servicios (hábitat para las especies, mantenimiento de la biodiversidad, ciclos de nutrientes, etc.).

3.2. Cartografía de los servicios ecosistémicos

La cartografía de los servicios ecosistémicos permite poner de manifiesto su variabilidad territorial, identificar áreas clave de provisión para su adecuada gestión, así como evaluar las posibles sinergias y compromisos (*trade-offs*) entre múltiples servicios. Actualmente existe una gran diversidad de enfoques, tanto a nivel de escala y alcance como en el método de evaluación de los servicios ecosistémicos o las fuentes de información utilizadas.

Los servicios ecosistémicos cartografiados más habitualmente son los de regulación (p.ej. el secuestro y almacenamiento de carbono, el control de la erosión o la regulación hídrica). Respecto a los servicios de aprovisionamiento destaca la cartografía de producción de alimentos y en relación a los servicios culturales lo habitual es representar los usos recreativos. Las fuentes de información utilizadas habitualmente incluyen datos y mapas de cubiertas del suelo, información topográfica o índices de vegetación. Existen también herramientas que incluyen modelos complejos para la elaboración de este tipo de cartografía, de las cuales destacaremos una de las más utilizadas: la herrramienta InVEST (*the Integrated Tool to Value Ecosystem Services and their trade-offs*). Otras herramientas relevantes para cartografiar los servicios ecosistémicos son AIRES (*the Artificial Intelligence for Ecosystem Sevices*), o también SolVES (*the Social Values for Ecosystem Services*).

En este contexto, el SITxell es una herramienta idónea para la identificación, evaluación y cartografía de los servicios ecosistémicos, dado que dispone de mucha información pluridisciplinar sobre los valores naturales y socioeconómicos de los espacios libres, que están en la base de los indicadores de los servicios.

La cartografía representa un elemento clave para la toma de decisiones en el ámbito de la administración pública. Así, dado su carácter explícito, es la forma más utilizada para estudiar, analizar, planificar y gestionar correctamente los servicios ecosistémicos de forma óptima y eficiente. La Unión Europea (UE) en el documento "The EU Biodiverstity Strategy to 2020" a través de la acción 5 del objetivo 2 -Mantenimento y restauración de los ecosistemas y sus servicios- preveía que todos los estados miembros elaborasen una cartografía del estado de los servicios ecosistémicos en sus territorios para el año 2014.

Otras instituciones como el Banco Mundial o las Naciones Unidas, a través de algunos de sus organismos y mediante diferentes programas también promueven la evaluación de los servicios ecosistémicos para mejorar la gestión y planificación ambiental, como por ejemplo la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza o el Programa de Desarrollo de Naciones Unidas, entre otros.

3.3. Aplicación de los servicios ecosistémicos a la planificación del territorio

Tradicionalmente, el análisis y la ordenación del territorio se han realizado a partir de los elementos geobiológicos, y sus valores intrínsecos, más que las capacidades funcionales que estos elementos pueden desarrollar. En este sentido, los datos del SITxell han estado aportando a lo largo de los últimos años

una imagen descriptiva, y evaluativa, de los valores naturales del lugar. La aparición y el desarrollo del concepto de servicios ecosistémicos, y su aplicación directa a la planificación territorial, ha significado un paso adelante para nuestro proyecto, dado que enlaza plenamente con el enfoque del territorio como un sistema global, para el cual hay que garantizar su funcionalidad.

Es decir, la nueva propuesta, que se superpone y complementa a la clásica de conservar los valores naturales y socioeconómicos, consiste en planificar y gestionar el conjunto del territorio a fin de maximizar la prestación de servicios ecosistémicos y garantizar así el bienestar de las personas. Por lo tanto, la aproximación se centra en que cada pieza de espacio libre –bosque, cultivo, arroyo, prado, verde urbano, etc.– contribuya tanto como sea posible a la calidad de vida de la sociedad, potenciando una multifuncionalidad que haga posible el máximo número y calidad de los servicios que presta.

Desde este punto de vista, un bosque es mucho más que el conjunto de los árboles y su posible valor comercial como madera. Es un almacén de carbono, un sistema de aire acondicionado natural, un espacio para disfrutar del ocio y del deporte. Las cabeceras de montaña son mucho más que simples colinas, ya que atrapan la lluvia y el agua que fluye por sus valles y la nieve que se acumula en invierno nos da agua en primavera. Los cultivos extensivos son un espacio de abastecimiento de alimento pero también un apoyo imprescindible para la biodiversidad y un paisaje único. El mar es más que simplemente un productor de pescado o un espacio de ocio para el domingo, es un regulador del clima y un atractivo para el turismo.

En los documentos mencionados de la Comisión Europea se indica que una de las mejores maneras de favorecer esta aproximación es a través del planeamiento territorial y urbanístico, incorporando los servicios ecosistémicos en la base misma del planeamiento y ordenando los distintos elementos de los sistemas naturales, rurales y urbanos para que desarrollen al máximo su función.

Por tanto, la planificación del territorio debería incorporar los conceptos básicos asociados a los servicios ecosistémicos. Por una parte, la mencionada multifuncionalidad. No se debe destinar, por norma general, una pieza del territorio a un solo objetivo, sino que hay que intentar que sea viable la compatibilización de servicios. Una menor fertilización puede provocar una pequeña reducción de producción en un cultivo, pero puede redundar en una ganancia muy superior por la mejora de la calidad del agua, o del hábitat de las especies, por poner solo un ejemplo. El quid está en una justa y adecuada evaluación y repercusión de los costes y los beneficios asociados.

Por otra parte, la conectividad ecológica, es decir, la necesaria permeabilidad y continuidad del territorio para permitir los flujos ecológicos y evitar el aislamiento de los espacios naturales, así como para fortalecer la funcionalidad del conjunto del sistema. Esto pasa tanto por evitar la formación de estructuras que constituyan barreras como por ordenar los usos de manera que su intensidad no conlleve la falta de permeabilidad.

4. LA INFRAESTRUCTURA VERDE

Sobre la base de los servicios ecosistémicos, la Unión Europea adoptó en 2011 una estrategia para proteger y mejorar la biodiversidad en Europa hasta el año 2020, a partir de una Comunicación de la Comisión Europea ("Estrategia de la UE para la biodiversidad 2020: Nuestro seguro de vida y capital natural. COM 2011 (244)"). Entre los seis objetivos de la misma, el segundo se refiere al "Mantenimiento y restauración de los ecosistemas y sus servicios". Esto se explicita como el "Mantenimiento y mejora de ecosistemas y servicios ecosistémicos no más tarde de 2020 mediante la creación de infraestructura verde y la restauración de al menos el 15% de los ecosistemas degradados".

Posteriormente, con el fin de desarrollar este mandato, en 2013, la Comisión Europea elaboró una nueva comunicación con el título "Infraestructura verde: Mejora del capital natural de Europa (COM 2013 (249))". En ella se define la infraestructura verde, entendida como una red de zonas naturales y seminaturales y de otros elementos ambientales, planificada de forma estratégica, diseñada y gestionada para la prestación de una extensa gama de servicios ecosistémicos. Esta infraestructura incorpora espacios verdes (o azules en el caso de los ecosistemas acuáticos) y otros elementos físicos de espacios terrestres (incluidas las zonas costeras) y marinas.

Como se ha indicado en la introducción, se define la infraestructura verde como el conjunto de piezas del territorio planificadas y gestionadas con el fin de incrementar y optimizar los servicios ecosistémicos que presta a las personas. En este sentido, se puede expresar en forma de zonificación sobre el territorio, en la que para cada zona se plantea un papel determinado para la prestación de servicios ecosistémicos, en base tanto a los servicios existentes en la actualidad –identificados y evaluados en el apartado anterior–, como su potencialidad para incrementar los servicios existentes o prestar su de nuevo, de acuerdo con las recomendaciones y propuestas que se formulan.

En este ámbito de la potenciación y diversificación de los servicios ecosistémicos aparecen dos conceptos íntimamente ligados a la infraestructura verde y que resultan nucleares en el enfoque de la UE. El primero de ellos es la restauración ecológica que, en este marco, amplía su significación original vinculada a los hábitats y la biodiversidad para incorporar la restauración de los servicios ecosistémicos y fortalecer así la infraestructura verde. El segundo concepto, estrechamente relacionado, es el de las soluciones naturales, es decir, el uso de infraestructuras naturales antes que grises, siempre que sea posible, en tanto que además del uso primigenio para el que se realizan –estabilización de taludes o depuración de aguas, por ejemplo–, las soluciones naturales aportan además otros servicios ecosistémicos.

4.1. El impulso de la infraestructura verde local desde la Diputación de Barcelona

A partir de la cartografía y evaluación de servicios que se realiza a escala municipal en el proyecto SITxell, se lleva a cabo actualmente, como síntesis, una propuesta de infraestructura verde local (véase un ejemplo concreto en la Figura 4). El desarrollo de las propuestas que se consideren apropiadas y prioritarias, bajo el liderazgo del Ayuntamiento y con la participación de los actores implicados, se podrá llevar a cabo a través de instrumentos y mecanismos diversos, en función de la naturaleza de cada acción. Sin embargo, la Infraestructura Verde, en su conjunto, tiene la vocación de ser implementada mediante el planeamiento del territorio –urbanístico y territorial, en función de la escala local o regional–, ya que parte de un análisis global del entorno e integra el conjunto de políticas que determinan los usos del suelo.

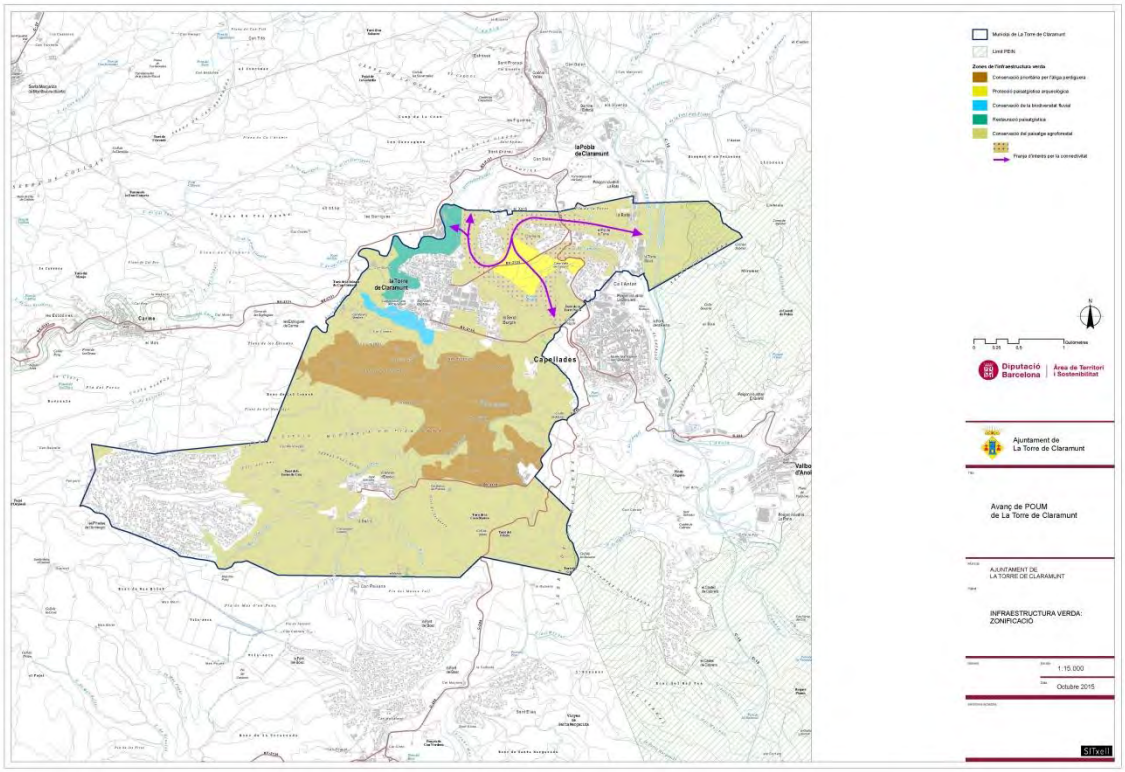


Figura 4. Mapa de Infraestructura Verde para el municipio de la Pobla de Claramunt, como parte del Avance de Plan de Ordenación Urbanística Municipal.

Así, buena parte de las recomendaciones de la implantación de esta infraestructura verde local que se exponen tienen su implementación más inmediata y eficaz a través del planeamiento urbanístico, mediante el POUM u otros instrumentos derivados. Asimismo, otras propuestas, por su carácter más sectorial o de pequeña escala, pueden también llevarse a la práctica a través de otros instrumentos de planificación o de gestión, como podrían ser los planes de gestión, los convenios de colaboración o la custodia del territorio, entre otros. En cualquier caso, la propuesta de infraestructura verde local tiene la voluntad de constituir una hoja de ruta a medio plazo para la planificación y gestión del suelo

no urbanizable del municipio con el objetivo de hacer compatible la conservación y mejora de los valores naturales con los beneficios vinculados al bienestar y la calidad de vida de las personas.

Esto lleva a acciones tales como la gestión multifuncional de los bosques, la preservación del medio rural, la protección y mejora de la red hidrológica o la restauración de espacios degradados, por lo que se potencian en conjunto numerosos servicios que no siempre se tienen en cuenta, como son el aire limpio que filtran los bosques, la protección que ofrece la vegetación de ribera frente a las inundaciones, los conectores ecológicos entre los diferentes espacios naturales, o la educación, la contemplación, el deporte y el disfrute del medio natural, entre muchos otros.

El impulso de la protección específica de los espacios naturales, agrarios y no urbanizados, más allá de las cuestiones socioeconómicas, también permite dar un valor añadido a la calidad de vida de las personas. Es en este marco conceptual que hay una plena compatibilidad entre las valoraciones del SITxell y los criterios de los servicios ecosistémicos, que permiten otorgar una visión más amplia y una mayor dimensión a las políticas de preservación y gestión del paisaje rural y natural.

BIBLIOGRAFÍA

COSTANZA, R., D'ARGE, R., DE GROOT, R.S., FARBER, S., GRASSO, M., HANNON, B., LIMBURG, K., NAEEM, S., ONEILL, R.V., PARUELO, J., RASKIN, R.G., SUTTON, P., VANDERBELT, M. (1997): "The value of the world's ecosystem services and natural capital." *Nature*, 387(6630): 253–260.

DAILY, G.C., ed. (1997): *Nature's Services: Societal Dependence on Natural Ecosystems*. Washington DC (Island Press).

GÓMEZ-BAGGETHUN E., DE GROOT R. (2010): Natural Capital and Ecosystem Services: The Ecological Foundation of Human Society. *Ecosystem Services.* The Royal Society of Chemistry, pp 105–121

GÓMEZ-BAGGETHUN E., DE GROOT R., LOMAS, P.L., MONTES, C. (2010): The history of ecosystem services in economic theory and practice: From early notions to markets and payment schemes. *Ecological Economics*, 69(6): 1209–1218.

DE GROOT, R.S., ALKEMADE, R., BRAAT, L., HEIN, L., WILLEMEN, L. (2010): Challenges in integrating the concept of ecosystem services and values in landscape planning, management and decision making. *Ecological Complexity*, 7(3): 260–272.

HAINES-YOUNG, R., POTSCHIN, M., (2010): The links between biodiversity, ecosystem servicesand human well-being. In: Raffaelli, D., Frid, C. (Eds.), *Ecosystem Ecology: a New Synthesis*. Cambridge University Press, Cambridge, pp. 110–139.

MEA (2005): Millennium Ecosystem Assessment, (2005). *Ecosystems and Human Well-being: Synthesis*. Island Press, Washington, DC

TEEB (2010): *The Economics of Ecosystems and Biodiversity: Ecological and Economic Foundations*. Kumar, P., ed., London (Earthscan).

A. EXPERIENCIAS Y BUEN GOBIERNO EN LA ORDENACIÓN TERRITORIAL Y EN LA PLANIFICACIÓN AMBIENTAL Y URBANA COMO INSTRUMENTOS FRENTE A LA CRISIS GLOBAL Y PARA AFRONTAR UN NUEVO MODELO DE DESARROLLO

El espacio libre en los planes metropolitanos. Análisis comparado en España.

Dra. Josefina Cruz Villalón*
Dra. Gwendoline de Oliveira Neves**
Dr. Jesús Santiago Ramos***
** Departamento de Geografía Humana, Universidad de Sevilla*
*** Departamento de Geografía, Historia y Filosofía, Universidad Pablo de Olavide*
****Departamento de Geografía, Historia y Filosofía, Universidad Pablo de Olavide*

Nota de los autores: Esta contribución está vinculada al proyecto de investigación "Dinámicas y transformaciones territoriales, funcionales y sociales de las áreas metropolitanas españolas en un horizonte de sostenibilidad" financiado por el Programa Estatal de Fomento de la Investigación Científica y Técnica de Excelencia (modalidad Proyectos I+D, código CSO2014-55780-C3-1-P).

RESUMEN
El espacio libre es actualmente reconocido como un subsistema fundamental para la vertebración territorial, cumpliendo un amplio espectro de funciones sociales, ambientales, urbanísticas y paisajísticas. El presente trabajo aborda el tratamiento del espacio libre en el contexto de la ordenación territorial en España, a través del análisis comparado de doce planes de escala metropolitana.

ABSTRACT
Open space is now recognized as a key urban subsystem that plays an essential role in territorial organization, providing a broad range of environmental and social functions and contributing to the city's spatial configuration. This paper addresses the treatment of open space in the context of spatial planning in Spain through the comparative analysis of twelve metropolitan-scale plans.

PALABRAS CLAVE
Ordenación del territorio, Áreas metropolitanas, Sistema de espacios libres

KEYWORDS
Spatial planning, Metropolitan areas, Open space system

1. INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas, los ámbitos urbanos se han consolidado como un elemento clave en las políticas y estrategias orientadas a la consecución de un desarrollo equilibrado y sostenible. Un papel que se ve sin duda reforzado por el hecho de que más de la mitad de la población mundial habita actualmente en ciudades (UN, 2012), y que en los países más desarrollados ya ha superado las tres cuartas partes de su población, llegando al 79% en el caso de España. A raíz tanto del crecimiento de la población urbana como del incremento de la movilidad, de la expansión de los usos y actividades urbanas en el territorio y de otros factores culturales o sociológicos vinculados a las nuevas formas residenciales, los límites de la ciudad tradicional, de la *ciudad local*, se han desbordado para generar un ámbito funcional territorialmente más extenso y funcionalmente más complejo, que conocemos como ciudad metropolitana (Hall, 1998). Los mecanismos de concentración de personas, capitales y bienes materiales e inmateriales hacen de estos espacios el motor del desarrollo económico y social contemporáneo (Leroy, 2000). En consonancia con esta nueva realidad, se hace necesario superar el ámbito estrictamente local para lograr una adecuada comprensión, planificación y gestión de estos sistemas urbanos (Feria, 2004). Es decir, un redimensionamiento de las perspectivas de análisis e intervención sobre la realidad urbana, que está siendo progresivamente asumido tanto en el plano académico como en el institucional (Parilla et al., 2015; OCDE, 2012), pero que aún no ha resuelto, al menos por lo que al caso español se refiere, su gobernanza y su organización político-administrativa.

En una primera fase del desarrollo y ordenación de las áreas metropolitanas en España, los esfuerzos o las políticas han dado prioridad al fenómeno residencial, a la resolución de los problemas de movilidad entre lugares de residencia y trabajo u ocio, o a las propuestas hacia la diversificación funcional o usos mixtos para corregir la especialización funcional. Más recientemente se ha comenzado a asumir que una de las piezas fundamentales que conforman todo sistema metropolitano es el espacio libre. Varios argumentos apuntarían a la conveniencia de abordar la ordenación y gestión del mismo a escala supramunicipal. En primer lugar, si se entiende el espacio libre como una red de espacios abiertos dedicados a las actividades recreativas y de ocio, su diseño y ordenación debe adaptarse a la verdadera dimensión funcional del sistema urbano, a fin de dar una respuesta eficaz y equilibrada a la demandas ciudadanas. Por otra parte, si se considera el espacio libre como un sistema estructural con un papel relevante en la vertebración del espacio urbanizado, la adopción de una escala metropolitana para su ordenación permite aprovechar el conjunto de recursos territoriales (naturales, culturales, paisajísticos) presentes en el ámbito metropolitano para conseguir una articulación más armónica entre el tejido urbano y el entorno natural y rural. Por último, si se entiende el espacio libre como una herramienta de protección de los recursos ambientales frente a los impactos derivados del crecimiento urbano, las iniciativas de planificación que se adapten a la extensión real de este proceso (esencialmente metropolitana), resultarán más efectivas para prevenir la pérdida de espacios naturales valiosos o su fragmentación.

Dentro del marco general de la ordenación territorial en España, los planes de ámbito subregional –bajo las diferentes denominaciones que recogen las distintas normas autonómicas- parecen los instrumentos más adecuados para abordar el tratamiento del espacio libre en áreas metropolitanas. Un punto de partida para analizar el lugar que ocupan los espacios libres en los actuales planes de ordenación territorial subregionales son los objetivos y finalidades que las respectivas leyes de ordenación territorial atribuyen a estos planes. Entrar en el detalle de las diferentes leyes que sustentan los planes que aquí se analizan nos llevaría a superar las limitaciones de espacio requeridas a las aportaciones de este Congreso. Nos limitaremos a señalar que, en términos generales, leyes y planes siguen como marco de referencia general, según la fecha en la que han sido aprobados, los criterios contenidos bien en la *Carta Europea de la Ordenación del Territorio* (Consejo de Europa, 1983), bien en la *Estrategia Territorial Europea* (Comisión Europea, 1999). Hecha esta observación, entre los criterios básicos y comunes de estos planes debemos destacar como una de sus principales finalidades la coordinación de las políticas sectoriales y urbanísticas, particularmente estas últimas al tratarse de territorios determinados por la prevalencia del fenómeno metropolitano, y como objetivo global, la conservación del medio ambiente y del patrimonio natural y cultural, tratándose de corregir, paliar o atenuar las presiones urbanísticas sobre los recursos naturales, precisamente también por el peso y expansión de los procesos urbanos en estos ámbitos. Esta última función, que puede vincularse en términos generales con la ordenación del espacio libre, parece ir consolidándose y reforzándose frente a las referidas al sistema urbano o la promoción de la actividad económica, adquiriendo un carácter central en las leyes más recientes (Feria y Santiago, 2009).

Resulta de interés por tanto evaluar en qué medida los planes territoriales metropolitanos actualmente vigentes responden a la consideración del espacio libre como elemento clave en su ordenación. Una evaluación que debe tener en cuenta necesariamente las diferentes aproximaciones teóricas al concepto de espacio libre que sirven de fundamento a los propios instrumentos de ordenación. Es destacable en este sentido la ausencia de un consenso generalizado en lo que respecta a su definición, coexistiendo perspectivas muy diferentes sobre el papel que ha de cumplir el espacio libre en el contexto urbano y metropolitano, con importantes divergencias, por ejemplo, en cuanto al tipo de elementos que lo integran, al carácter público o privado de los suelos (que condiciona la posibilidad de su uso público), o a las funciones que se le asignan dentro del sistema urbano. Así, es posible encontrar aproximaciones de carácter más restrictivo, vinculadas más a la escala urbana que a la metropolitana, como la que aportan Acosta y Burraco (1998): “los espacios libres son espacios abiertos, de carácter público, que juegan un papel básico en la satisfacción de las necesidades ciudadanas de ocio y esparcimiento y en la mejora de la calidad ambiental de la ciudad, además de representar un instrumento imprescindible en la ordenación, para la articulación de zonas o la reducción de la densidad”. En contraste, otras definiciones muestran un carácter sistémico o territorial, con un enfoque más amplio; un ejemplo de ello es la que aporta Folch (2003), para quien el espacio libre es “el suelo no dedicado a usos urbanos o paraurbanos, es decir, el espacio

mayoritariamente exento de construcciones, sea de uso forestal, pastoral, agrícola o plenamente silvestre, con independencia del estatuto jurídico o del régimen de propiedad a que esté sometido". La perspectiva territorial tiende además a dotar de un mayor peso a la dimensión ambiental de estos sistemas, como apuntan Mata y Olcina (2010): "en el planeamiento territorial se entiende el sistema de espacios libres como todo el ámbito no urbanizado, en sentido amplio, que alberga valores y funciones ambientales estratégicos". Estas dos últimas definiciones suponen la equiparación del espacio libre con la clase de Suelo Rústico o Suelo No Urbanizable (López Trigal, 2015), y en su dimensión estructural y funcional presentan una clara conexión con la noción de infraestructura verde, un concepto cada vez más asentado en el contexto internacional en el ámbito de la planificación de sistemas de espacios libres. El concepto de infraestructura verde, entendido como un sistema interconectado y multifuncional de áreas naturales y espacios abiertos que permiten dotar de una mayor calidad ambiental a los sistemas territoriales, ha sido adoptado en los últimos años como un instrumento estratégico por parte de la UE (Agencia Europea de Medio Ambiente, 2011; Comisión Europea, 2013), por lo que es esperable su progresiva consolidación en el contexto de la ordenación territorial en España.

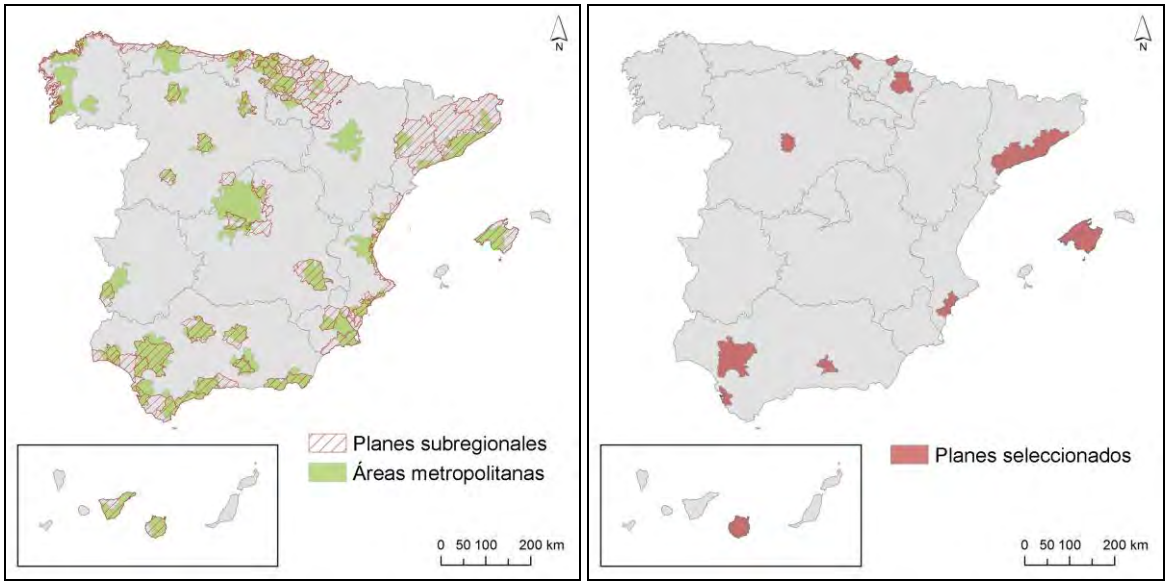
El objeto, pues, de esta Ponencia, es la revisión de un conjunto de planes de ordenación territorial de ámbito metropolitano, con el fin de analizar qué elementos conforman en cada caso el espacio libre, qué funciones se le asignan, y cómo se aborda su ordenación; a partir de este análisis, se pretende evaluar en qué medida se está avanzando en el contexto de la planificación territorial española en la consolidación efectiva del espacio libre como uno de los principales elementos estructurantes del territorio metropolitano.

2. MÉTODO

Desde una perspectiva metodológica, la definición y delimitación de los ámbitos metropolitanos es en sí una tarea compleja, tanto por la organización del territorio como por la naturaleza de las periferias urbanas. En el contexto español se debe añadir además la predominancia de aproximaciones parciales o sectoriales por parte de los distintos actores implicados en su gestión o planificación. Dado que las dinámicas metropolitanas constituyen procesos abiertos y complejos que no se ajustan a los tradicionales límites de naturaleza administrativa, su delimitación constituye ya de por sí un reto metodológico y político-administrativo. No siendo objeto de esta Ponencia entrar a valorar las distintas aproximaciones a la delimitación del fenómeno metropolitano, en este caso nos hemos limitado a establecer el nivel de coincidencia territorial entre los planes subregionales analizados y la delimitación funcional establecida por Feria y Martínez (en prensa) en base a la movilidad residencia/trabajo –una aproximación desarrollada a partir de la metodología de la Oficina del Censo de los Estados Unidos, y también adoptada posteriormente por la OCDE (2012).

Se han seleccionado, pues, un conjunto de planes cuyos ámbitos se corresponden en mayor o menor grado a un área metropolitana funcional, y cuya casuística refleja la complejidad y diversidad que caracterizan al universo metropolitano español. La Figura 1 representa dicho proceso de selección, mostrando las diferencias existentes entre las dos aproximaciones indicadas (la administrativa y la funcional) al fenómeno metropolitano, y poniendo de manifiesto cómo la aplicación político-administrativa del concepto de área metropolitana no se ajusta en todos los casos a su dimensión funcional. La selección de casos de estudios (recogida en la Tabla 1) incluye seis planes costeros (Bahía de Cádiz, Bilbao, San Sebastián, Barcelona, Tarragona y Alicante-Elche), cuatro interiores (Granada, Área Central de Navarra, Sevilla y Valladolid), y dos insulares (Gran Canarias y Mallorca). En estos dos últimos casos es necesario remarcar que no se trata de instrumentos de ordenación con una orientación estrictamente metropolitana, si bien sus ámbitos de ordenación respectivos coinciden a grandes rasgos con sendas áreas metropolitanas funcionales delimitadas por Feria y Martínez (en prensa). Se ha decidido por ello incluirlos en el análisis, con el fin de considerar la particularidad de este tipo de instrumentos de ámbito insular en la ordenación del espacio libre.

Figura 1. Áreas metropolitanas, planes subregionales y casos de estudio seleccionados



Fuentes: Planes de ordenación del territorio de escala subregional y Feria y Martínez (en prensa).

Tanto en el proceso de selección como en el de análisis se ha tomado en consideración el peso poblacional –que oscila entre los casi cinco millones de habitantes de Barcelona y los apenas 360.000 del Área Central de Navarra- de cada ámbito y la antigüedad de la adopción de la escala metropolitana en la ordenación del espacio. Así, Barcelona no solamente se caracteriza por lo significativo de su peso demográfico, sino también por su tradición en materia de gestión supramunicipal, existiendo ya a finales de los años 80 una "Mancomunidad de Municipios del Área Metropolitana de Barcelona".

Adicionalmente, se destacan las fechas de aprobación de los documentos de planificación, siendo el más antiguo el de Granada (1999) y el más reciente el de San Sebastián (2015, segunda aprobación inicial); a este respecto, se ha pretendido abordar de manera pormenorizada la evolución conceptual vinculada a la ordenación del espacio libre metropolitano. Asimismo, con el fin de valorar la operatividad de cada plan y, en particular, el nivel de detalle alcanzado en las determinaciones, se ha prestado atención al número de municipios incluidos en la ordenación, así como a la superficie total del ámbito. En este sentido, el plan que presenta una menor complejidad administrativa es el de Bahía de Cádiz (5 municipios), mientras que el de Tarragona comprende 132 municipios y el de Barcelona alcanza los 164; este factor puede incidir en la gobernabilidad de las propuestas.

Tabla 1. Planes seleccionados para el análisis

Denominación del Plan	Año de aprobación	Nº de municipios	Superficie (km^2)	Población (Censo 2011)
Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Granada[1]	1999	32	860	525.150
Directrices de Ordenación Territorial de Valladolid y su Entorno[2]	2001	23	981	411.780
Plan de Ordenación del Territorio de la Bahía de Cádiz[3]	2004	5	604	430.780
Plan Territorial Parcial de Bilbao Metropolitano[4]	2006	35	505	905.275
Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Sevilla[5]	2009	46	4.909	1.517.890
Plan de Acción Territorial del Entorno Metropolitano de Alicante y Elche[6]	2010	12	1.127	757.780
Plan Territorial Metropolitano de Barcelona[7]	2010	164	3.236	4.989.645
Plan Territorial Parcial de El Camp de Tarragona[8]	2010	132	3.005	614.915
Plan de Ordenación del Territorio Área Central de Navarra[9]	2011	57	1.567	359.400
Plan Territorial Parcial de Donostia-San Sebastián[10]	2015	13	377	400.810
Plan Insular de Ordenación de Gran Canaria[11]	2004	21	1.619	844.065
Plan Territorial Insular de Mallorca[12]	2004	53	3.661	859.020

Fuentes: Planes de ordenación del territorio seleccionados, Censo de Población (2011).

[1] http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/site/portalweb
[2] http://servicios.jcyl.es/PlanPublica
[3] http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/site/portalweb
[4] http://www.bizkaia.eus/hirigintza/lurraldekozatiegitasmoa
[5] http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/site/portalweb
[6] https://www.cma.gva.es/admon/normativa/planes/patemae/Libro_I.pdf
[7] http://territori.gencat.cat/es/01_departament/05_plans/01_planificacio_territorial
[8] http://territori.gencat.cat/es/01_departament/05_plans/01_planificacio_territorial
[9] http://siun.navarra.es/Instrumento.aspx?id=104425
[10] http://www.ingurumena.ejgv.euskadi.eus/r49-565/es/contenidos/informacion/ptp_donostialdea_aprob_2010/es_ptp/indice.html
[11] http://planesterritoriales.idegrancanaria.es
[12] http://www.conselldemallorca.net/index.php?id_section=6973

En base a estos planteamientos, el objetivo de este trabajo es analizar cómo se aborda la ordenación del espacio libre en los instrumentos de ordenación del territorio metropolitanos en España, atendiéndose para ello a tres aspectos fundamentales:

– ¿Qué se entiende por espacio libre y qué términos se utilizan para su denominación?

– ¿Qué peso tiene el espacio libre en el modelo territorial propuesto y cómo se desarrolla e instrumentaliza su ordenación?

– ¿Qué elementos físicos integran el espacio libre en cada plan y qué funciones específicas se les asignan?

Con objeto de lograr una aproximación sistemática al análisis y la comparación de los planes, se ha utilizado como guía metodológica un cuestionario detallado, que ha facilitado la revisión ordenada de los documentos a pesar de su evidente disparidad en cuanto a estructuración, extensión y contenidos específicos. Se ha llegado así a una metodología operativa y transferible a diferentes territorios, generándose un marco común de reflexión y análisis.

3. ANÁLISIS COMPARADO: RESULTADOS Y DISCUSIÓN

3.1. Diversidad de aproximaciones en la concepción del espacio libre

El análisis comparado revela cierta tendencia en los planes metropolitanos españoles a adoptar una visión cada vez más amplia, integradora y, si se quiere, territorial, del espacio libre. Aunque la mayoría de los planes sitúan al espacio de uso público –parques, itinerarios peatonales y ciclables, etc.- como componente central de su ordenación, se están afianzando los que vinculan la consideración del espacio libre al conjunto de los suelos agroforestales y a un reconocimiento de sus valores ambientales, culturales y paisajísticos.

No obstante, no hay homogeneidad en el alcance y el grado de desarrollo de esta aproximación por parte de los instrumentos analizados. La visión del espacio libre como matriz territorial alcanza su máxima expresión en el caso de los planes de Barcelona y Tarragona, que entienden el espacio libre como un continuo territorial integrado por el suelo no urbanizable del área metropolitana, adoptando una perspectiva ecológica y paisajística para su análisis y ordenación, y obviando la tradicional funcionalidad vinculada al uso público en beneficio de otras funciones de índole natural y territorial. Otro plan que destaca por incluir una visión amplia del espacio libre es el de Sevilla; en este caso el plan se esfuerza por integrar dos concepciones complementarias: una más convencional, vinculada a la creación de una red de espacios de uso público, y otra más innovadora (el propio plan habla de “giro conceptual”), que considera el conjunto del espacio no urbanizable como matriz biofísica del territorio metropolitano, y que está orientada

fundamentalmente a la preservación del patrimonio territorial y paisajístico. Esta dualidad (espacio de uso público y matriz territorial) está presente en mayor o menor medida en el resto de los casos analizados. Aunque en muchos de estos documentos el concepto de espacio libre se asocia a la articulación de una red o sistema de espacios orientados al uso público –al que se añaden generalmente otras funciones ambientales o territoriales-, las componentes rural y natural del territorio metropolitano son también objeto de ordenación. En general, los planes territoriales dedican un bloque importante del diagnóstico y propuestas al subsistema físico-ambiental, o a la preservación y puesta en valor de los recursos naturales y culturales del ámbito; la cuestión es en qué medida este subsistema es tratado de forma individualizada, o como parte integrante del conjunto del sistema territorial metropolitano, con funciones específica en dicho sistema. En el caso de Bahía de Cádiz, por ejemplo, el Plan centra su propuesta de sistema de espacios libres en la ordenación de un conjunto de Áreas de Reserva e Itinerarios con funciones vinculadas al uso público y la vertebración territorial, pero presenta también determinaciones relativas al espacio litoral, rural y las áreas protegidas, que a lo largo del documento tienen una estrecha conexión con el sistema de espacios libres de uso público. Otro caso parecido sería el de Valladolid, cuyas Directrices de Ordenación definen un Sistema Subregional de Parques y Corredores Verdes orientado a facilitar las actividades de ocio y esparcimiento en espacios naturales. Aunque esta aproximación pueda responder a un enfoque más consolidado (y urbanístico) del espacio libre, la propuesta se integra dentro de un conjunto de Directrices para la Protección de los Espacios Valiosos, en las se incluyen también medidas para la protección de Áreas de Singular Valor Ecológico y la preservación de los espacios agrarios y la agricultura periurbana.

Tabla 2. Componentes del espacio libre

Componentes	Planes											
	Alicante – Elche	A.C. Navarra	Bahía de Cádiz	Barcelona	Bilbao	Granada	San Sebastián	Sevilla	Tarragona	Valladolid	Gran Canaria	Mallorca
Parques urbanos		x						x			x	x
Parques metropolitanos y similares	x	x	x		x		x	x		x	x	
Espacios Naturales Protegidos	x		x	x	x	x		x	x		x	x
Otras áreas naturales y forestales		x	x	x	x	x		x	x	x	x	x
Espacio agrario, agroparques	x		x	x	x	x	x	x	x		x	x
Playas, DPMT			x		x		x	x			x	
Vías pecuarias y caminos rurales		x	x	x	x	x	x	x		x	x	
Red fluvial, acequias, DPH		x	x	x	x		x	x	x	x	x	

Fuente: Elaboración propia a partir de los documentos de planificación consultados.

Las diferencias en cuanto a la consideración del espacio libre tienen su reflejo en el catálogo de elementos, recursos y componentes del espacio metropolitano que

son tomados en consideración por cada plan –ya sea bajo la denominación explícita de espacio libre o no. La Tabla 2 muestra esta diversidad de enfoques, siendo muy visible la tendencia a incorporar en la planificación metropolitana elementos de carácter natural y rural no necesariamente vinculados al uso público. La presencia de algunos recursos merece una atención particular. Los espacios naturales protegidos son tomados en consideración por la mayoría de los planes, aún con diferentes perspectivas en cuanto a su mayor o menor vinculación con el concepto de espacio libre. Así, en los casos de Barcelona y Granada, entre otros, que engloban un número significativo de áreas protegidas de considerable valor, sí se incluyen dichos ámbitos como componente de sus respectivos sistemas de espacios libres. En el caso de Gran Canaria, en contraste, se toman en consideración, pero se excluyen de la Red de Infraestructuras Verdes al asignársele a ésta la función de concentrar las actividades recreativas en el medio natural y descargar de esta presión a las áreas protegidas. Otro aspecto a destacar es la inclusión muy generalizada del espacio agrícola como objeto de ordenación, ya sea mediante la creación de figuras de protección específicas –como es el caso de los Parques Rurales Interurbanos del Plan de San Sebastián- o mediante su regulación desde un punto de vista más global– como es el caso del tratamiento de los Espacios Agrarios de Interés en el área metropolitana de Sevilla y en la de Granada con el tratamiento singular que realiza de su Vega.

3.2. Hacia una visión multifuncional del espacio libre: más allá del uso público

La Tabla 3 muestra las funciones asociadas al espacio libre en los diferentes planes analizados. Atendiendo a esta dimensión funcional, el uso público sigue constituyendo para la mayoría de los planes su principal finalidad. Como se ha indicado, sólo los dos planes de Cataluña prescinden de ella, al asumir una visión más territorial y ecológica del espacio al margen de los procesos urbanos. En cualquier caso, el desarrollo específico del uso público presenta rasgos diferenciadores entre los planes analizados. La mayoría atienden a la necesidad de hacer accesible al ciudadano los valores paisajísticos, naturales y culturales del entorno metropolitano, toman en consideración los valores educativos del espacio libre (como se recoge de forma explícita en el caso de Bilbao), o lo entienden como un elemento identitario que refuerza el “sentido de pertenencia” (como es el caso de Valladolid).

La progresiva consideración de la dimensión ambiental del espacio libre se plasma principalmente en la importancia atribuida a la protección del patrimonio natural y la biodiversidad. Otro aspecto, más relacionado con el propio funcionamiento del sistema metropolitano y su sostenibilidad, es la contribución del espacio libre a la mejora de la calidad ambiental, que en ocasiones se atiende de forma genérica y en otras a través del reconocimiento de servicios

ecosistémicos concretos (como sucede, por ejemplo, con la prevención de riesgos naturales en los planes de Bahía de Cádiz y Sevilla, o con la recuperación del drenaje superficial en Granada). Los documentos no profundizan en general en estas funciones específicas: en cierto sentido se da por hecho que al preservar los ecosistemas, masas forestales o áreas naturales de valor presentes en el territorio metropolitano, se contribuye a conservar su funcionalidad ambiental. Por su parte, el paisaje es un elemento transversal, vinculado a la dimensión ambiental, pero también a la componente cultural del espacio metropolitano; aunque en muchos casos se hace una mención genérica, en otros –como Barcelona- se le otorga un interés particular y es objeto de una protección específica. Es importante resaltar, también, cómo la totalidad de los planes hacen mención al papel del espacio libre en la articulación del territorio metropolitano. En muchos casos, esta función de vertebración se vincula a la movilidad no motorizada (peatonal y vías ciclables), así como al papel del espacio libre como elemento de contención y control de los procesos de expansión urbana y de conurbación.

Tabla 3. Funciones asociadas al espacio libre

Funciones	Planes											
	Alicante – Elche	A.C. Navarra	Bahía de Cádiz	Barcelona	Bilbao	Granada	San Sebastián	Sevilla	Tarragona	Valladolid	Gran Canaria	Mallorca
Uso público, recreativo	x	x	x		x	x	x	x		x	x	x
Movilidad no motorizada	x		x		x	x	x	x		x		
Articulación territorial, control de la urbanización	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Conservación del patrimonio natural	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Conservación del patrimonio cultural			x		x	x		x				x
Preservación y mejora del paisaje	x		x	x	x	x	x	x	x		x	x
Mejora de la calidad ambiental		x		x				x		x		
Servicios ambientales específicos	x		x	x				x	x			x
Funciones productivas y económicas	x		x	x			x	x	x			x

Fuente: Elaboración propia a partir de los documentos de planificación consultados.

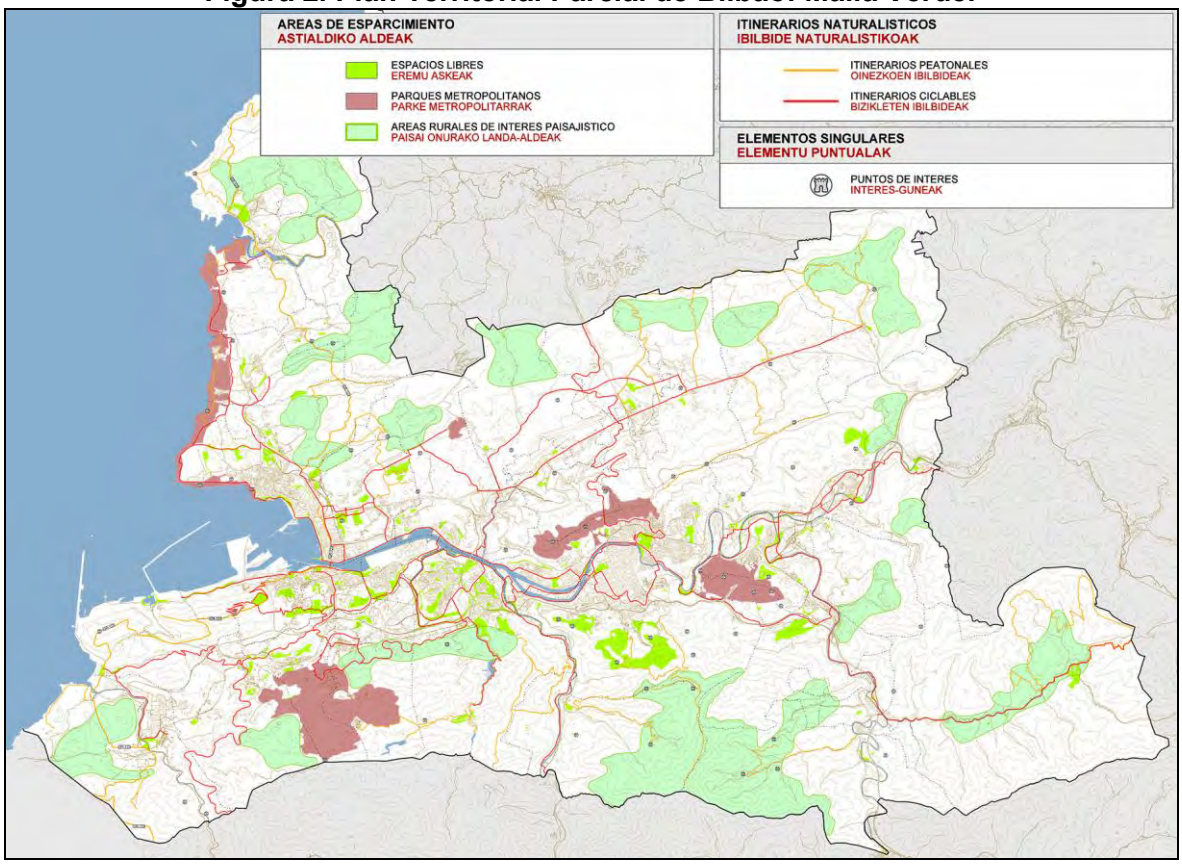
3.3. La conectividad como principio de organización espacial y funcional

La consideración de la conectividad como uno de los principios básicos de ordenación del espacio libre es un rasgo que caracteriza en mayor o menor grado a la totalidad los planes analizados. Hay dos enfoques diferenciados sobre esta cuestión. Por un lado, la mayoría de los planes proponen garantizar la conexión física y funcional de los ámbitos incluidos en el sistema de espacios libres, articulándose esta interconexión por medio de la recuperación o creación de elementos lineales. Por otro lado, los planes de Tarragona y Barcelona apuestan exclusivamente por preservar la conectividad ecológica y paisajística frente al

proceso de fragmentación originado por los desarrollos urbanos. En ambas aproximaciones, se intenta –con diferente grado de éxito- materializar una concepción sistémica del espacio libre, que queda plasmada en la terminología empleada: red de espacios de uso público, red de infraestructuras verdes, red de corredores verdes, malla verde, sistemas de espacios abiertos, de parques e itinerarios o de espacios libres, etc. Los términos utilizados expresan explícitamente la idea de conexión y/o continuidad.

Los elementos en los que se basa la creación de estas redes o sistemas son generalmente recursos territoriales preexistentes en el territorio metropolitano, de carácter lineal y en su mayor parte vinculados al dominio público: vías pecuarias, caminos rurales, caminos históricos (como el Camino de Santiago en los planes del País Vasco y del Área Central de Navarra), red fluvial y caminos asociados a canales y acequias. La finalidad que se persigue con la ordenación y adecuación de estos elementos es variable. En algunos casos, los elementos de conexión se perciben directamente como un recurso para el fomento del uso público y la accesibilidad de los espacios libres (por ejemplo, los itinerarios propuestos para Bahía de Cádiz, Valladolid o Bilbao, ilustrado en la Figura 2). En otros casos, se consideran de forma independiente la creación de redes con una finalidad estrictamente ecológica, orientadas a mantener los flujos de biodiversidad; en esta línea se sitúan algunas propuestas de corredores ecológicos para Sevilla o Gran Canaria. En el caso de Alicante-Elche y del Área Central de Navarra, los mismos elementos de conexión sirven para atender a las dos finalidades anteriores. En este sentido, se puede señalar un cierto grado de indefinición asociados a muchos de los conceptos utilizados por los planes en materia de conectividad (corredor ecológico, verde o fluvial; conector; itinerario…), dado que en ocasiones son utilizados con orientaciones funcionales (y, consecuentemente, formales) muy diferentes e incluso, cabría preguntarse si compatibles.

Figura 2. Plan Territorial Parcial de Bilbao: Malla Verde.



Fuente: Plan Territorial Parcial de Bilbao Metropolitano.

3.4. De la propuesta a la gestión de la propuesta

Con independencia de la concepción que cada plan tiene del espacio libre, este componente del sistema metropolitano está presente entre los objetivos o líneas estratégicas de ordenación de casi todos los planes analizados, con un papel significativo dentro del modelo territorial propuesto. En los dos planes insulares analizados, la propia naturaleza de estos documentos de ordenación (que no pueden ser considerados estrictamente como metropolitanos) determina que el tratamiento del espacio libre tenga un carácter diferente al del resto de planes; en ambos casos es el suelo rústico el que adquiere un protagonismo esencial en el marco de la ordenación, y solo en el caso de Gran Canaria se contemplan propuestas específicas (la Red de Infraestructuras Verdes y la Red de Equipamientos y Dotaciones) con una relación más directa con el sistema urbano insular.

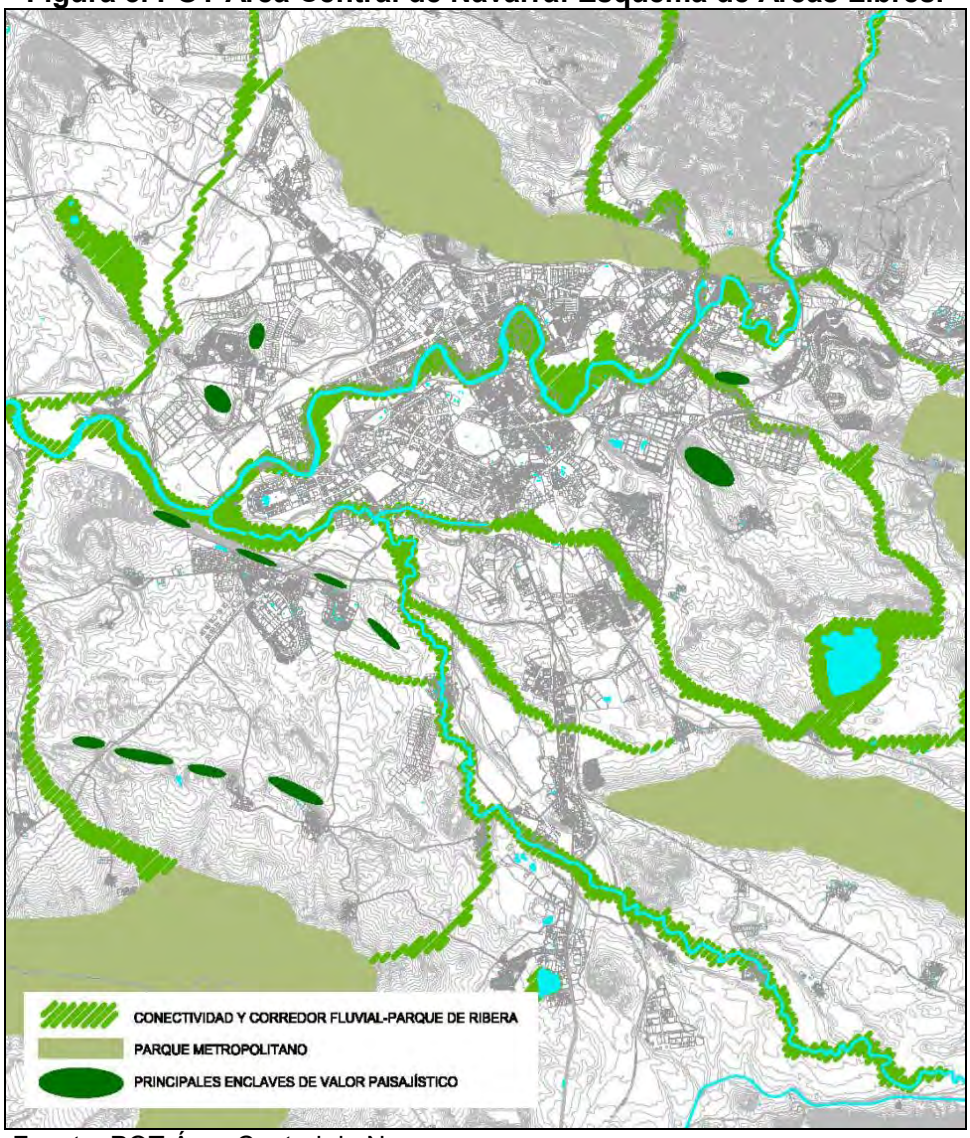
Más allá de la relevancia que se otorga al espacio libre en la ordenación del territorio metropolitano, el alcance y el grado de desarrollo de las propuestas y determinaciones es muy desigual, algo que no sólo estaría condicionado al interés del planificador por esta cuestión, sino también a las propias características del ámbito sometido a ordenación. Los planes de ámbitos muy extensos o complejos

–como Barcelona o Sevilla- adquieren un enfoque más estratégico, sin apenas entrar en una ordenación de detalle, mientras que otros planes de ámbitos más reducidos –como los del Área Central de Navarra o Bahía de Cádiz- alcanzan para determinadas propuestas un nivel de detalle próximo al del planeamiento. En ocasiones se observa también cierto contraste entre las propuestas de ordenación (a menudo ambiciosas) y el grado de desarrollo de las mismas en el apartado normativo y presupuestario. El contenido normativo de los planes tiene en general un cierto carácter preventivo, más que proactivo, promoviendo la conservación de los espacios libres frente al proceso de urbanización –a través de la protección cautelar del suelo, la regulación de la edificación y el establecimiento de los usos permitidos en cada espacio-, y delegando el desarrollo de las intervenciones concretas en instrumentos de carácter sectorial o en el propio planeamiento urbanístico. Sólo en algunos casos el plan incluye instrumentos adicionales (anexos, fichas de detalle) que incorporan un desarrollo mayor de las directrices de ordenación para elementos específicos del espacio libre.

Finalmente, es necesario prestar atención a dos aspectos importantes para una efectiva materialización de las propuestas de ordenación del espacio libre. El primero de ellos es la cartografía, que adquiere un papel relevante para dotar de concreción a los planteamientos de configuración sistémica del espacio libre. Así, en algunos casos (como por ejemplo el del Área Central de Navarra; ver Figura 3) es en la cartografía temática donde se muestra la verdadera dimensión y alcance de las propuestas, reflejándose la relación entre los componentes vinculados al uso público y el resto de elementos del medio natural y rural, o la búsqueda de un cierto equilibrio entre el espacio construido y el espacio libre.

El segundo de estos aspectos es la gestión, una cuestión ausente en la mayoría de los planes a pesar de su importancia para garantizar una correcta materialización de las propuestas y una necesaria coordinación de las diversas administraciones y actores implicados. La mayoría de los planes se limitan a delegar en la administración sectorial o municipal la gestión derivada de las propuestas o a remitir a la redacción de planes específicos para el desarrollo de las mismas; solo en el caso de Sevilla se hace referencia, con carácter de *Recomendación*, a la creación de un órgano gestor supramunicipal de los espacios libres incluidos en el Plan.

Figura 3. POT Área Central de Navarra: Esquema de Áreas Libres.



Fuente: POT Área Central de Navarra.

4. CONCLUSIONES

Las corrientes higienistas, que contribuyeron a diseñar las medidas que se van consolidando en Europa desde la segunda mitad del siglo XIX para el control del crecimiento urbano y la planificación urbanística, dieron como resultado la inclusión de las *zonas verdes* como una de las principales dotaciones urbanísticas a prever en la ciudad y la fijación de estándares urbanísticos para su concreción. Hoy el *sistema general de espacios libres* forma parte del armazón de la planificación urbanística, junto con el sistema de comunicaciones, infraestructuras y equipamientos. La Ordenación del Territorio eleva el ámbito de la planificación física desde la escala local a la regional y se sustenta, al menos en sus inicios, en los conceptos y técnicas del planeamiento urbanístico, de forma particular en aquello territorios donde el factor dominante es la formación de un área

metropolitana. En este contexto los espacios libres son considerados como uno de los elementos de ordenación y articulación del espacio metropolitano. Solo el cambio de escala, de la local a la metropolitana, exige un reconsideración de los elementos y funciones atribuidos a los espacios libres metropolitanos. Así, la función originaria del espacio libre urbano (uso recreativo comunitario) es compartida con, e incluso cede el protagonismo a, otras funciones tales como contener la expansión urbana y evitar las conurbaciones, manteniendo la singularidad de cada asentamiento integrante del área metropolitana. Pero junto a estas funciones, urbanas y urbanísticas, el análisis comparado realizado pone de manifiesto la tendencia a ampliar la consideración del espacio libre metropolitano desde una visión más territorial, en la que entran en juego las funciones productivas agroforestales, las ambientales, culturales y paisajísticas, de forma complementaria o incluso prevalentes sobre las originarias; y desde una visión más integral también, en función de la cual la conectividad entre los componentes del espacio libre metropolitano se constituye en uno de los principales elementos discursivos de las propuestas.

Con pocas excepciones, se mantiene cierta dicotomía entre las funciones urbanísticas de los espacios libres metropolitanos y las funciones ambientales y territoriales. Ciertamente, el subsistema físico-ambiental es uno de los grandes subsistemas de la planificación territorial. En este marco, la preservación y el uso racional y sostenible de los recursos naturales y culturales de cada ámbito forman parte de sus objetivos. Pero por lo que a la perspectiva que en esta ponencia se ha adoptado, la cuestión estriba en valorar en qué medida el subsistema físico-ambiental es autónomo, incluso *aislado* de los restantes subsistemas o, por el contrario, se integra en la organización del conjunto del ámbito metropolitano. Del análisis comparado realizado, entendemos que se avanza en esa dirección, sin estar totalmente consolidada.

Quedaría, por último, realizar una referencia al desarrollo efectivo de las propuestas de cada plan en la construcción efectiva de los espacios públicos metropolitanos, en particular los de uso público, pues en los casos en los que el espacio libre se identifica con todo el suelo no urbanizable, a la hora de la gestión el Plan solo toma en consideración los espacios protegidos. Y dentro de los primeros, la situaciones son muy diferentes entre los casos analizados: en unos el sistema de espacios libres se construye a partir de elementos preexistentes, que requieren un mayor o menor grado de adecuación (tal sería el caso de los planes que proponen la adaptación al transporte no motorizado y de ocio de los elementos lineales del sistema), mientras que en otros se propone la creación de nuevos espacios libres metropolitanos. En líneas generales puede afirmarse que queda un largo camino por recorrer en la gestión de las propuestas realizadas, donde por una parte la relativa juventud de los planes podría justificar la falta de materialización, y por otra las debilidades de la coordinación interadministrativa dificultan su ejecución.

BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA, G; BURRACO, M. (1998): *Glosario básico de la ordenación urbanística y territorial*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla.

COMISIÓN EUROPEA (1999): *Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE*, Bruselas.

COMISIÓN EUROPEA (2013): *Green Infrastructure (GI) - Enhancing Europe's Natural Capital*, Bruselas.

CONSEJO DE EUROPA (1983): *Carta Europea de Ordenación del Territorio*. Torremolinos.

AGENCIA EUROPEA DEL MEDIO AMBIENTE (2011): *Green infrastructure and territorial cohesion. The concept of green infrastructure and its integration into policies using monitoring systems*, Copenhague.

FERIA, J. M. (2004): "Problemas de definición de las áreas metropolitanas en España". *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 38, pp. 85-100.

FERIA, J.M., MARTÍNEZ, L. (en prensa): "Permanencias y cambios en el sistema metropolitano español en la primera década del siglo XXI". *Revista Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*.

FERIA, J. M.; SANTIAGO, J. (2009): "Funciones ecológicas del espacio libre y planificación territorial en ámbitos metropolitanos: perspectivas teóricas y experiencias recientes en el contexto español". *Scripta Nova*, 13, nº 299.

FOLCH, R. (2003): *El territorio como sistema. Conceptos y herramientas de ordenación*, Diputación de Barcelona, Barcelona.

HALL, P. (1998): *Cities in Civilization: Culture, Technology, and Urban Order*. Pantheon Books, New York.

LEROY, S. (2000): "Sémantiques de la métropolisation". *L'Espace géographique*, 1, pp. 78-86.

LÓPEZ TRIGAL, R., dir., (2015): *Diccionario de Geografía aplicada y profesional. Terminología de análisis, planificación y gestión del territorio*. Universidad de León, León.

MATA, R.; OLCINA, J. (2010): "El sistema de espacios libres". En: L. GALIANA Y J. VINUESA, coords., *Teoría y Práctica de la Ordenación del Territorio*, pp. 87-127, Síntesis, Madrid.

OECD (2012): *List of urban areas by country*. Disponible en: http://www.oecd.org/gov/regional.

PARILLA, J.; LEAL, J.; BERUBE, A. (2015): *Global Metro Monitor 2014. An Uncertain Recovery*. Metropolitan Policy Program, Brookings, Washington.

UN (2012): *World Urbanization Prospects: The 2011 Revision*, United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, New York. Disponible en: http://esa.un.org/unpd/wup/index.htm

NOTA: La referencia de los planes de ordenación territorial analizados se incluye en la Tabla 1.

A. EXPERIENCIAS Y BUEN GOBIERNO EN LA ORDENACIÓN TERRITORIAL Y LA PLANIFICACIÓN AMBIENTAL Y URBANA COMO INSTRUMENTOS FRENTE A LA CRISIS GLOBAL Y PARA AFRONTAR UN NUEVO MODELO DE DESARROLLO

El Plan Especial de la Bahía de Santander. Contribución al patrimonio territorial de la Bahía.

Ángel de Diego Celis
Arquitecto
Jefe del Servicio de Planificación y Ordenación Territorial de la Dirección General de Ordenación del Territorio y Evaluación Ambiental Urbanística – Gobierno de Cantabria.

RESUMEN

El Plan Especial de la Bahía de Santander (PEB) es un instrumento de planificación territorial que desarrolla una serie de ámbitos discontinuos en el entorno de la bahía de Santander (incluye a los municipios de Santander, Camargo, Astillero, Villaescusa, Medio Cudeyo y Marina de Cudeyo) definidos previamente por la Ley de Cantabria 2/2004, de 27 de septiembre, del Plan de Ordenación del Litoral (POL).

El POL delimita una serie de unidades territoriales en el área metropolitana de la Bahía de Santander, que denomina Actuación Integral Estratégica de Reordenación Bahía de Santander, con la intención de aglutinar estos ámbitos como una unidad de planificación para poder aprovechar las oportunidades que se derivan de una visión integrada a escala territorial y cuyo objetivo prioritario será recuperar su calidad ambiental y paisajística.

El PEB tiene como objetivo establecer condiciones para la ordenación y valorización del ámbito territorial profundizando en la propuesta de modelo territorial y objetivos que predefinió el POL:

- Mantener la calidad y unidad paisajística.
- Recuperar y mantener los hábitats y ecosistemas naturales existentes.
- Establecer funciones como espacio de ocio y contacto con el medio natural.
- Fijas áreas sobre las que se prevean operaciones de cambio de usos de carácter estratégico.
- Consolidar y crear corredores ambientales en relación con la Bahía de Santander.

A las que añadir:

- Desarrollo de una planificación compartida entre ámbitos municipales diferentes que permitan desarrollos y actuaciones planificadas de manera conjunta.
- Dar continuidad territorial a ámbitos con claro riesgo de fragmentación ambiental o territorial.
- Preservar y recuperar el patrimonio territorial como base de la unidad de la Bahía.
- Favorecer la multifuncionalidad en un territorio diverso y complejo, respetando los usos existentes (especialmente los más vulnerables) y atendiendo otras posibilidades que sean compatibles con los valores del mismo.
- Potenciar la identidad territorial de la Bahía y sus posibilidades de uso y disfrute.
- Concebir la planificación desde una lectura multiescalar que permita atender los requerimientos de escala territorial y las singularidades y aptitudes locales.
- Entendimiento de la planificación en positivo, estableciendo propuestas de acción concretas.

Para lograr estos objetivos el PEB propone una estrategia en la que se incluye la definición de un modelo territorial apoyado sobre una organización/zonificación de ámbitos homogéneos entrelazados/superpuestos a otras capas de ordenación que reconocen aspectos relevantes del patrimonio territorial. Es por ello, que este patrimonio, gracias al reconocimiento expreso mediante dos figuras fundamentales de la estructura del PEB el Arco Verde y el Catálogo, cobra una especial relevancia en la Ordenación del entorno de la Bahía.

El PEB establece una ordenación desde una perspectiva territorial, pero reconociendo las singularidades locales, y apoyándose en gran medida en los valores territoriales, ambientales, culturales y paisajísticos para lograr una ordenación pormenorizada.

ABSTRACT

The Territorial Plan of Santander Bay (PEB) is considered as a territorial planning tool which aims to contribute to the development of a set of discontinuous areas on Santander Bay surroundings (including the municipalities of Santander, Camargo, Astillero, Villaescusa, Medio Cudeyo and Marina de Cudeyo), all of which are previously defined in the Law nº 2/2004 27 September, which approves the Coastline Management Plan.

The Coastline Management Plan determines a set of regional units on the metropolitan area of Santander Bay, in which is included the Integral Rearrangement Strategic Intervention of Santander Bay. The territory has been

brought together with the purpose of making a joint planning area, which facilitates the land use management.

The PEB aims to establish the right conditions in terms of planning and valuing the Strategic Area, deepening in a proposal of the regional model and the points which have previously been included in the Coastline Management Plan:

- To maintain the landscape unity and quality.
- To maintain and recover habitats and ecosystems.
- To set up functions such as leisure and natural spaces.
- To demarcate areas whose purpose is to establish a change in the land use.
- To consolidate and create environmental corridors

Adding the next ones:

- The development of a shared town planning. This point enables the reinforcement of joint actions.
- To facilitate territorial continuity in those areas at risk to social or environmental fragmentation.
- To maintain and recover the territorial heritage
- To encourage the multifunctionality in a complex and diverse territory, taking respect for pre-existing land uses as well as taking into account other compatible possibilities.
- To strengthen the territorial identity of Santander Bay.
- To establish proposals for practical action.

In order to achieve these goals, the PEB aims to propose a strategy which includes the determination of a territorial model. This model is based on an organization/zoning of homogeneous areas which are overlaid on other layers which contains more relevant aspects of territorial heritage. Thus, particular importance is attached to two key elements included in the Plan structure: the Greenbow and the Catalogue.
The PEB sets up an organization not only from a territorial perspective but also recognizes the local features, such as territorial, environmental, cultural and landscape values, with a view to reach a detailed land use planning.

PALABRAS CLAVE
Cantabria, bahía de Santander, planificación, territorio, medio ambiente, paisaje, arco verde.

KEYWORDS
Cantabria, Santander bay, planning, territory, environment, landscape, greenbow.

1. INTRODUCCIÓN AL PLAN ESPECIAL DE LA BAHÍA DE SANTANDER.

1.1. La Bahía de Santander

En la costa Cantábrica, caracterizada por una morfología de cantiles elevados, la bahía de Santander constituye uno de los contados casos en los que la rigidez del frente litoral da paso a una extensa ensenada-estuario en el que la lámina de agua llega a penetrar varios kilómetros y en donde las formas del relieve son más suaves. Los rasgos definitorios de este espacio aluden tanto a sus particulares condiciones naturales como a la consolidación de un espacio geográfico característico, asociado a la presencia de la ciudad y la industria.

La Bahía es, en primer lugar, el ámbito acuático del estuario, el mayor de la costa norte de España. Desde el punto de vista ambiental, la Bahía fija el área de relación tierra-agua, en donde se producen los intercambios de aguas saladas y dulces procedentes de la escorrentía continental, arenales, playas, rías y marismas, una lámina de agua que ocupa en pleamar cerca de 22,5 km^2, de los cuales un 65% son áreas intermareales caracterizadas por la convivencia de aguas saladas y dulces

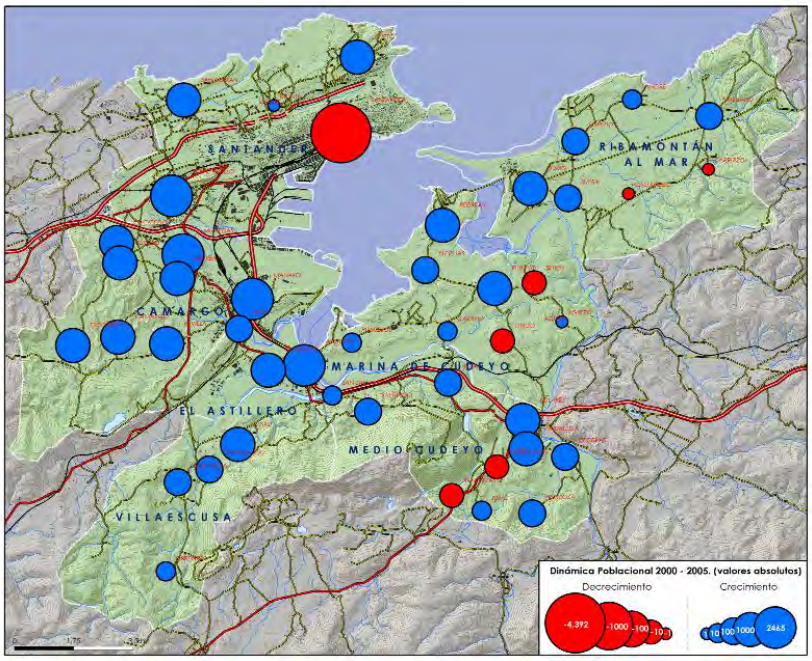
La bahía queda enmarcada por la ciudad de Santander al norte, por la Peña Castillo y la grandes infraestructuras (puerto y aeropuerto) al oeste, por la Peña Cabarga al sur y al oeste por los arenales de la desembocadura del rió Miera (Puntal, Somo y Loredo) y los prados de Marina de Cudeyo.

Las condiciones naturales de la Bahía se han visto profundamente alteradas debido al continuo y prolongado proceso de antropización del medio, un proceso que no ha sido homogéneo ni en el tiempo ni en el espacio. La fachada urbana de Santander fue la primera en transformarse. El crecimiento del área residencial hacia el oeste, la consolidación del frente portuario y el relleno de las marismas occidentales supusieron la alteración profunda de las riberas. La actividad minera del macizo de Cabarga y la formación de una amplia área industrial al sur explican la alteración de las marismas y rías meridionales que no tardaron en perder su carácter de navegables. Actuaciones más recientes, como la construcción del aeropuerto y el desarrollo del puerto industrial de Raos acentúan la transformación de los perfiles costeros de esta parte del estuario.

La consolidación y concentración de la actividad económica en el área de la Bahía tiene su inmediato reflejo en el comportamiento demográfico y la estructura social de la población. Si a comienzos del siglo XX los seis municipios del PEB (Santander, Camargo, Astillero, Villaescusa, Marina de Cudeyo y Medio Cudeyo) reunían el 26% de la población de la región, a finales de siglo este porcentaje alcanzaba el 43%

En la actualidad, el área de la Bahía debe entenderse como un espacio diferenciado en el contexto del litoral de Cantabria, que gravita alrededor de la

ciudad de Santander y cuyo rasgo más característico se concreta en la dinámica periurbana y metropolitana. Los núcleos menores experimentan transformaciones, de distinta intensidad, que se manifiestan en el aumento de sus cifras de población y vivienda, el cambio de las tipologías y la formación de nuevas tramas urbanas, por el contrario la población del núcleo central de Santander disminuye su población a favor de los anteriores.

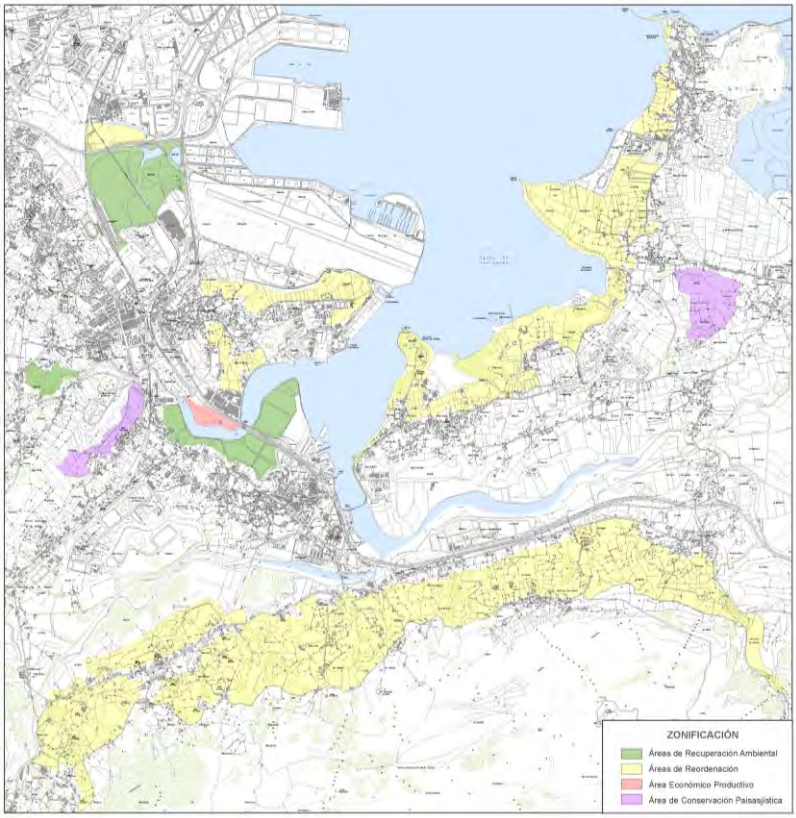


1.2. El Plan de Ordenación del Litoral

El POL delimita una serie de unidades territoriales en el entorno de la Bahía de Santander, define unos objetivos concretos y establece un instrumento de planificación para su desarrollo, el PEB.

La zonificación propuesta por el POL se subdivide en:

- Áreas de Recuperación Ambiental.
- Áreas de Reordenación.
- Área Económico Productivo.
- Áreas de Conservación Paisajística.



Los objetivos y condicionantes del POL son los siguientes:

- Mantener la calidad y unidad paisajística.
- Recuperar y mantener los hábitats y ecosistemas naturales existentes.
- Establecer funciones como espacio de ocio y contacto con el medio natural.
- Fijas áreas sobre las que se prevean operaciones de cambio de usos de carácter estratégico.
- Consolidar y crear corredores ambientales en relación con la Bahía de Santander.
- Elaboración de un catálogo de construcciones.

Las determinaciones básicas del Plan Especial de la Bahía de Santander serán, como mínimo, las siguientes:

- Definición de los objetivos de la ordenación, a partir de un análisis detallado del estado actual del territorio y sus posibilidades de evolución.
- Identificación de los espacios aptos para ser soporte de las infraestructuras o para la mejora de las existentes.
- Definición de la ubicación de los equipamientos de interés común para el área objeto del Plan.
- Criterios, principios y normas generales a las que deberá atender la ordenación urbanística.

- Definición de los espacios que hayan de ser objeto de remodelación, regeneración o rehabilitación, con el fin de evitar su degradación o de conseguir su recuperación para usos total o parcialmente distintos, así como de los programas a desarrollar a estos efectos y de las medidas de apoyo encaminadas a incentivar su realización.
- Definición de las medidas de protección y adecuación ambiental en relación con los espacios libres, zonas verdes, elementos físicos existentes y de su ordenación y tratamiento.

1.3. El Plan Especial de la Bahía de Santander

El PEB debía tener como primer objetivo el cumplimiento de las determinaciones establecidas por el POL al que se añadirán otros propios de las condiciones del territorio, escala, oportunidad, etc. entre los que se pueden destacar:

- Desarrollo de una planificación compartida entre ámbitos municipales diferentes que permitan desarrollos y actuaciones planificadas de manera conjunta.
- Respeto a los valores territoriales y ambientales existentes a partir de su reconocimiento y consideración.
- Proponer una concepción de modelo territorial en la que superponer valores existentes y objetivos futuros.
- Dar continuidad territorial a ámbitos con claro riesgo de fragmentación ambiental o territorial.
- Favorecer la multifuncionalidad en un territorio diverso y complejo, respetando los usos existentes y atendiendo otras posibilidades que sean compatibles con los valores del mismo.
- Formar una red de valor territorial, ambiental y paisajístico, capaz de dotar de unidad, e incluso identidad, al territorio de la Bahía, en una propuesta que pueda ser ampliada en el futuro. Parte de estos ámbitos se integrarán al Arco Verde la bahía de Santander.
- Considerar la existencia de un patrimonio cultural construido, testigo de las actividades que se han desarrollado sobre el territorio, que ha de ser analizado, valorado y, en la medida de los posible, revitalizado y que, además, puede ser un exponente fundamental de la identidad del territorio y el paisaje de la Bahía.
- Potenciar la identidad territorial de la Bahía.
- Concebir la planificación desde una lectura multiescalar que permita atender los requerimientos de escala territorial y las singularidades y aptitudes locales.
- Entendimiento de la planificación en positivo, con propuestas de actuación concretas.

El PEB, se configura con la siguiente estructura normativa:

- TÍTULO PRELIMINAR. Ámbito de Aplicación y Disposiciones Generales.
- TÍTULO I. Modelo Territorial.
- TÍTULO II. Determinaciones Generales de la Ordenación.
- TÍTULO III. Propuestas de Actuación, Gestión y Difusión.
- TÍTULO IV. Conservación, Mantenimiento, seguimiento y Financiación.

2. MODELO TERRITORIAL.

2.1. Definición del Modelo Territorial. Base metodológica

El modelo se concibe a partir de una superposición entrelazada de diversas capas en las que se organiza la ordenación territorial:

- Zonificación en la que se delimitan los diferentes ámbitos de la ordenación.
- Zonificación en la que se identifican elementos de valor ambiental (unidades ambientales, corredores y vegetación)
- Arco verde como propuesta espacial que articula los ámbitos no edificados y los espacios libres con el resto del territorio.
- Directrices de ordenación. Regulan la manera de hacer tanto de los instrumentos de planeamiento urbanístico como de las intervenciones directas.
- Catálogo de patrimonio que organiza el patrimonio cultural desde una perspectiva territorial.

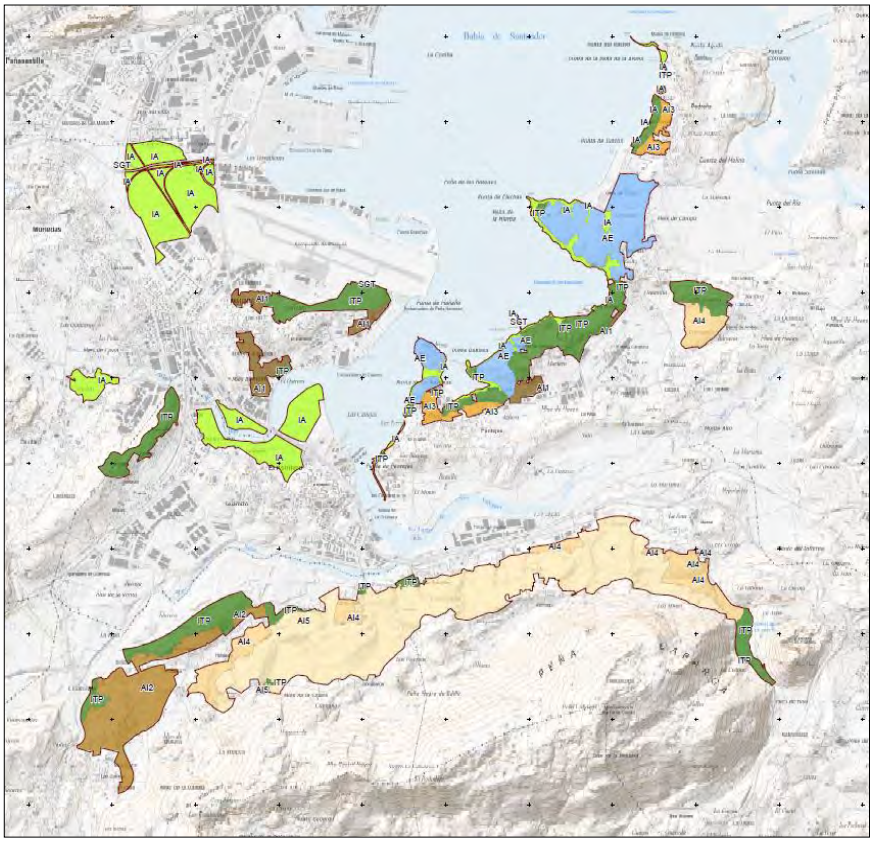
2.2. Los ámbitos de ordenación

El Modelo Territorial del PEB es fruto de las determinaciones realizadas desde el POL, pero también, del grado de especificidad e interpretación que el propio POL permite, realizando una relectura territorial.

El PEB establece una zonificación de ordenación en la que se reconocen los siguientes ámbitos:

- Ámbitos de Interés Ambiental, IA: Espacios situados en el área Marítimo-Terrestre, que marcan el contacto directo entre el ámbito marino y el continental. Integran los IA: playas, arenales y sistemas dunares asociados, marismas, humedales litorales y zonas continentales asociadas territorial y funcionalmente, acantilados y orlas litorales. A estos biotopos se suman o solapan los terrenos incluidos dentro de la servidumbre de paso del Dominio Público Marítimo-Terrestre. Su finalidad es preservar y regenerar las áreas litorales de interés ambiental, preservar sus funciones ecológicas y formalizar una red de espacios de valor ambiental y uso público conectados entre sí.
- Ámbitos de Interés Territorial y Paisajístico, ITP: Espacios que por su sobresaliente relevancia paisajística, alta exposición visual, funciones ambientales o proximidad o afección por riesgos se propone el mantenimiento e implantación de usos agrícolas, forestales, de espacios libres, recreativos, deportivos, culturales y aquellos otros que

justificadamente resulte imprescindible ubicar en estos ámbitos, así como medidas para contribuir o complementar a los corredores ambientales y fomentar el ocio y contacto con el medio natural, todo ello sin menoscabo de los valores ambientales y paisajísticos existentes.



- Ámbitos de Integración, AI: Espacios estrechamente vinculados a áreas sometidas a procesos de transformación urbanística de diferente intensidad, integradas o próximas a lugares de interés ambiental y paisajístico o significativa exposición visual. El objetivo en estas áreas es posibilitar la transformación urbanística de forma integrada en su entorno, con las necesarias exigencias de preservación de los valores territoriales ambientales y paisajísticos existentes. Para ello, el PEB establece cinco grados diferenciados en función de sus valores ambientales, exposición e interés paisajístico, aptitudes territoriales y paisajísticas, objetivos territoriales, tipo e intensidad de la transformación territorial del ámbito y su entorno inmediato.
- Ámbitos Estratégicos, AE: Se incluyen ámbitos que por sus significativas y únicas características geográficas, ambientales, paisajísticas o culturales conforman hitos territoriales en el contexto de la Bahía de Santander. El objetivo de estos ámbitos es preservar los excepcionales valores geográficos, ambientales, culturales o paisajísticos que poseen y posibilitar nuevos usos mediante el desarrollo de actuaciones singulares.

3. EL RECONOCIMIENTO DEL PATRIMONIO TERRITORIAL EN EL PEB.

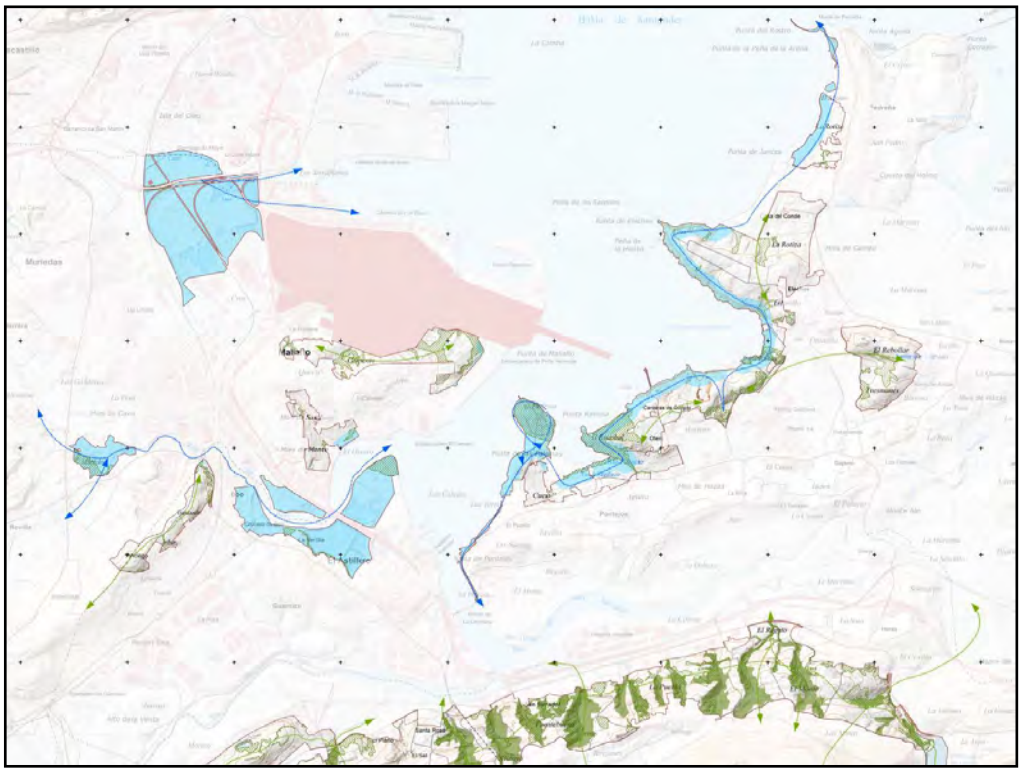
La bahía de Santander y su entorno es un territorio singular de alto valor geográfico, ambiental, cultural y paisajístico, en el que, además, se concentra una gran parte de la población y la actividad de Cantabria. El Objetivo del PEB es, fundamentalmente, compatibilizar la preservación y recuperación de los valores descritos con las necesidades y demandas de equipamiento y uso de la población, así como integrar los procesos de transformación en el marco territorial. Para ello, el PEB propone una estrategia en la que se incluye la definición de un modelo territorial apoyado sobre una organización/zonificación de ámbitos homogéneos entrelazados/superpuestos a otras capas de ordenación que reconocen aspectos relevantes del patrimonio territorial. Es por ello, que este patrimonio, gracias al reconocimiento expreso mediante dos figuras fundamentales de la estructura del PEB el Arco Verde y el Catálogo, cobra una especial relevancia en la Ordenación del entorno de la Bahía.

El PEB establece una ordenación desde una perspectiva territorial, pero reconociendo las singularidades locales, y apoyándose en gran medida en los valores territoriales, ambientales, culturales y paisajísticos para lograr una ordenación pormenorizada.

3.1. El Arco Verde.

3.1.1. Los corredores ambientales

Tienen por objetivo facilitar la conectividad que necesitan los ecosistemas de la Bahía. En nuestro caso ese objetivo hay que considerarlo en relación con las posibilidades que pueden existir en un territorio tan transformado por la urbanización y en un ámbito tan fragmentado como el delimitado por el POL para el PEB. Se han de entender como un reconocimiento básico de la conectividad ambiental y de determinados ecotonos, amparándonos, en gran medida, en la regulación sectorial de las servidumbres, así como de los valores del paisaje.



Se identifican los siguientes tipos:

- Corredores de Cursos Fluviales:
- Corredor Costero
- Corredores Paisajísticos Verdes
- Elementos Lineales de Interés Ambiental

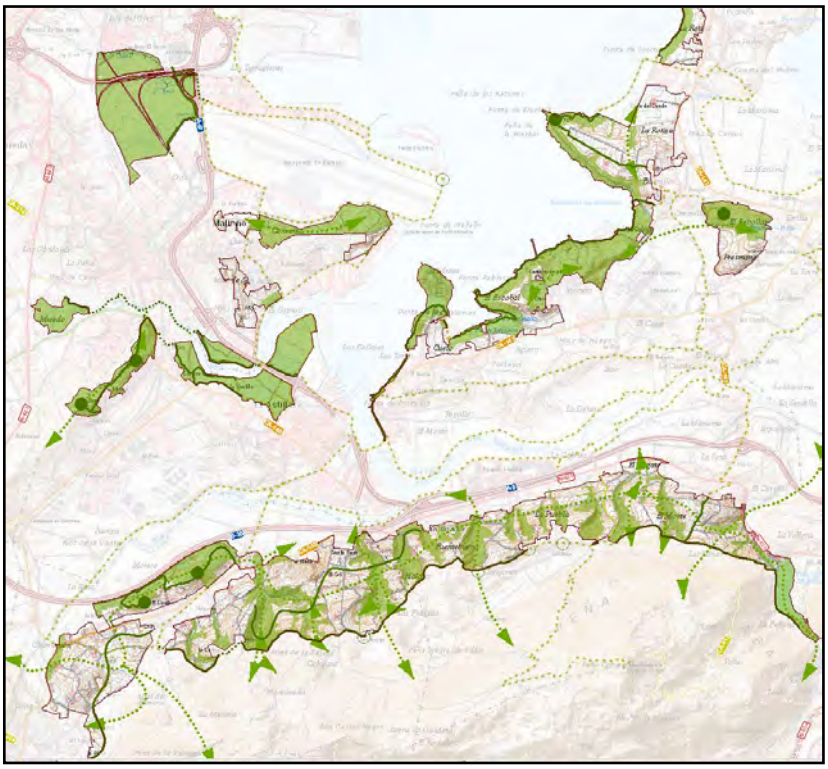
3.1.2 Formulación del Arco Verde

Desde el PEB se propone que los valores ambientales, no solo sean preservados o recuperados, donde sea necesario, sino que puedan ser baluartes de una estrategia de integración territorial que articule el entorno de la Bahía, intentando superar la fragmentación administrativa y ambiental, para dotarlo de una red de ámbitos verdes conectados, en la medida de lo posible, formalizando lo que denominaremos Arco Verde.

Se trata de entender que los espacios no urbanizados del entorno de la bahía poseen valores y singularidades que pueden jugar un papel fundamental en la cohesión territorial, pudiendo ser habilitados estratégicamente para convertirse en espacios de producción, conocimiento, disfrute o valorización del entorno de la Bahia. Desde esta perspectiva, se puede considerar que el Arco Verde de la Bahía aporta unidad e identidad en un territorio urbanizado, heterogéneo y políticamente fragmentado.

El PEB lo define e identifica de la siguiente manera: EL Arco Verde la de Bahía engloba un conjunto de espacios que tienen por finalidad el mantenimiento e implantación de usos ambientales, agrícolas, forestales, de espacios libres,

recreativos, deportivos, culturales, así como contribuir a la permeabilidad territorial y fomentar el ocio y contacto con el medio natural.



El Arco Verde incluye humedales y ámbitos del borde litoral, junto a otros de interés territorial y paisajístico, con el objetivo de enriquecer la propuesta funcional y ambientalmente. Se ha entendido como un valor positivo la diversidad y multifuncionalidad de los ámbitos que lo componen. En este sentido, cabe destacar que al Arco Verde se incorporan ámbitos de valor ambiental, paisajístico, cultural o geográfico que pueden dar cabida a funciones y usos múltiples, desde las puramente ambientales, a otras como las del sector primario o las dotacionales y recreativas. Por tanto, el Arco Verde no ha de entenderse, como un gran parque, sino como un gran espacio verde en el que pueden convivir valores y actividades múltiples, en el que las áreas acondicionadas para el uso público se entremezclan con los suelos privados destinados a otros fines. Por ello, se ha identificado, con claridad, aquellos espacios y conexiones que han de formar parte del uso público.

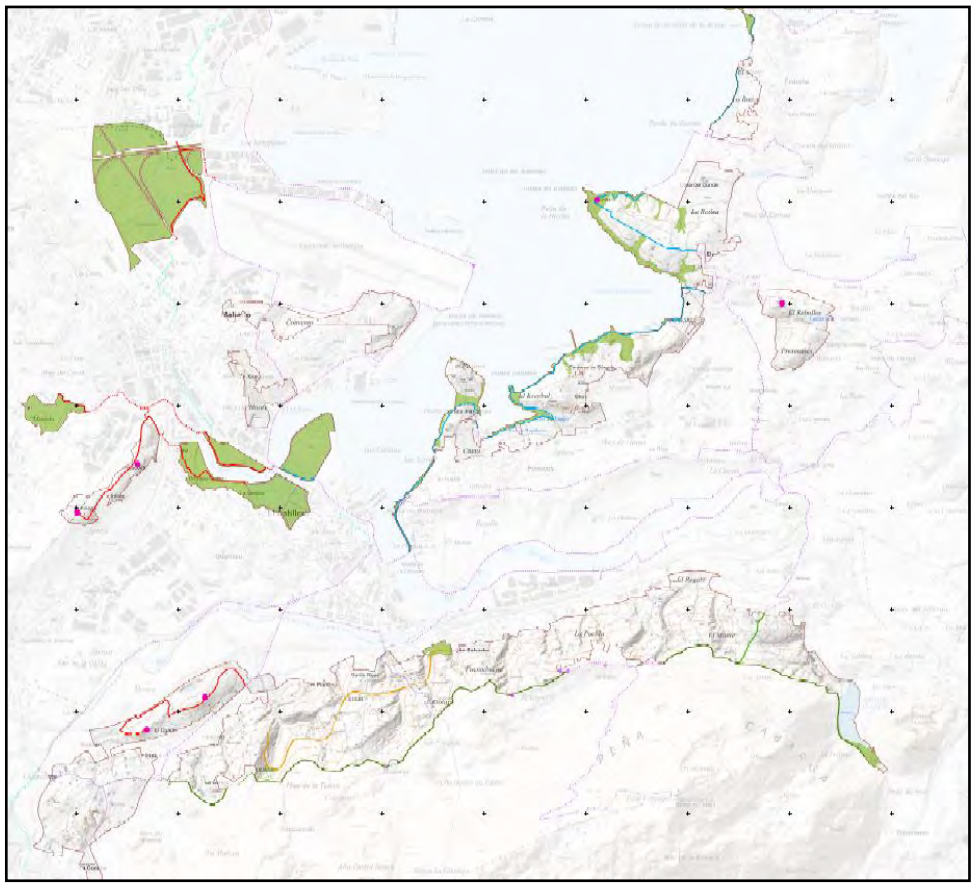
3.1.3. La Red de Espacios de Uso Público

Esta aparente amalgama de situaciones que engloban el Arco Verde, no se ha planteado como una mera suma de ámbitos, ya que mediante intervenciones puntuales y estratégicas, las denominadas Redes de Uso Público, conectadas entre sí, se cose y articula la propuesta del arco verde, permitiendo el disfrute

público e intentando provocar interacciones positivas entre los posibles usos de los suelos incluidos en el Arco Verde y la Red de Uso Público.

La Red de Uso Público se compone de: Áreas Verdes, Itinerarios y Miradores.

Las Áreas Verdes se localizan en lugares estratégicos que ofrecen aspectos relevantes del territorio de la Bahía. Además, de los lugares ambientalmente destacados que delimitó el POL (esencialmente los humedales), se han incluido otros, con la intención de ofrecer una visón mas amplia de la realidad e historia de la Bahía. Se han incluido los humedales y se han sumado áreas de notable atractivo ambiental y paisajístico, incluidas en ámbitos de Interés Territorial y paisajístico como la punta del Urro, punta Rabiosa, canteras de Górgolo y el embalse de Heras, o de interés cultural y catalogadas por el PEB, como es el caso del antiguo lavadero minero de las minas Complemento en San Salvador. También, se han incluido algunos elementos del Catálogo por su localización estratégica y para garantizar su conservación.



En relación a los Itinerarios, se debe considerar que el PEB parte con una dificultad extra derivada de la fragmentación del ámbito que impide las conexiones de manera directa. Esta dificultad no ha significado una merma de cara a plantear una lectura homogénea del territorio y lograr la conectividad, para ello, la

propuesta se apoya en las infraestructuras existentes y en otros instrumentos de planificación como el Plan Especial de Sendas y Caminos del Litoral o el Plan de Movilidad Ciclista de Cantabria.

Se ha optado por identificar tres tipos diferente de Itinerarios:

- Itinerarios Singulares
- Itinerarios Preferentes
- Caminos Verdes

3.2. El Catálogo.

El PEB debe desarrollar las determinaciones establecidas por el POL, que en lo referente a catalogación se establece en los siguientes términos:

Con carácter general para todo el ámbito elaboración de un catálogo de construcciones existentes de carácter tradicional y valor patrimonial.

Con carácter particular en el entorno del Parque Natural de Peña Cabarga en los municipios de Medio Cudeyo y Villaescusa, como fondo escénico de la Bahía de Santander y con el fin de adecuar una red de espacios caracterizados por su calidad paisajística y su atractivo natural al objeto de compatibilizar el desarrollo urbano de la misma y preservar el encuadre natural de la Bahía. La actuación necesita de la previa catalogación y puesta en valor del patrimonio cultural existente, de todas las construcciones tradicionales (caseríos, casas, cuadras, etc.) y civiles (puentes, construcciones vinculadas a la explotación minera, ermitas, etc.) con el fin de permitir su rehabilitación y reutilización.

3.2.1. Inventario.

Como paso previo a cualquier proceso de catalogación se requería conocer todas las construcciones existentes en el ámbito del PEB, para lo que se realizó un exhaustivo inventario. Al mismo tiempo, se ha realizado una investigación temática sobre los sistemas mineros, puesto que influyó de manera fundamental en la configuración y transformación territorial del entorno de la Bahía y cuyas características y efectos en gran medida han quedado olvidados, a pesar de la abundante existencia de testigos de la misma.

Para la elaboración del inventario se ha prestado especial atención a los procesos de construcción del territorio, de tal manera que no se presentará como un conjunto de elementos individuales desligados entre sí o del territorio, sino como elementos pertenecientes a conjuntos agrupados alrededor de las actividades y momentos en que se construyeron. Se trata de incidir en la vinculación que tienen las construcciones como testigos de los procesos de construcción del territorio y en las relaciones que, a su vez, tienen entre ellas.

Se han inventariado las construcciones de acuerdo a los siguientes conjuntos:

- Edificaciones tradicionales del territorio rural.
- Sistemas para la explotación de los recursos mineros.
- Infraestructuras, comunicaciones y construcciones asociadas.
- Conjuntos y elementos singulares.
- Construcciones de interés territorial y paisajístico.
- Edificaciones no tradicionales.

De esta manera, durante la elaboración del inventario se ha realizado un primer tamizado que nos ofrece una perspectiva de la realidad existente, agrupa tipos y procesos territoriales y excluye aquello que no cumple con los objetivos de catalogación.

Durante el inventariado de las construcciones existentes se ha constatado la importancia del patrimonio asociada a la actividad minera. Esta actividad fue realizada por diferentes compañías que desarrollaron sistemas integrales que incluían extracción, transporte o tratamiento, con todas las instalaciones asociadas que ello conllevaba. Cada una de ellas desarrolló, en buena medida, su propio sistema, de tal manera, que las permitiera funcionar de manera autónoma. La importancia e incidencia de esta actividad fue notable sobre la geografía de sus alrededores, entre otras, transformó el paisaje de Peña Cabarga donde se realizaban las extracciones y una parte importante del perfil de la Bahía donde se realizaba el deposito de las tierras que acompañaban al mineral y construyó instalaciones diversas para la transformación y el transporte diseminadas por todo el territorio de la Bahía. Además, han dejado un amplio recuerdo en la memoria colectiva, puesto que fueron muchos los trabajadores que emplearon.

Como parte de los procesos de transformación territorial hay que destacar también la localización de operaciones concretas de cierta magnitud como la creación del conjunto sanitario antituberculoso en la Isla de Pedrosa, un lugar apartado y singular, sobre la base de un antiguo lazareto.

Como es de suponer en un territorio dinámico y con una geografía singular, marcada por su condición litoral y por su orografía, aparecen infraestructuras diversas. Construcciones que tienen que ver con la antigua red de caminos, pasos de rías o arroyos, transporte, etc. Construcciones que tienen un alto valor, puesto que nos permiten comprender un territorio muy transformado del que apenas quedan vestigios.

Por todo ello, se ha de tener en cuenta que la tarea de catalogación del PEB es compleja ya que abarca un conjunto de construcciones muy heterogéneo por tipología, estado de conservación, contexto, etc sobre un territorio muy dinámico y transformado y cuya catalogación difícilmente podría realizarse de manera aislada.

3.2.2. Catalogación.

Una vez analizados los elementos existentes, sus valores arquitectónicos, históricos, territoriales o paisajísticos, sus características concretas, su estado de conservación y las relaciones existentes con otros elementos, realizamos un proceso selectivo a la vez que un agrupamiento. El catálogo incluye elementos muy diversos, arqueología industrial, arquitectura sanitaria (conjunto sanitario), arquitecturas tradicionales, trazas ferroviarias, muelles, etc. organizados en base a las siguientes categorías:

- Sistema minero.
- Conjunto singular de Pedrosa.
- Construcciones en el litoral.
- Infraestructuras ferroviarias.
- Explotaciones agrarias singulares.
- Edificaciones singulares.

El catálogo propuesto por el PEB tiene dimensión y objetivos territoriales y no es tanto un catálogo de edificaciones individuales, tal como se suele realizar en los instrumentos de planificación urbanística, sino una suma de conjuntos de construcciones organizados y agrupados desde una perspectiva e interés territorial en la que se atiende, también, a su valor en el proceso de construcción del territorio.

Esto nos facilita entender a cada elemento asociado a la actividad que lo generaba, el porqué de su localización y las relaciones que se producen con otros elementos del entorno, es decir, permite entender cada construcción en su dimensión territorial. De esta manera, también, se logra salvaguardar elementos

de pequeña escala o deteriorados, antiguas trazas, etc. cuyo valor reside, en gran medida, en su pertenencia a un conjunto que nos permite reconstruir la historia de nuestro territorio. Sirva de ejemplo una caseta de guardavías cuyo valor se comprende asociada a la traza del ferrocarril y al sistema de explotación y compañía minera que la construyó. Su desaparición supondría la perdida de un testigo del sistema, necesario para ilustrar la actividad minera.

Sobre el territorio agrario tradicional se fueron produciendo importantes transformaciones, como la implantación de la actividad minera de la que vivió una parte significativa de la población del entorno de la bahía y que supuso la transformación determinante de su geomorfología y paisaje, o la implantación de infraestructuras como los elementos ferroviarios, muelles, espigones, etc. que se fueron desarrollando en función de las necesidades del momento y que ilustran aspiraciones turísticas como el ferrocarril a Ontaneda, antiguos muelles de pasos de ría como el existente entre Pontejos y Astillero, antiguas balizas de aviación, espigones etc. y que a día de hoy son muestras que ilustran la manera en la que se producía el desplazamiento, explotación y gestión del territorio.

A su vez, en este catálogo se incluyen una serie de singularidades, de diversa escala y trascendencia, como el conjunto sanitario de Pedrosa que transformó el antiguo lazareto en un sanatorio infantil antituberculoso, o algunas edificaciones notables de valor territorial.

ANEXOS

Toda la documentación se puede descargar en la siguiente URL:
http://www.territoriodecantabria.es/Contenido/plan-especial-bahia-santander/65

BIBLIOGRAFÍA

www.territoriodecantabria.es

A. EXPERIENCIAS Y BUEN GOBIERNO EN LA ORDENACIÓN TERRITORIAL Y EN LA PLANIFICACIÓN AMBIENTAL Y URBANA COMO INSTRUMENTOS FRENTE A LACRISIS GLOBAL Y PARA AFRONTAR UN NUEVO MODELO DE DESARROLLO

Los planes territoriales estratégicos como procedimiento de ordenación del territorio

Víctor Delisau Pizarro
Doctor Arquitecto

RESUMEN
Se propone un encaje metodológico de las herramientas propias de la planificación estratégica dentro de los instrumentos de la planificación tradicional para configurar planes territoriales estratégicos, como instrumentos para la definición estructural de partes concretas del territorio a la vez que mecanismo de reflexión sobre modelos alternativos, inspirados por racionalidades diferentes y procesos interrelacionados, para hacer y pensar el territorio desde una perspectiva multidisciplinar y participativa.

ABSTRACT
A methodological engagement of the own tools of strategic planning within the instruments of traditional planning is proposed to set strategic territorial plans as tools for the structural definition of specific parts of the territory, while mechanism of thinking about alternative models inspired by different ideas and interrelated processes, to make and think the territory from a multidisciplinary and participatory perspective.

PALABRAS CLAVE
Planificación estratégica, planificación tradicional, ordenación del territorio, planeamiento urbanístico, proyecto territorial estratégico.

KEYWORDS
Strategic planning, traditional planning, land management, urban planning, strategic territorial project.

1. INTRODUCCIÓN

El contenido de esta comunicación ha sido extractado de mi Tesis Doctoral, defendida en el mes de febrero de 2016, acerca del espacio litoral y los planes territoriales parciales estratégicos en Canarias.

En dicha tesis doctoral se realizó un análisis tanto desde el punto de vista del marco normativo con el que se regulan los instrumentos de desarrollo territorial en los sistemas autonómicos de planeamiento, como de las intervenciones estratégicas ejecutadas desde mediados de los ochenta en el frente marítimo de diversas ciudades costeras españolas, siendo el frente marítimo de Barcelona y la recuperación de la ría de Bilbao algunas de las actuaciones emblemáticas del litoral español.

La intención de este trabajo de investigación era establecer similitudes y diferencias con Las Palmas de Gran Canaria que permitiesen proponer la mejor instrumentación para una ordenación territorial y urbanística adecuada de su litoral como parte integrante de la realidad insular.

Ahora, a partir de aquel análisis primeramente teórico aquí propongo un encaje metodológico de las herramientas propias de la planificación territorial estratégica dentro de los instrumentos de la planificación tradicional para la ordenación del territorio.

2. DE LA PLANIFICACIÓN TRADICIONAL A LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA

Como recuerda Eduardo Cáceres, la tradición española – y en términos generales, la europea – está tan ligada al control institucional y administrativo del planeamiento que, por un sector importante de la sociedad, es difícil entender a éste como algo más que una serie de documentos, los planes, que garantizan y hacen públicos determinados derechos que asisten a los propietarios del suelo con relación a su capacidad de edificar.

La incapacidad del planeamiento para adelantarse a los fenómenos urbanos ha provocado una política de «hechos consumados» que dificulta los equilibrios territoriales posteriores. Su opacidad procedimental, junto a las recurrentes modificaciones, revisiones y adaptaciones legales de su contenido, empantanan su efectividad normativa e instrumental. Sus escasos mecanismos de participación y gestión están mostrando claros síntomas de agotamiento, por lo que es preciso sustituirlos o complementarlos con procesos y herramientas más innovadoras que sean capaces de dar respuesta a los retos del futuro.

Desde diversos campos se han fomentado nuevas herramientas de planificación, como son los proyectos territoriales estratégicos, que asumen en su desarrollo la

implementación conjunta de la planificación estratégica y la planificación tradicional.

2.1. La planificación estratégica de ciudades como metodología de desarrollo

El concepto de planificación estratégica, extraído de la práctica militar, comenzó a utilizarse, como instrumento analítico y decisorio, en el mundo empresarial a partir de la segunda mitad del siglo XX como manera de alcanzar una comprensión profunda del sistema empresarial y su entorno de mercado para así poder anticiparse a los cambios; posteriormente, su uso se extendió a la gestión pública y actualmente se aplica también al campo de la planificación y gestión urbana.

A partir de un claro sentido práctico, la planificación estratégica de ciudades busca delimitar y definir los puntos fuertes de cada ciudad, elegir y localizar los puntos de intervención que sirvan de motor de la ordenación, establecer la correspondencia y reciprocidad suficientes en la escala de cada intervención y adecuar las funciones previstas en el área con sus aptitudes territoriales. Por tanto, las diferencias que le separan de los instrumentos de ordenación territorial o de planeamiento urbanístico son más metodológicas, o procedimentales, que fundamentales.

Figura 1. Comparativa metodológica entre planificación tradicional y estratégica.
Fuente: FERNÁNDEZ GÜELL, J. M. (2006).

En este sentido, en palabras de José Miguel Fernández Güell, la planificación estratégica es “un proceso creativo que sienta las bases de una actuación integrada a largo plazo, establece un sistema continuo de toma de decisiones que

comporta riesgo, identifica cursos de acción específicos, formula indicadores de seguimiento sobre los resultados e involucra a los agentes sociales y económicos locales a lo largo de todo el proceso".

Por tanto, las características más significativas de la planificación estratégica de ciudades radican en su enfoque metodológico.

2.2. De la planificación estratégica de ciudades al proyecto territorial estratégico.

Ha de tenerse en cuenta que la planificación estratégica, más allá de la evaluación ambiental estratégica, raramente ha tenido fuerza legal dado que aún no ha sido incorporada como herramienta de desarrollo entre los instrumentos de la planificación tradicional.

Esta incorporación reciente de las herramientas de la planificación estratégica ha tratado de proponer una relectura de los instrumentos de planeamiento, (primeramente implementada en los procesos de evaluación ambiental estratégica, tanto en lo territorial como en lo urbanístico) requiriendo de un trabajo multidisciplinario, donde lo científico, lo técnico y lo político se aúnan, para marcar las nuevas estrategias de desarrollo ambiental, social y económico.

Poco a poco, la administración ha ido admitiendo estos mecanismos de manera entusiasta en la medida que responden, con mayor capacidad técnica y procedimental, a los requerimientos funcionales, morfológicos, sociológicos y administrativos que se deducen de la compleja realidad actual de los fenómenos territoriales y las dinámicas urbanas.

Dando respuesta a esta línea de planteamiento, recientemente Joaquín Sabaté y Pablo Elinbaum han teorizado sobre la noción de "proyecto territorial estratégico" no sólo como un complemento del planeamiento, sino sobre todo como el mecanismo que permite articular los planes estratégicos y los planes tradicionales.

En estos instrumentos el concepto de "proyecto" remite a la voluntad de avanzar su resolución en clave de diseño físico y formalizar una reflexión de carácter estructural. Se consideran "territoriales" porque responden a una problemática y a una complejidad que generalmente trascienden el ámbito local, y que exige la colaboración de diversas administraciones. Y son "estratégicos" por identificar áreas de oportunidad y temas críticos que actúan transversalmente como catalizadores del modelo de ordenación previsto.

3. UNA PROPUESTA DE INTEGRACIÓN PROCEDIMENTAL: LOS PLANES TERRITORIALES ESTRATÉGICOS

Lo que aquí se propone finalmente es seguir esa pauta de integración en los instrumentos de la planificación tradicional, proponiendo la consideración de "planes territoriales estratégicos" en los sistemas autonómicos de planeamiento.
Estos planes territoriales estratégicos incorporarían los procesos interactivos e interpretativos propios de la planificación estratégica dirigidos a decidir y actuar de manera integrada y coordinada. Con ellos, adquirirían mayor relevancia los procesos de evaluación y análisis previos a la formulación de cualquier documento normativo en la planificación tradicional. Sin olvidar que, al final del procedimiento, la elaboración consensuada del instrumento aseguraría la ejecución de las actuaciones y reduciría la conflictividad en el control y seguimiento de sus determinaciones.

Por tanto, para que estos planes territoriales estratégicos sean de verdad una herramienta eficaz dentro de los sistemas autonómicos de planeamiento es necesario plantear el enfoque metodológico que requiere su procedimiento de tramitación.

3.1. Análisis del desarrollo procedimental de los instrumentos de la planificación tradicional

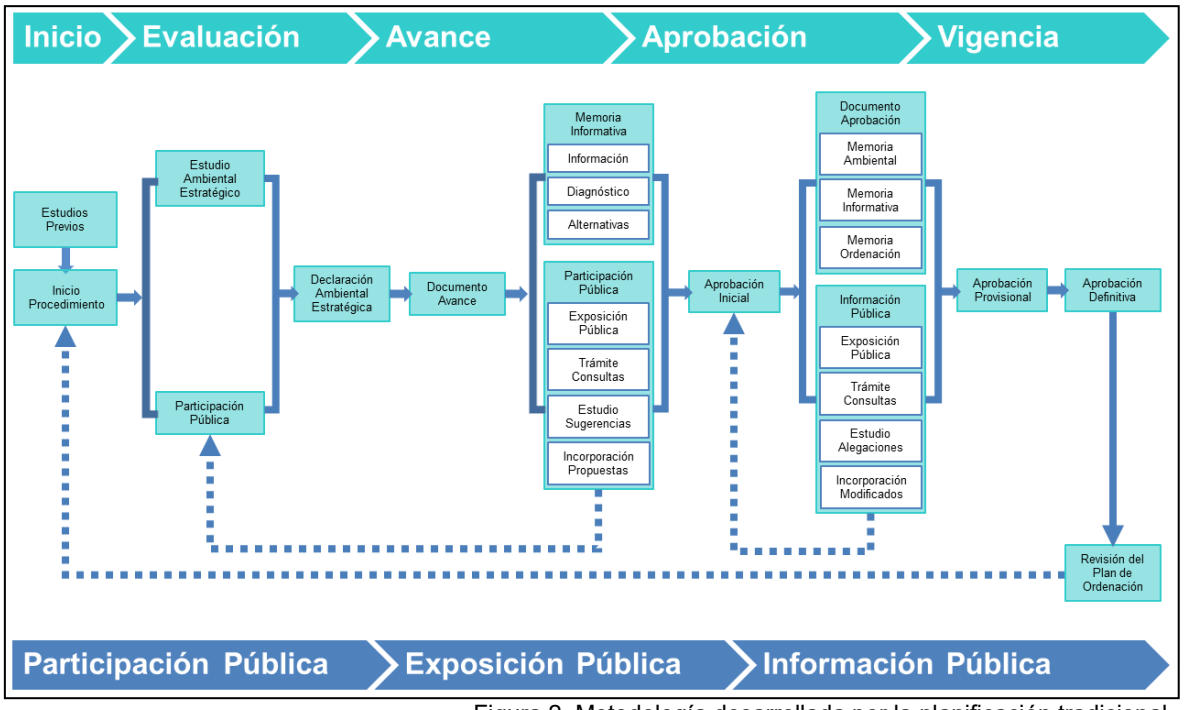


Figura 2. Metodología desarrollada por la planificación tradicional.
Fuente: Elaboración propia.

Normalmente, en los sistemas autonómicos de planeamiento los instrumentos de ordenación territorial deben expresamente identificar las partes singulares y

concretas del territorio que, en virtud de sus características naturales o funcionales, el interés de su ordenación o planificación de sus usos tenga trascendencia supramunicipal. Su desarrollo procedimental es la propia de la planificación tradicional: un procedimiento reglado de fases consecutivas.

3.1.1. Fase de Inicio

En esta fase inicial el órgano promotor de la administración competente recopila los estudios preliminares y complementarios que sustenten el inicio formal del procedimiento. Si los hubiere; porque no siempre la administración parte de una información inicial, o no la solicita a los distintos agentes intervinientes que, por razón de la materia o del territorio, puedan estar interesados en aportar estudios particulares, proyectos o propuestas previas.

Desgraciadamente, lo normal es que esta fase sea obviada por el órgano promotor que, con toda la información recopilada (la haya o no), acordará el inicio del procedimiento de tramitación de un instrumento de ordenación determinando, como mínimo, un cronograma de plazos, así como el departamento o unidad al que se encomienda la instrucción e impulso del correspondiente expediente administrativo.

Igualmente, el órgano promotor debe promover la participación de las otras administraciones territoriales o con competencias materiales afectadas, mediante órganos colegiados o multi-departamentales. Aunque el funcionamiento de los mismos suele ser más parecido al de meras comisiones informativas, sin capacidad real para proponer o participar en la elaboración del instrumento de planeamiento.

3.1.2. Fase de Evaluación

Sea como fuere, el órgano promotor tiene que definir en un documento técnico los parámetros básicos de la ordenación propuesta, a partir de los cuales elaborar un estudio ambiental estratégico, de acuerdo con la legislación básica estatal de aplicación.

Con esta evaluación ambiental estratégica se pretende dar respuesta a la identificación de los requerimientos ambientales que han de conformar las determinaciones del instrumento de ordenación, a partir del diagnóstico ambiental de lo existente, planteando unas alternativas de ordenación que sean viables ambiental, social y económicamente.

Por el contrario, el órgano promotor suele entender la evaluación ambiental estratégica como un escollo para el desarrollo socioeconómico, y no como una oportunidad, creando un conflicto interadministrativo que se agudiza a la hora de definir la propuesta de ordenación que mejor se adecúe ambientalmente a los objetivos planteados para el instrumento de ordenación.

3.1.3. Fase de Avance

Suponiendo que no haya habido conflicto con la evaluación ambiental estratégica, o se haya dado solución a este trámite del procedimiento, el órgano ambiental está en condiciones de elaborar la declaración ambiental estratégica.

Con base en las determinaciones ambientales, territoriales y urbanísticas establecidas en dicha declaración se prepara un primer documento informativo básico para exponer las diferentes propuestas de ordenación planteadas a partir de los datos y criterios generales definidos en las fases anteriores.

Este primer documento se somete a la participación pública y a la consulta de las Administraciones Públicas a fin de incorporar aquellas sugerencias de interés, aunque el órgano promotor puede establecer los objetivos, criterios, y parámetros conforme a los cuales deba elaborarse el instrumento que se someta a la aprobación inicial obviando justificadamente las propuestas reseñadas en ellas.

3.1.4. Fase de Aprobación

Pasado este trámite, se ultima la redacción del documento técnico del instrumento de ordenación, que formalmente debe incorporar la memoria ambiental, la memoria informativa y la memoria de ordenación, junto a la información gráfica, estadística o complementaria correspondiente, para ser sometido a aprobación inicial del órgano competente.

Una vez aprobado inicialmente, se acordará el sometimiento del expediente administrativo y del documento técnico aprobado a los trámites de información pública, de consulta nuevamente a las administraciones públicas, y de audiencia a los interesados para posibilitar la defensa legítima de sus intereses particulares antes de la aprobación definitiva.

3.1.5. Fase de Vigencia

Con la aprobación definitiva se entiende acabado el procedimiento de tramitación del instrumento de ordenación y se inicia la última fase de vigencia, en la que tanto la administración como los administrados están obligados al cumplimiento de lo planificado hasta la futurible revisión del instrumento, con la que se iniciaría un procedimiento similar.

Realmente, en esta fase de vigencia el instrumento sigue “vivo”, porque hay que gestionar, ejecutar y hacer cumplir sus determinaciones, para lo cual la administración debería reconvertir al órgano promotor en un órgano gestor, con el objeto de adecuar las previsiones de este instrumento a la evolución de los factores económicos, sociales y culturales, o, en su caso, en previsión del cumplimiento del deber jurídico de adaptación a un nuevo marco normativo.

Sin embargo, otra vez la Administración vuelve a actuar normalmente en su contra, desmontando los equipos de trabajo creados (con la pérdida de experiencia que esta decisión implica) y dejando huérfano de personal y medios técnicos al órgano promotor competente para formular en el futuro la alteración de su contenido mediante su revisión o modificación.

3.2. Análisis del desarrollo procedimental de los instrumentos de la planificación estratégica

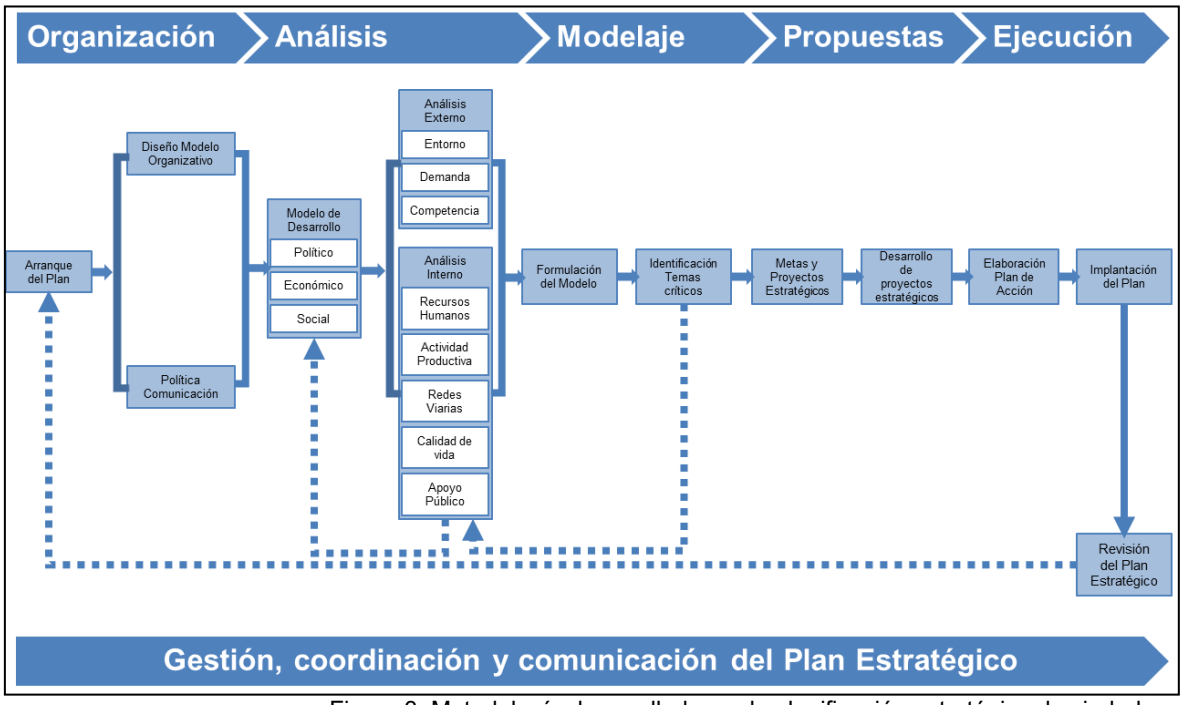


Figura 3. Metodología desarrollada por la planificación estratégica de ciudades.
Fuente: Elaboración propia, a partir de FERNÁNDEZ GÜELL, J. M. (1997).

Como ya se ha dicho, la planificación estratégica toma como punto de partida la visión del planeamiento como un proceso continuo, interactivo e interpretativo, dirigido a decidir y actuar dentro de un sistema complejo a la vez que multidimensional. Al contrario que en la planificación tradicional, se trata de proponer un sistema de partida en el que cooperen los planificadores, los distintos agentes intervinientes y el interés público.

Por tanto, las características más significativas de la planificación estratégica radican en su enfoque metodológico, alejado de ser un proceso dogmático, monolítico e inflexible, para caracterizarse por el análisis prospectivo, la coordinación multinivel y la capacidad ejecutiva, tal y como sostiene José Miguel Fernández Güell, conllevando un proceso cíclico en el que pueden identificarse cinco etapas fundamentales.

3.2.1. Fase de Organización

Esta tarea inicial supone fijar el arranque del plan, para lo cual el principal escollo a salvar es el establecimiento del liderazgo del proceso, la institución o persona responsable cuya solvencia y sólida implantación determinará, de manera significativa, la involucración de los principales agentes socioeconómicos (políticos, gestores públicos, empresarios, sindicatos, asociaciones profesionales y de ciudadanos).

El reconocimiento de la alternativa de gestión más adecuada para afrontar el liderazgo de una planificación estratégica viene determinado por tres aspectos representativos: la participación mixta de los sectores público y privado, la participación de los diversos niveles gubernamentales involucrados, y la dualidad técnico-política a la hora de asumir las tareas de análisis y coordinación en la planificación.

De todas formas, para asegurar la aceptación desde el inicio y de forma muy estrecha del liderazgo del proceso, sea cual sea la forma en que se articule, es importante diseñar una política de comunicación para difundir públicamente los objetivos del plan (alcance temporal y físico, estimación de presupuesto, provisión de recursos humanos y materiales, programa de trabajo…).

Sin política de comunicación no hay participación, y sin participación no hay posibilidad de consenso. Por lo tanto, un modelo organizativo que no contemple las formas de relación con todas las partes nacerá debilitado irremediablemente. Para evitarlo, dicha política de comunicación tiene que servir para llamar a la participación e interés de los grupos de poder e influencia, pero también a la sociedad civil, así como gestionar los tiempos del proceso de planificación.

3.2.2. Fase de Análisis

A partir de esta estructura básica se han de caracterizar los patrones de desarrollo físico, económico y social que han conducido a la situación actual del ámbito territorial a estudiar, para así comprender los rasgos fundamentales y la trayectoria histórica del área, diagnosticando los principales elementos de la oferta existente (recursos humanos, actividades productivas, comunicaciones, calidad de vida o el apoyo público existentes); así como los acontecimientos externos que influyen sobre la misma, sobre su demanda o sobre su papel territorial.

De este modo, en la fase de análisis se puede determinar el posicionamiento de un determinado ámbito territorial en materia de competitividad económica y de calidad de vida, identificando los posibles puntos de mejora así como los factores claves de éxito de las principales áreas o sectores en los que dicho territorio desarrolla su actividad.

3.2.3. Fase de Modelaje

Con el cruce de los puntos fuertes y débiles que presentan los diversos servicios ofertados con las amenazas y oportunidades identificadas, se puede establecer un cierto marco referencial para determinar el posicionamiento actual de la ciudad frente a los retos del futuro.

Ahora bien, a partir de toda la labor de análisis realizada se ha de proceder a sintetizar los extensos resultados generados a partir del diseño de distintos escenarios hipotéticos de futuro, que esbocen la evolución inercial del área frente a diversas opciones de comportamiento del entorno, para establecer y priorizar las cuestiones estratégicas que tienen que ser afrontadas, en las cuales se contemplen los tres aspectos cruciales analizados: el económico, el social y el ambiental.

Por principio, para aproximarse a la formulación simple, clara y expresiva de una visión estratégica debe procurarse ser optimista y ambicioso en su planteamiento, para ilusionar a la ciudadanía y concitar el apoyo de todos los agentes locales, aportando criterios y objetivos que permitan asentar unas estrategias sólidas – de índole económica, social y ambiental – y que estén consensuadas entre los agentes de la comunidad.

3.2.4. Fase de Propuestas

Esta visión estratégica, una vez asumida, debe implementarse buscando concentrar los esfuerzos en un número limitado de áreas de oportunidad o temas críticos – normalmente dirigidos a actuar sobre la oferta existente más que sobre la demanda, sobre la que se ejerce poco control – que se deben abordar de cara a su futuro desarrollo, y hacia los que deban canalizarse expectativas y recursos, bien sea a corto plazo como a largo plazo.

Pero, sobre todo, su implantación debe estar bien coordinada y ser compatible con las demás acciones previstas y consensuadas, quedando recogidas en un plan de acción que los englobe, ordene y jerarquice.

3.2.5. Fase de Ejecución

En esta fase es cuando quedará en evidencia el grado de acierto y oportunidad de las propuestas incorporadas al plan de acción, así como su flexibilidad para adaptarse a los cambios que puedan producirse en el entorno.

Esto significa que, en el momento de abordar el plan de acción, deben evitarse compromisos y rigideces que puedan comprometer la adaptabilidad del sistema, así como su ulterior revisión y actualización.

Para ello, es aconsejable concretar y priorizar los proyectos a realizar, definir las competencias de los agentes ejecutores, no robar el protagonismo de las

instituciones participantes y evitar el aburrimiento o la frustración de los agentes locales y ciudadanos por la aparente falta de consecución de los logros pretendidos.

En otras palabras, estas labores exigen disponer de una estructura organizativa pequeña, pero altamente capacitada y con suficiente autonomía de actuación, para llevar a buen fin los objetivos encomendados. Pero también que sea capaz de mantener el proceso de planificación estratégica en marcha, de manera que siga identificando las nuevas acciones a realizar, según surgen nuevos temas críticos y se comienzan nuevos proyectos estratégicos.

3.3. Propuesta de integración procedimental para los planes territoriales estratégicos

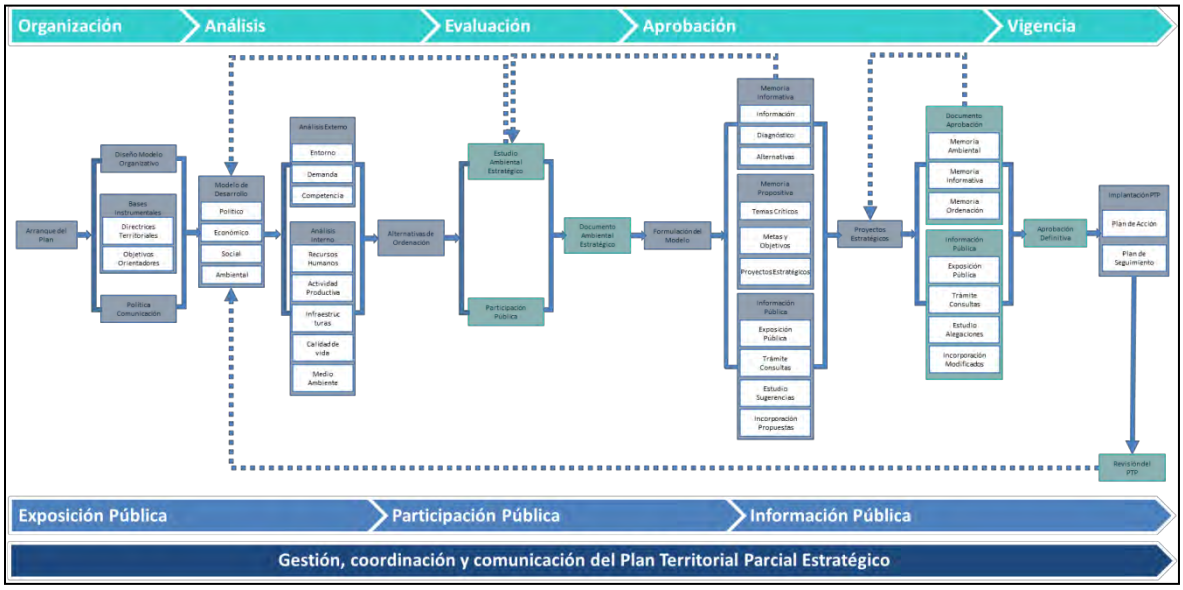


Figura 4. Propuesta metodológica para los planes territoriales estratégicos.
Fuente: Elaboración propia.

Como se ha explicado, en la planificación tradicional la participación pública y la cooperación interadministrativa es escalonada en función del grado de desarrollo de la ordenación, acotándose el margen de maniobra a medida que avanza el proceso. Mientras que en la planificación estratégica, a partir del arranque del Plan, la participación pública y la cooperación interadministrativa son fundamentales para desarrollar las intervenciones auspiciadas y abordar conjuntamente soluciones territoriales y urbanísticas.

Sin embargo, con la implementación de las herramientas de la planificación tradicional y de la planificación estratégica, al modo de los planes territoriales estratégicos aquí propuestos, se obtendría un único procedimiento de tramitación que podría configurarse como un proceso cíclico, al igual que en la planificación estratégica, en el que pueden identificarse cinco etapas fundamentales, que

regulan el alcance de las determinaciones que se van acometiendo, como sucede en la planificación tradicional, durante todo el proceso de ordenación del territorio.

3.3.1. Fase de Organización de los planes territoriales estratégicos

Ya se ha explicado que en los sistemas autonómicos de planeamiento, los instrumentos de desarrollo territorial suelen estar vinculados a una determinada administración, normalmente autonómica o provincial (en Canarias, a los Cabildos Insulares). Por tanto, es la administración pública correspondiente quién debe expresamente identificar las partes singulares y concretas de su territorio, que en virtud de sus características naturales o funcionales, el interés de su ordenación o planificación de sus usos tenga trascendencia supramunicipal; así como determinar el tipo de órgano interadministrativo encargado de gestionar el proceso de tramitación del plan territorial estratégico.

De los distintos tipos de órganos interadministrativos comúnmente usados para gestionar la implantación de la planificación estratégica, la más apropiada para el caso de los planes territoriales estratégicos es la creación de un consorcio público, ya que estos entes permiten involucrar a los diferentes organismos públicos con titularidad competencial o patrimonial sobre la zona, con representación de dichas partes y de la sociedad civil.

Asimismo, por su configuración legal, las administraciones participantes podrían ceder al consorcio público las competencias legalmente delegables y/o encomendar la gestión de aquellas de sus competencias que afecten a la ordenación pormenorizada del ámbito territorial.

De todas formas, para asegurar la implicación desde el inicio y de forma muy estrecha del conjunto de los agentes públicos y privados, no sólo se ha de establecer una estructura organizativa y participativa, sino también definir las bases instrumentales del plan territorial estratégico y diseñar una política de comunicación para difundir públicamente dichas bases del plan así como para llamar a la participación e interés de los grupos de poder e influencia no involucrados desde el comienzo.

3.3.2. Fase de Análisis de los planes territoriales estratégicos

En esta fase de análisis se acometerán las labores para caracterizar el modelo de desarrollo político, económico, social y ambiental que ha conducido a la situación actual del ámbito territorial a estudiar, para así establecer un marco que permita servir de referencia para los diagnósticos ulteriores.
Dentro de la batería de análisis de esta fase, el objetivo último es establecer aquellos hechos característicos que permitan determinar tanto las oportunidades como las amenazas derivadas de acontecimientos que afectan al ámbito territorial estudiado, pero que están total o parcialmente fuera de su control, así como evaluar la oferta de servicios existentes.

A partir de esta síntesis de hechos característicos resulta más fácil identificar similitudes respecto a otros territorios, para estudiar la fórmula que han seguido para afrontar los mismos problemas y evaluar la capacidad de respuesta habida y su posible traslación al ámbito territorial objeto de estudio.

De esta manera, mediante la evaluación de las mejores prácticas disponibles, tanto integrales como sectoriales, posteriormente se pueden enunciar de una forma simple, clara y expresiva las alternativas de ordenación más adecuadas, así como establecer y priorizar exactamente los problemas que deben ser afrontados en el proceso de planeamiento.

3.3.3. Fase de Evaluación de los planes territoriales estratégicos.

Estas alternativas de ordenación, de acuerdo con el marco legal exigible, han de ser sometidas a la evaluación ambiental de sus efectos significativos sobre el medio ambiente para garantizar que las actuaciones transformadoras del territorio propuestas tengan en cuenta sus potenciales repercusiones ambientales desde el inicio de la formulación del modelo hasta la aprobación del instrumento definitivo.
Por esta razón, la fase de evaluación debe ajustarse a las consideraciones propias de la evaluación ambiental estratégica, lo cual conlleva establecer mecanismos de cooperación interadministrativa con el órgano ambiental, para evitar, minimizar o compensar los posibles efectos significativos sobre el medio ambiente.

Para ello, el órgano ambiental ha de implicarse activamente en el proceso, estableciendo un documento ambiental estratégico que contenga las bases específicas para la formulación de un plan de seguimiento y supervisión a incorporar en el plan territorial estratégico.

Este plan de seguimiento permitirá evaluar los cambios y la evolución de los impactos ambientales realmente acometidos, al objeto de determinar la idoneidad de las medidas propuestas y, en su caso, las modificaciones pertinentes para mejorar su integración ambiental, configurándose como un instrumento de auditoría de la gestión muy potente para reconducir los efectos perversos o negativos de un instrumento de planeamiento, si se cumple con sus contenidos.

3.3.4. Fase de Aprobación de los planes territoriales estratégicos.

A partir de toda la labor de análisis y evaluación realizados se ha de proceder a formular un modelo de ordenación – aparte de recopilar únicamente aquella información básica que justifique las propuestas que en él se realicen –, concentrando los esfuerzos en un número limitado de áreas de oportunidad o temas críticos que se deben abordar de cara a su futuro desarrollo, y hacia los que deban canalizarse expectativas y recursos.

Estas áreas de oportunidad o temas críticos deben ser identificadas como proyectos territoriales estratégicos a consolidar, aportando criterios y objetivos que permitan asentar unas bases sólidas de actuación – de índole económica, social y ambiental – que hayan sido consensuadas entre los diferentes agentes de la comunidad, públicos y privados.

A partir de esta síntesis de áreas de intervención o temas críticos resulta más fácil aproximarse de una forma simple, clara y expresiva a la formulación de una visión estratégica para el modelo de ordenación que se propugna en el plan territorial estratégico.

En cualquier caso, para asegurar que la visión estratégica establecida para el modelo de ordenación propuesto, así como los proyectos territoriales estratégicos identificados para su implantación posterior, están bien coordinados y son compatibles con las demás acciones previstas y consensuadas, es necesario someter el modelo a información pública para hacer partícipe a la ciudadanía en su materialización instrumental.

De esta manera, se da cumplimiento a una de las fases procedimentales básicas de la planificación tradicional previa a la aprobación definitiva del instrumento, con la que se encuadra el inicio del período de vigencia posterior del instrumento.

3.3.5. Fase de Vigencia de los planes territoriales estratégicos.

Con la entrada en vigor del plan territorial estratégico, tras la finalización de la fase de aprobación, se instituyen los nuevos derechos y deberes sobre la propiedad, dotando de seguridad jurídica a los usos, actividades y actuaciones existentes y futuras, sin perjuicio de aquellos derechos indemnizatorios que se puedan derivar por la nueva ordenación planteada.

Ahora bien, para abordar la implantación del plan territorial estratégico es necesario concretar y priorizar los proyectos territoriales estratégicos a realizar, constituir el órgano de gestión (o mejor aún, mutar el consorcio público promotor en órgano de gestión), definir las competencias de los agentes ejecutores, no robar el protagonismo de las instituciones participantes y evitar el aburrimiento o la frustración de los agentes intervinientes y ciudadanos por la aparente falta de consecución de los logros pretendidos.

En otras palabras, estas labores exigen disponer de un plan de acción y seguimiento, cuyo diseño ha de partir de distintos escenarios hipotéticos de futuro, que esbocen la evolución inercial del ámbito territorial frente a diversas opciones de comportamiento del entorno, de tal manera que se pueda identificar aquellos desajustes y amenazas para su desarrollo. De este modo, con el cruce de los puntos fuertes y débiles, se podrán priorizar los proyectos territoriales estratégicos identificados frente a los retos del futuro.

Solamente así se detectará si los cambios producidos han modificado sustancialmente las condiciones de partida del ámbito territorial planificado como para abordar la elaboración de un nuevo proceso que acometa la revisión o modificación – total o parcial – del plan territorial estratégico, a partir de las nuevas condiciones y necesidades locales.

4. CONCLUSIONES

Con la metodología conjunta que aquí se ha propuesto para los planes territoriales estratégicos, se ajustaría procedimentalmente la tramitación de estos instrumentos a las tres características básicas de la planificación estratégica, esto es: análisis prospectivo (las bases instrumentales y plan de comunicación), coordinación multinivel (el proceso de evaluación y análisis estratégico) y capacidad ejecutiva (el plan de acción y seguimiento). Además, mantienen el carácter reglado de la tramitación de la planificación tradicional pero concretando escenarios de negociación, de consenso, y nuevas pautas procedimentales para asegurar la transparencia y participación social en la ordenación ambiental, territorial y urbanística.

En definitiva, estos planes territoriales estratégicos aúnan las herramientas propias de la planificación estratégica de ciudades y de la planificación tradicional abordando, en clave de diseño físico, la definición estructural de partes concretas del territorio.

BIBLIOGRAFÍA

CÁCERES MORALES, E. (2000): “La comprensión del planeamiento: una cuestión didáctica”. *Cartas Urbanas* núm. 6-2000. Departamento de Arte, Ciudad y Territorio-Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Las Palmas de Gran Canaria; pp. 8-23.

DELISAU PIZARRO, V. (2016): “El espacio litoral y los planes territoriales parciales estratégicos en Canarias. Una propuesta de bases instrumentales para la planificación territorial estratégica en el litoral de Las Palmas de Gran Canaria” Director: MIRALLAVE IZQUIERDO, V. [Tesis Doctoral] Departamento de Arte, Ciudad y Territorio. Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Las Palmas de Gran Canaria.

ELINBAUM, P. (2012): “Una relación renovada entre el plan y el proyecto”. *Revista Iberoamericana de Urbanismo* núm. 7-2012, RIURB. Barcelona; pp. 117-137.

FERNÁNDEZ GÜELL, J.M. (1997): Planificación estratégica de ciudades. Gustavo Gili S.A. Barcelona.

FERNÁNDEZ GÜELL, J. M. (2006): Planificación estratégica de ciudades. Nuevos instrumentos y procesos. Editorial Reverté S. A. Barcelona.

PASCUAL ESTEVE, J.M. (1999): La estrategia de las ciudades. Los planes estratégicos como instrumento: métodos, técnicas y buenas prácticas. Diputación de Barcelona. Barcelona.

SABATÉ, J. (2011): “El proyecto territorial”. MOYA, L. (coord.): La práctica del Urbanismo. Síntesis DL, Madrid; pp. 101-124.

A. EXPERIENCIAS Y BUEN GOBIERNO EN LA ORDENACIÓN TERRITORIAL Y EN LA PLANIFICACIÓN URBANA, COMO INSTRUMENTO FRENTE A LA CRISIS GLOBAL Y PARA AFRONTAR UN NUEVO MODELO DE DESARROLLO

El mapa de cultivos de Canarias. Una fuente a considerar en el análisis de los modelos y dinámicas territoriales insulares

Miguel Francisco Febles Ramírez*
Gustavo Pestana Pérez**
Juan Israel García Cruz****
** (Geógrafo, Gerente GEODOS, S.L.)*
*** (Geógrafo, Servicio de Planificación de Obras y Ordenación Rural. Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Aguas. Gobierno de Canarias)*
**** (Geógrafo, Consultor independiente en Tecnologías de la Información Geográfica aplicadas a la ordenación del territorio)*

RESUMEN
Los sistemas agrarios sintetizan los efectos de un sector económico con una importante base territorial. Las fuentes oficiales dedicadas a su seguimiento han evolucionado con la incorporación de nuevas técnicas y tecnologías. En este sentido, a través de sistemas de información geográfica (SIG), se ha implementado una nueva fuente gráfica y alfanumérica que parte del reconocimiento "in-situ" de la realidad territorial, sometida a los límites de la abstracción cartográfica, pero beneficiada por su capacidad de análisis espacial.
La siguiente comunicación expone los últimos avances realizados en el Mapa de Cultivos de Canarias, sus problemáticas y potencial en la representación de los sistemas agrarios.

ABSTRACT
Agricultural systems summarize the effects of an economic sector with a significant territorial base. The official sources dedicated to their follow have evolved by incorporating new techniques and technologies. In this sense, through geographic information systems (GIS), it has implemented a new graphic and alphanumeric source with of the recognition of territorial reality "in-situ", subject to the limits of cartographic abstraction, but benefit from its capacity of spatial analysis.
The following communication presents the latest developments in Crop Map of the Canary Islands, its problems and potential in representing the farming systems.

PALABRAS CLAVE
Sistema agrario, mapa de cultivos, sistema de información geográfica, modelos y dinámicas territoriales.

KEYWORDS
Agricultural system, map crop, geographical information system, models and territorial dynamics.

1. INTRODUCCIÓN

La Legislación sobre ordenación territorial en Canarias siempre ha tenido presente la necesidad de regular los usos del suelo y de sus construcciones vinculadas, de tal forma que hagan posible la utilización ordenada y sostenible de los recursos naturales y económicos disponibles. A su vez, se ha planteado como finalidad utilizar racionalmente los espacios de valor agrícola, ganadero y forestal, con especial consideración de las zonas de medianías y cumbres, para propiciar su recualificación social y económica, procurando la conservación de los usos y costumbres tradicionales compatibles con el medio, así como buscando asegurar la función económica de los mismos. En esta línea y dentro del marco de las Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo vigentes en Canarias, se establecen un conjunto de medidas dirigidas de forma expresa a la protección del suelo rústico, jugando un papel principal dentro del mismo el espacio agrario. Estas directrices mandatan de forma precisa al planeamiento general (Planes Generales de Ordenación) la definición de zonas de interés agrícola de la periferia urbana que evite la pérdida de sus valores y su integración en el proceso urbano.

Todo lo anterior nos lleva a la necesidad de tener una fuente de información actualizada y continua en el tiempo que facilite estos análisis y permita coordinar las diferentes políticas públicas referentes a ordenación del territorio, desarrollo económico y desarrollo agrario.

Los autores consideramos que este espacio de información y análisis lo puede cubrir perfectamente el Mapa de Cultivo de Canarias, cuya estructura informativa y potencialidad de explotación abordamos en las siguientes páginas.

2. EL SEGUIMIENTO DEL SISTEMA AGRARIO A TRAVÉS DE FUENTES OFICIALES

Un sistema agrario, agrosistema o sistema de producción agraria puede definirse como el conjunto de técnicas empleadas para la producción de alimentos, mediante la utilización del suelo, considerando las condiciones bioclimáticas estacionales. Ésta se lleva a cabo mediante una combinación de cultivos, o cultivos y ganadería, más o menos diversificados, que hacen uso de una serie de medios técnicos de producción (abonos, productos fitosanitarios, maquinaria, etc.), técnicas de cultivo (rotación, regadío, ecológica, intensiva, extensiva, etc.) y humanos (mano de obra) para su desarrollo (Lacoste, 1983 en Aguilera, *et. al*., 2012). De esta forma, el concepto se asocia a la forma de hacer agricultura, lo

que supone la consideración de su dimensión económica, técnica, socio-cultural y medioambiental a la hora de caracterizar y diferenciar cada uno de ellos (Parra, *et.al.,* 2004). Desde este punto de vista, se asocia a una unidad geográfica que combina una serie de hechos naturales, históricos, sociales, económicos, jurídicos y técnicos que influyen en los métodos de cultivo y el paisaje (expresión física) que puede dar lugar (Egea, 2005).

La consideración del sistema lleva al planteamiento de dos elementos fundamentales, esto es, los objetos y sus relaciones. Así, los objetos pueden ser caracterizados de forma individual mediante sus atributos, mientras que, las relaciones permiten definir el sistema que los vincula entre sí. En este sentido, los objetos dependen y se relacionan entre ellos, dando lugar a algo más que la mera suma de las partes. Esto supone la identificación de conjuntos con lógica interna, una organización que responde a un objetivo común, lo que lo convierte en un todo, esto es, un sistema agrario (Egea, 2005).

Partiendo de este planteamiento, cada contexto socio-económico y territorial puede definir un escenario que condiciona directamente al sistema agrario desarrollado en él, forzando su evolución en la medida que éste experimenta cambios. De este modo, el conjunto de cultivos que se desarrollan en un determinado territorio responderán a una lógica más amplia que la mera unidad de explotación, en la que los tipos de cultivo, su periodicidad, rotación, distribución, etc., responderán al funcionamiento interno de un sistema agrario que los engloba, a la vez que los diferencia de otros. Todo ello se enmarca dentro de un contexto socio-económico y territorial que condiciona su evolución.

A la hora de plantear el estudio o la gestión de estos sistemas, la administración pública ha optado tradicionalmente por el desarrollo de aproximaciones estadísticas, que posteriormente ha sido apoyada con representaciones cartográficas, a la que se ha sumado en la actualidad la incorporación de las Tecnologías de la Información Geográfica (TIG).

Mucho se ha recorrido desde los primeros trabajos estadísticos realizados en Gran Bretaña a finales del siglo XVIII, teniendo como primera referencia los de Palluel en 1788 (Alonso, 1990), lo que llevaría a la posterior implantación de organismos públicos dedicados al seguimiento del sector agropecuario a lo largo del siglo XIX.

En el ámbito nacional, el primer inventario de riqueza agrícola se llevaría a cabo en 1748, a través de un proyecto del Marqués de la Ensenada, continuando posteriormente con la creación de la Oficina de Estadísticas en 1802 y la Comisión de Estadística General del Reino en 1856; transformada más adelante en la Junta General de Estadística (1861), a la que se le vinculaba una dirección general dedicada a la riqueza territorial y pecuaria. En 1887 se hacía público el Reglamento orgánico del Cuerpo de Ingenieros Agrónomos, a los que se les asigna la responsabilidad de realizar las estadísticas agrícolas y pecuarias. A partir de este momento comienza a desarrollarse reglas que ordenan la recogida

de datos y la elaboración de publicaciones para su difusión, lo que daría lugar a la aparición, a mediados de siglo, de publicaciones periódica, como los Anuarios Estadísticos, en los que se reservaba un espacio al sector agrario.

Vinculados a la reforma del sistema tributario de 1845, se desarrollarían los Amillaramientos a partir de 1850. Afectados por un elevado nivel de ocultación de datos, esta fuente fue progresivamente corregida y sustituida por el primer catastro, que se apoyaría en la representación gráfica, a través de mapas topográficos, para lograr una mayor veracidad en los datos (Pro, 1995; Vallejo, 2000). Los trabajos vinculados con el denominado “avance catastral” se iniciarían en 1870, tardando más de 100 años en concluirse, al tener que solventar diversos baches y trabas durante su desarrollo (Pro, 1995; Vallejo, 2010).

En este progresivo incremento de las fuentes estadísticas apoyadas en cartografía, su temática y fiabilidad, en 1940 se hacía pública la orden por la que se encargaba al Consejo Agronómico la realización del primer Mapa Agronómico, Técnico y Comercial de Productos Agrícolas (1:50.000), cuyos trabajos serían el precursor del posterior Mapa de Cultivos y Aprovechamientos. El primero de estos mapas se publicaría en 1962 a escala 1:1.000.000, al que le seguiría, en 1974, mapas a escala 1:50.000 que se han consolidado como la base mediante la que se generalizan mapas provinciales (1:200.000) y la síntesis nacional (1:1.000.000) en 1988.

A finales del siglo XX llegaría la cartografía digital, siendo el mapa de usos y aprovechamientos una de las primeras fuentes que sería digitalizadas en aquel momento. Éstos serían los antecedentes que han servido de base al actual sistema informatizado, a través de Tecnologías de la Información Geográfica, en el que se desarrolla, entre otros, el Sistema de Información de Información Geográfica de Datos Agrarios (SIGA) y el Sistema de Información Geográfica de Parcelas Agrícolas (SIGPAC) a escala nacional.

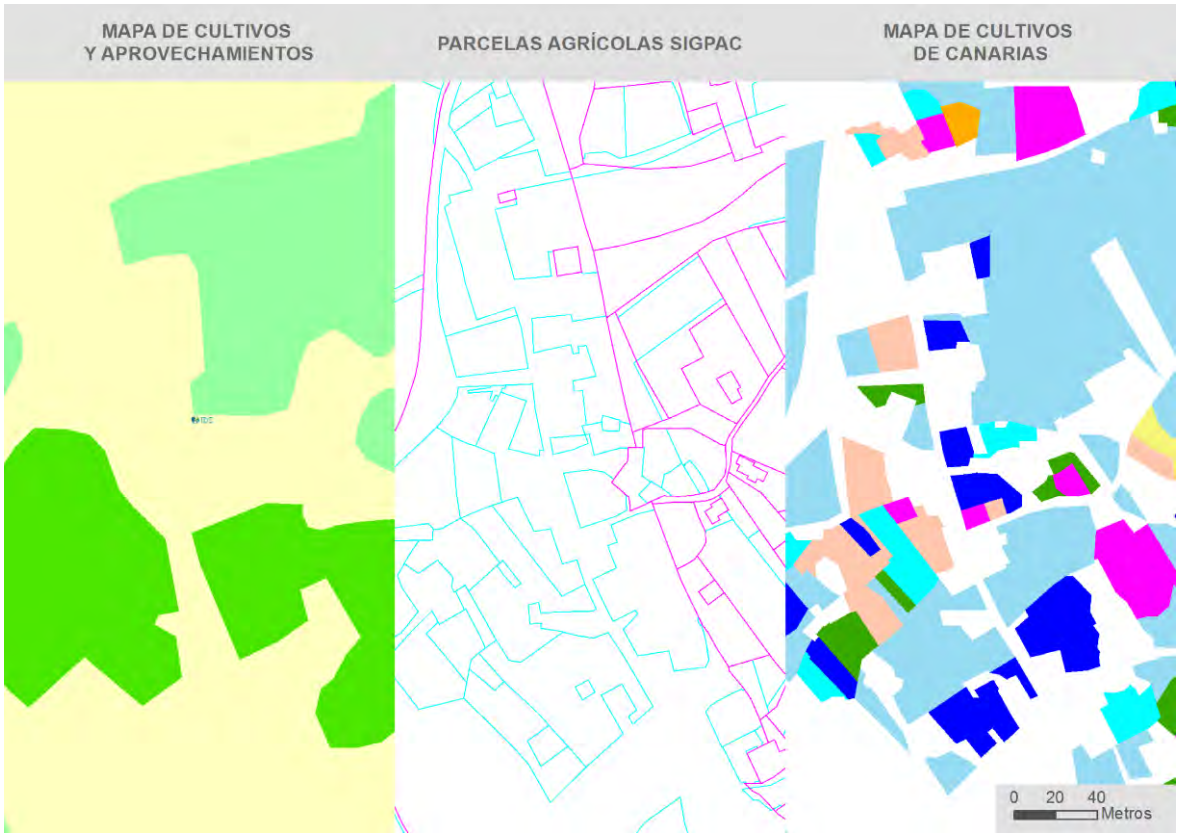
A escala autonómica, Canarias, al igual que el resto de comunidades autónomas, se ha apoyado en las estadísticas desarrolladas a escala nacional, así como su representación cartográfica. Con posterioridad, las particularidades de unos ámbitos insulares diversos y heterogéneos, en los que cada sistema agrario posee características particulares, influidas por contestos socio-económicos y territoriales propios, ha hecho que la escala de representación de estas fuentes (1:50.000) no reflejaran el nivel de detalle necesario para comprender sus singularidades. En este sentido, con el apoyo de las nuevas técnicas y tecnologías existentes a finales del siglo XX, sobre la recopilación y manejo de información geográfica en formato digital a mayor escala, se iniciarían las primeras campañas de recopilación de datos en campo para la elaboración del Mapa de Cultivos de Tenerife, que se extenderían entre 1998 y 2004.

Desde este momento, se han desarrollado diversas campañas en el conjunto de las 7 islas del archipiélago, obteniendo una serie de mapas elaborados mediante una metodología y fuentes base que han ido evolucionando en paralelo a un

necesario proceso de aprendizaje, en el que el Know-how adquirido en torno al sistema agrario de Canarias ha permitido incorporar continuas mejoras.

El Mapa de Cultivos de Canarias es una fuente consolidada, que incrementa el nivel de detalle de las fuentes cartográficas oficiales disponibles (ver figura 1), aportando una lectura más completa y detallada de cada territorio insular, aunque para ello debemos tomar en cuenta una serie de aspectos clave sobre esta fuente, sobre todo entendiendo que no existe una correspondencia con otras estadísticas agrarias (García, 2015).

Figura 1. Comparativa del nivel de detalle entre el Mapa de Cultivos y Aprovechamientos, las Parcelas del SIGPAC y el Mapa de Cultivos de Canarias



Fuentes: Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente. Gobierno de España. Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Aguas. Gobierno de Canarias.

En este sentido, a través del proyecto "La agricultura Canaria en los comienzos del Siglo XXI[1]", con la participación de profesionales procedentes de diferentes disciplinas (Geografía, Ingeniería Agrónoma, Ingeniería Forestal, Biología, Economía), se ha desarrollado un estudio exhaustivo de esta fuente, incorporando

[1] Expte. 27/2014 de contrato menor con título "Redacción del libro Evolución de la agricultura en Canarias vista desde los mapas de cultivos 2001-2014".

la dimensión temporal que permite medir su evolución, a la vez que ha permitido detectar y proponer mejoras, con el fin de extender su uso entre un mayor número usuarios, diversificando su campos de acción hacia el estudio del paisaje y la ordenación del territorio.

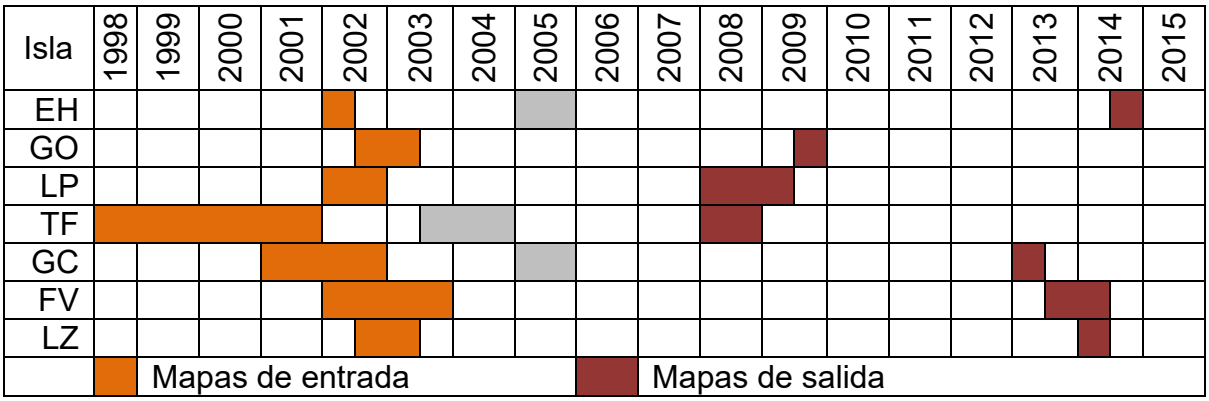
3. EL MAPA DE CULTIVOS COMO FUENTE TERRITORIAL: LA DIFICULTAD DE SU ELABORACIÓN Y LOS LÍMITES EN SU INTERPRETACIÓN ESPACIAL Y EVOLUTIVA

La fiabilidad y precisión de esta fuente se ve condicionada por tres elementos clave en su elaboración. En primer lugar, se enfrenta a diversos contextos insulares, en el que cada isla presenta sus propias particularidades, dificultando la homogeneización de aspectos a escala regional. En segundo lugar, la realización de un inventario detallado de un sistema agrícola heterogéneo, detectando multitud de cultivos, asociaciones, tiempos de cosecha, sucesiones anuales, entre otros aspectos, complica la recopilación de datos en cada una de las campañas realizadas. Por último, esta compleja realidad territorial es abstraída a través de un modelo de datos informatizado que procura simplificarla a través del reconocimiento espacial de un uso, su reducción a través de un recinto (elemento vectorial) que lo delimite, y la asignación de una serie de atributos que codifican las características que precisan ser recogidas sobre éste (tipo de cultivo, existencia de invernadero o regadío, superficie, etc.). Como resultado, debe obtenerse un modelo informatizado de una realidad compleja y heterogénea, sin que la reducción que ha supuesto (abstracción) cometa el error de contrariarla.

Solventar estos tres aspectos ha supuesto la aplicación de un conjunto significativo de decisiones técnicas a lo largo de cada una de las campañas. La fuente de información se ha desarrollado en cada contexto insular según las posibilidades presupuestarias y su diseño ha ido evolucionando con el proceso de aprendizaje, enriqueciendo su metodología, ajustando sus criterios técnicos y mejorando sus fuentes base. Con ello, actualmente los trabajos de campo coinciden con el año agrícola, planificando la recogida de datos en función de los momentos más óptimos para identificar cada cultivo.

Con resultado, en la actualidad se cuenta con un histórico de diferentes campañas por islas que se resumen en la siguiente tabla (ver tabla 1) y que, en síntesis, han permitido dar un nuevo paso en la evolución de esta fuente, al incorporar la variable temporal.

Tabla 1. Listado de campañas acometidas por isla y año de realización (1998-2015)



Fuente: Servicio de planificación de obras y ordenación rural. Dirección general de agricultura y desarrollo rural. Consejería de agricultura, ganadería, pesca y aguas. Gobierno de Canarias.

Al disponer de varios Mapas de Cultivos para cada una de las islas, se ha podido diseñar una serie de mapas de entrada y salida, correspondiéndose con el primer y último mapa realizado en cada una hasta el momento, lo que ha facilitado la incorporación de la variable temporal a la interpretación del funcionamiento territorial de la agricultura en Canarias, permitiendo valorar su evolución reciente (Febles, *et. al.*, 2016). A todo esto hay que añadir la incorporación de la variable altitudinal, mediante un modelo digital de elevaciones que ha permitido un análisis más fino de la relación entre el tipo de cultivo y su franja altitudinal, estudios que hasta la fecha se realizaban a través de trabajos empíricos de campo en zonas concretas.

Sin embargo, la realización de este estudio ha permitido evidenciar una serie de problemáticas que han debido subsanarse para poder realizar el cruce de datos entre campañas, así como ha evidenciado la necesaria consolidación de un marco técnico, conceptual y metodológico que facilite su difusión y uso entre un mayor número de perfiles profesionales, más allá de los requerimientos meramente administrativos de uso interno para los que fue creada originalmente.

En términos generales, el conjunto de debilidades detectadas se explican por el tratamiento aislado que ha condicionado cada campaña de trabajo. Los diferentes Mapa de Cultivos han sido originalmente plateados desde el punto de vista de la isla en la que se desarrollaba, así como los criterios técnicos y metodológicos empleados para resolver los requerimientos de información que primaban en cada momento, desde el punto de vista administrativo. De este modo, no se había considerado la posibilidad de que la fuente llegara a entenderse como una serie continua de datos para el conjunto del archipiélago, lo que supondría su cruce, desde el punto de vista espacial, para medir evoluciones localizadas en el territorio, así como su uso con fines más diversos que los planteados

originalmente. Con ello, ante la posibilidad de implementar esta nueva dimensión en la fuente, los estudios desarrollados en este sentido han evidenciado y propuesto soluciones a las siguientes debilidades:

En primer lugar nos encontramos con la falta de homogeneidad en las tabas de atributos de las diferentes islas y campañas.

La evolución que ha condicionado el continuo proceso de mejora de la fuente ha hecho que la metodología empleada en cada isla y campaña haya variado. Así, aunque se sostienen una serie de atributos comunes, que se han sostenido a lo largo de la serie de mapas, existen otros que no se han desarrollado por igual en cada isla o compaña. Esto ha supuesto la aplicación previa de un proceso de homogeneización de campos para su posterior procesamiento, limitado por la existencia de información.

Un ejemplo de ello es la consideración del regadío. Su inclusión en los mapas de cultivos no se desarrollaría hasta los primeros mapas realizados de Lanzarote y Fuerteventura, por lo que se carece de este dato en los primeros mapas del resto de islas.

En segundo lugar, vinculado con lo anterior, se ha evidenciado diferencias en los criterios de interpretación de los diferentes usos y cultivos entre campañas e islas, afectando igualmente a la clasificación utilizada para el conjunto de cultivos y agrupaciones.

Derivado del proceso de aprendizaje citado con anterioridad, los criterios de elaboración de los diferentes Mapas de Cultivos no son completamente coincidentes. Por ello, la interpretación realizada de los diferentes elementos del sistema agrario (cultivos, pastizal y sin cultivo) y, sobre todo, las definiciones aplicables al resto de superficies, en concreto monte y erial, introducen cierto margen de error a la hora de identificar e interpretar posibles cambios de uso.

El mayor problema se localizó en la interpretación en los límites entre las superficies no cultivadas (sin cultivo) y resto de superficies (eriales, monte y urbano) en las diferentes campañas, sobre todo en categorías cuya definiciones pueden ser algo difusas, como ejemplo los cambios realizados en los límites entre el erial y el sin cultivo. En este caso, se procedió a la reclasificación de superficies a las situaciones más probables y reales. Por ejemplo: la superficie en erial que pasa en los últimos mapas a Sin Cultivo, posiblemente siempre fue sin cultivo.

En términos generales, la comparación entre mapas ha evidenciado algunas combinaciones incongruentes que han requerido de las siguientes consideraciones:

a) Superficies que pasan de urbano y viales en el mapa de entrada a cultivo en el mapa de salida, se han considerado como superficie cultivada en los dos mapas (cultivos que han permanecido).

b) Superficies clasificadas como urbano-viales, erial o monte en el mapa de entrada que pasan a ser sin cultivo en el mapa de salida, se consideran como un sin cultivo desde un principio.

Del mismo modo, las clasificaciones realizadas de los cultivos y agrupaciones en las diferentes islas y campañas han sufrido variaciones que dificultan, en algunos casos, la comparación. Aunque buena parte de éstas se sostienen, se han detectado variaciones en la consideración de diferentes cultivos o agrupaciones, por lo que la comparativa entre campañas puede dar lugar a una falsa identificación de cambio de cultivo si no se presta la debida atención. Este aspecto ha sido solventado mediante un análisis detallado de las diferentes clasificaciones y su relación, obteniendo una propuesta de clasificación de los tipos de evolución posibles (entradas, salidas, cambios o permanencias en el sistema agrario).

En tercer lugar, existen una serie de desajustes en la geometría de las distintas cartografías de cada isla y campaña.

Este hecho se explica por los cambios acaecidos en las fuentes cartográficas utilizadas como base para la recopilación de datos en campo. Los primeros mapas (mapas de entrada) fueron construidos mediante la digitalización manual de recintos inventariados previamente en mapas en papel, a una escala inferior a la utilizada en la actualidad. En cambio, haciendo uso de las nuevas fuentes que se han ido publicando a lo largo de este tiempo, los mapas actuales utilizan como fuente base la versión digital del catastro de rústica, lo que ha permitido realizar un inventario más minucioso y detallado.

Por esta razón, no existe una coincidencia espacial exacta entre los recintos de los diferentes mapas de una misma isla, lo que puede llevar a la detección de falsos cambios de uso en torno a sus perímetros. Por esta razón, se ha realizado una corrección de aquellos recintos en los que se detectaron cambios de uso que no resultaban coherentes, con el fin de afinar el estudio de la evolución del sistema agrario.

Un ejemplo de lo expuesto es la recogida de información sobre cultivos en los entornos urbanos. En los primeros mapas, dada la calidad de la información cartográfica disponible, no se pudo identificar con claridad los recintos con agricultura en los espacios más urbanizados de las islas. Gracias a la utilización de una cartografía más detallada, la agricultura “urbana” pudo recogerse en mapas posteriores con más detalle. Al comparar estos mapas, la información de cruce da como resultado un aumento no real de la superficie cultivada en estos entornos (cambios de urbano a cultivo), por lo que se procedió a hacer un ajuste asimilando la misma superficie en ambos mapas como originalmente cultivada.

Tras 17 años dedicados a la elaboración de Mapas de Cultivos por isla y campaña de forma relativamente independiente, compartiendo un metodología que ha ido

evolucionado con el tiempo, la implementación de la dimensión temporal en esta fuente ha facilitado, no solo ampliar sus posibilidades, al permitir el estudio de la evolución del sistema agrario, sino que, además, ha permitido detectar debilidades y proponer mejoras que pueden ser aplicadas en los futuros Mapas de Cultivos de las islas.

Con todo ello, se amplían las capacidades de una fuente clave para entender los sistemas agrarios insulares, su influencia en los contestos territoriales en los que se enmarcan y el paisaje al que dan lugar.

4. EL VALOR DEL MAPA DE CULTIVOS COMO FUENTE FUNDAMENTAL PARA ENTENDER LOS SISTEMAS AGRARIOS INSULARES

A partir del estudio realizado de esta fuente, la incorporación de la variable temporal ha enriquecido un conjunto de datos que ya poseía un importante potencial. Del mismo modo, la detección de debilidades y la propuesta de soluciones han aportado otro punto positivo que puede condicionar la calidad de los Mapas de Cultivos que se desarrollen en el futuro.

Teniendo un mayor desarrollo en la publicación derivada del proyecto anteriormente citado (Febles, *et. al.*, 2016), como síntesis, la adaptación y homogeneización del conjunto de mapas de entrada y salida de cada isla, así como su cruce, permiten la medición del siguiente conjunto de variables:

1º Información básica sobre el sistema agrario insular: Entendiendo el sistema agrario como la suma de la superficie cultivada, sin cultivo y pastizal, es posible medir el peso territorial de cada uno de sus elementos, en dos periodos temporales distintos (mapa de entrada y salida), pudiendo cuantificar sus variaciones. Del mismo modo, es posible diferenciar de esta superficie el subsistema cultivo (superficie cultivada), pudiéndola distinguir a tres niveles de agregación (cultivos, agrupaciones y grandes grupos), así como cuantificar su reparto por cotas altitudinales de 100 metros o por municipios.

Por otro lado, es posible la distinción de esta superficie por la existencia de invernadero o la presencia de regadío, estando esta última condicionada por la existencia de datos en la campaña e isla de la que se ha extraído.

2º Información sobre la dimensión temporal del sistema agrario insular: A partir del cruce del mapa de entrada y salida de cada isla, y la aplicación de los pertinentes procesos de ajuste y corrección, se facilita la medición de aspectos vinculados con la evolución del sistema agrario desde el punto de vista espacial, esto es, localizar las salidas, entradas, cambios o permanencias en el sistema, así como su distribución insular, municipal y altitudinal.

Dependiendo de las campañas realizadas en cada isla, el periodo temporal a considerar varía entre los 6 y 14 años. La explotación de la información ha permitido extraer un esquema de los cambios en los usos que permiten realizar una interpretación de su evolución reciente.

Ésta se realiza a través de dos elementos clave, una tabla de doble entrada en la que la que sintetiza la redistribución de superficies entre los diferentes usos y cultivos considerados, y una clasificación de la evolución en la que se sintetizan todos los posibles (ver tabla 2).

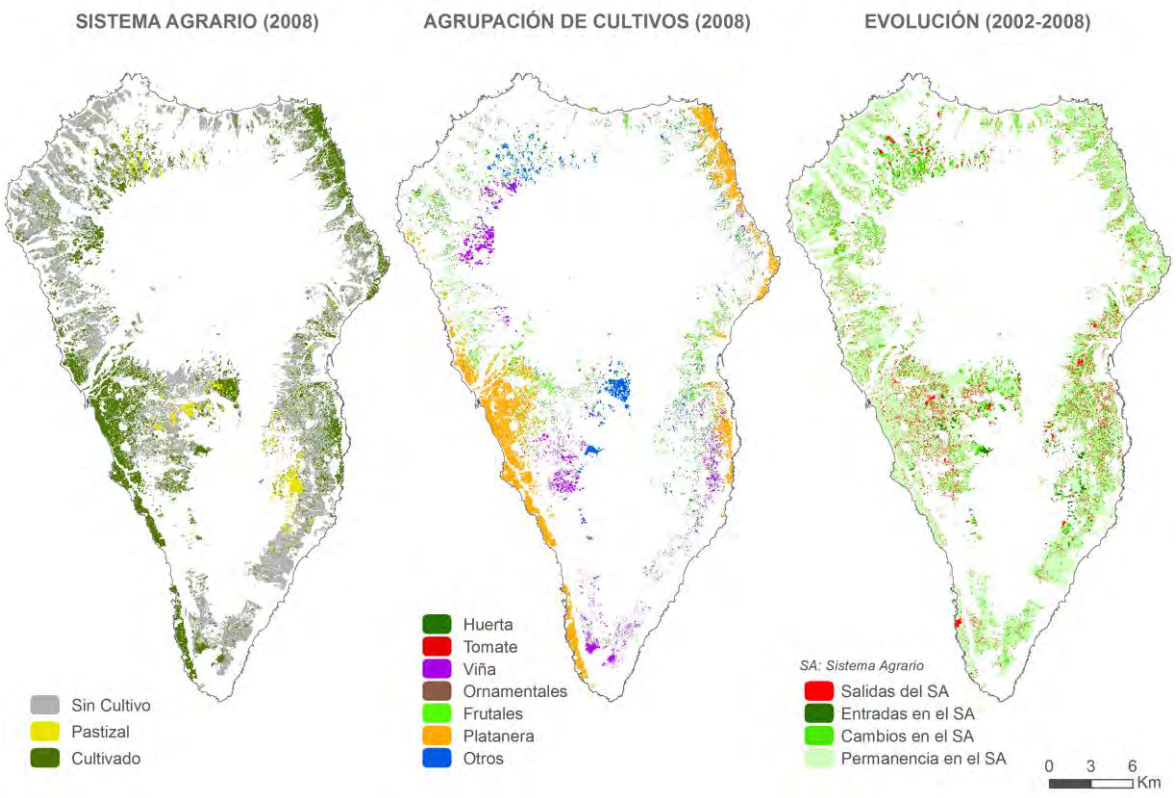
Tabla 2. Clasificación de la relación de entradas, salidas y permanencias en el sistema agrario (SA)

Salidas o permanencias fuera del SA	Cultivos o pastizal que pasa a erial o monte
	Sin cultivo o monte que pasa a ser erial
	Sin cultivo o erial que pasa a ser monte
	Superficies afectadas por la urbanización
	Permanece el erial
	Permanece el monte
	Permanece urbanizado
Permanencia en el SA	Cultivos activos que pasan a sin cultivo
	Cultivos activos que pasan a pastizal
	Cambio de cultivo
	Permanece el sin cultivo
	Permanece el cultivo
	Permanece el pastizal
	Pastizal que pasa a ser cultivo activo
	Sin cultivo que pasa a ser cultivo activo
Entrada en el SA	Superficies de monte o erial que pasan a ser cultivo activo
	Superficies de monte o erial que pasan a ser pastizal

Fuente: Febles y García, en Febles, Pestana y De La Rosa *[coord.]* (2016).

Con todo ello, la fuente resultante permite un análisis, no sólo de cada sistema agrario insular en dos momentos distintos, sino considerar también su evolución desde el punto de vista espacial, pudiendo localizar donde se producen las dinámicas y que cambios condicionan en el modelo insular (ver figura 2).

Figura 2.- Síntesis de la capacidad del Mapa de Cultivos para expresar diferentes variables del sistema agrario (La Palma)



Fuente: Adaptado de Febles, Pestana y De La Rosa *[coord.]* (2016).

5. CONCLUSIONES

El ingente trabajo que ha supuesto a la administración pública Canaria (presupuestario, material y personal) la planificación y gestión de las sucesivas campañas de inventario de campo y creación de una exhaustiva base de datos sobre cada sistema agrario insular, convierten al Mapa de Cultivos en una fuente de información, como se ha constatado, de primera magnitud para los procedimientos administrativos de la gestión pública, así como para aquellos procesos de ordenación del territorio y urbanísticos que se desarrollen en un futuro inmediato.

En este sentido, su reciente explotación, desde la perspectiva de la evolución en el tiempo de las superficies agrarias, ha aportado un primer paso en el uso de esta fuente de forma más profunda, evidenciando el potencial que puede llegar a desarrollar, no sólo en el estudio del sector agrario de las islas, sino en otros aspectos como su paisaje o, en la propia ordenación de los usos sobre el territorio. Así, se considera su uso tanto para la investigación como para su utilización en la ordenación territorial y, no solo en la gestión puramente sectorial,

sin olvidar el gran papel que tiene como información y material educativo para conocer el medio rural de Canarias.

El Mapa de Cultivos se ha caracterizado por un continuo proceso de aprendizaje, en el que la experiencia cotidiana en su desarrollo y aplicación ha permitido cambios en algunos de sus criterios y métodos, favoreciendo su adaptación a la constante demanda de información y precisión de la misma.

Todo ello ha requerido de un análisis más exhaustivo de su proceso de creación y desarrollo (pasado), su utilización actual (presente) y la consideración de puntuales mejoras ante nuevas campañas (futuro), con el fin de encontrar las claves que pueden dar respuesta a dichas demandas.

Así, a través del proyecto “La Agricultura Canarias a principios de siglo XXI” se han proporcionado conocimientos que facilitan el proceso de toma decisiones sobre la futura adaptación de esta fuente a aquello que pretende medir (un complejo y heterogéneo sistema agrario en cada una de las isla del archipiélago) y las respuestas que pretende dar a un creciente número de disyuntivas sobre el mismo.

En este tiempo el Mapa de Cultivos ha conseguido concretar y afinar un conjunto de técnicas, conceptos y metodologías que permiten tener una imagen de la situación agraria de cada una de las islas en momentos concretos, a un nivel de detalle no conseguido hasta la fecha. Además, se ha abierto un camino de análisis de resultados en torno a la variable temporal, estableciendo una primera medición cuantitativa de la dinámica del sistema agrario y subsistema cultivos de cada ámbito insular y el conjunto de Canarias, realizando aportaciones al debate sobre el sistema agrario de las islas que evidencien el potencial que puede desarrollar el Mapa de Cultivos de Canarias.

BIBLIOGRAFÍA

ALONSO SANZ, R. (1990): “Estadística y agricultura”, en *Estadística Española*, Vol. 32, núm. 125, pp. 477-503.

AGUILERA ARDILLA, M.J.; BORDERÍAS URIVEONDO, M.P.; GONZÁLEZ YANCI, M.P. y SANTOS PRECIADO, J.M. (2012): *Geografía General II: Geografía Humana*. UNED (col. Unidades Didácticas).

CANARIAS. Ley 19/2003, de 14 de abril, por la que se aprueban las directrices de ordenación general y las directrices de ordenación del turismo de Canarias. *BOC*, 15 de abril de 2003, núm. 073, p. 5655-5779

CANARIAS. Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de las leyes de ordenación del territorio de Canarias y de espacios naturales de Canarias. BOC, 15 de mayo de 2000, núm. 060, p. 5989-6307

EGEA IBÁÑEZ, J. (2005): *Sistema agrario: proyecto evolutivo estable*. Mundi-Prensa, Madrid.

FEBLES RAMIREZ, M.F.; PESTANA PÉREZ, G.; DE LA ROSA BILLAR, B. *[coord.]* (2016): *La agricultura Canaria a principios del siglo XXI. Análisis de los mapas de cultivos de Canarias*, Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, Madrid.

GARCÍA RODRÍGUEZ, J.L. (2015): "La agricultura mínima. La cuantificación de la superficie cultivada en Canarias", en DE LA RIVA, J.; IBARRA, P.; MONTORIO. R.; RODRÍGUEZ, M. (Eds.): *Análisis espacial y representación geográfica: innovación y aplicación*, Universidad de Zaragoza-AGE. Pp. 2015-2034.

PARRA LÓPEZ, C.; DE HARO GIMÉNEZ, T.; CALATRAVA REQUENA, J. (2004): *Análisis multifuncional de sistemas agrarios: aplicación del método del proceso analítico jerárquico al olivar de producción convencional, ecológica e integrada en Andalucía*. Ed. Unicaja. Málaga.

PRO RUIZ, J. (1995): "Ocultación de la riqueza rústica en España (1870-1936): acerca de la fiabilidad de las estadísticas sobre la propiedad y uso de la tierra", en *Revista de Historia Económica*, núm. 1, pp. 89-114.

VALLEJO POUSADA, R. (2000): "Los amillaramientos como fuente estadística: una visión crítica desde la contribución territorial", en *Historia Agraria*, núm. 20, pp. 95-122

VALLEJO POUSADA, R. (2010): "la estadística territorial española desde 1845 a 1900 ¿por qué no se hizo un catastro en el siglo XIX?", en *TC: Catastro*, núm. 68, pp. 81-115

A. EXPERIENCIAS Y BUEN GOBIERNO EN LA ORDENACIÓN TERRITORIAL Y EN LA PLANIFICACIÓN AMBIENTAL Y URBANA COMO INSTRUMENTOS FRENTE A LA CRISIS GLOBAL Y PARA AFRONTAR UN NUEVO MODELO DE DESARROLLO

La dispersión urbana en la Comunidad Valenciana. Propuesta de índice de dispersión municipal.

Eric Gielen*
Gabriel Riutort Mayol**
José Sergio Palencia Jiménez***
** Doctor Ing. Agrónomo. Profesor Departamento de Urbanismo. Universitat Politècnica de València.*
***Ing. en Geodesia y Cartografía Departamento de Ingeniería Cartográfica, Geodesia y Fotogrametría. Universitat Politècnica de València.*
**** Doctor Ing. Caminos, Canales y Puertos. Profesor Departamento de Urbanismo. Universitat Politècnica de València.*

RESUMEN
La expansión urbana como un modelo de desarrollo urbano es ahora un fenómeno común en Europa y especialmente en España. Se caracteriza por usos urbanos de baja densidad, dispersos, fragmentados y de forma irregular, que genera importantes impactos ambientales y económicos. Esta comunicación pretende estudiar este fenómeno a nivel municipal en toda la Comunidad de Valencia (España) con el fin de obtener un índice de dispersión que mida este modelo de expansión urbana. Para ello, se utiliza técnicas de análisis factorial bayesiano. Se calcula el índice de dispersión y su incertidumbre para cada uno de los municipios de la Comunidad Valenciana, pudiendo así analizar la distribución espacial de la dispersión urbana en la Comunidad Valenciana.

ABSTRACT
Urban sprawl as a model of urban development is now a common phenomenon in Europe and especially in Spain. It is characterized by low-density urban uses, scattered, fragmented and with an irregular shape, which generates significant environmental and economic impacts. This communication aims to study this phenomenon at the municipal level throughout the Community of Valencia (Spain) in order to obtain a dispersion index that measures this model of urban sprawl. To do this, Bayesian factor analysis techniques is used. The dispersion index and uncertainty is calculated for each of the municipalities of Valencia. Finally, the spatial distribution of urban sprawl in Valencia is analyzed.

PALABRAS CLAVE
Ciudad dispersa, Técnicas estadísticas multivariantes, Comunidad Valenciana, Análisis Factorial Bayesiano, SIOSE

KEYWORDS
Urban sprawl, multivariate techniques, Valencian Community, Bayesian factor analysis, SIOSE.

1. INTRODUCCIÓN

El sistema urbano tradicional mediterráneo, caracterizado por su compacidad y su diversidad social interna, que ha pervivido durante siglos y lo sigue haciendo en algunas de las ciudades más pequeñas, se ha visto alterado en las últimas décadas por un nuevo modelo (MOREIRA, 2012): la ciudad dispersa, similar al modelo americano que parece que se haya extendido por todo el mundo (SUSINO, 2013), aun cuando el modelo europeo mantenga sus singularidades (NECHYBA et al., 2004; PICHLER, 2007; PATACCHINI, 2009).

En España, el fenómeno es consecuencia de tres ciclos económicos expansivos, asociados a sus burbujas inmobiliarias correspondientes (MIRALLES, 2014): Un primer ciclo de 1959 a 1972, que creó los primeros desarrollos turísticos en la costa; un segundo de 1985 a 1990 que generó un desarrollo urbanístico muy importante en el litoral mediterráneo; y el tercero de 1997 a 2006, que tuvo como consecuencia una nueva avalancha de inversiones sobre el sector de la construcción inmobiliaria. Esto en un contexto marcado por un mayor acceso al transporte privado, ayudado por la caída de los costes de transporte (MUÑIZ, 2006), por lo menos durante los dos primeros ciclos, así como, por un cambio en el modo de vida de la población que pide más espacio (JAEGER, 2014), todo ello ha propiciado la consolidación de un nuevo modelo urbano: la ciudad dispersa.

El estudio del *urban sprawl* tiene ya sin duda una larga tradición, sobre todo en Estados Unidos, sin embargo, no existe una medida clara y univoca de la dispersión urbana que se pueda considerar universal, depende del ámbito territorial, de la escala y de la definición asumida para el *urban sprawl*. En esta comunicación, se propone una medición de la ciudad dispersa, permitiendo así caracterizar el modelo urbano resultante de la Comunidad Valenciana a nivel municipal.

En 2006, la Agencia Europea de Medio Ambiente publicó un informe muy completo, “Urban sprawl in Europe. The ignored challenge”, con sus propias conclusiones. Este informe, define la ciudad dispersa como un proceso de expansión de las áreas urbanas, en los siguientes términos (European Environment Agency, 2006): *“The physical pattern of low-density expansion of large urban areas, under market conditions, mainly into the surrounding agricultural areas. Sprawl is the leading edge of urban growth and implies little planning control of land subdivision. Development is patchy, scattered and strung out, with a tendency for discontinuity. It leap-frogs over areas, leaving agricultural enclaves. Sprawling cities are the opposite of compact cities — full of empty spaces that indicate the inefficiencies in development and highlight the consequences of uncontrolled growth”.*

En esta comunicación hemos adoptado nuestra propia definición, fruto de una extensa revisión bibliográfica: la ciudad dispersa se corresponde con un modelo urbano de ocupación del territorio, caracterizado por asentamientos de baja densidad extendidos sobre grandes superficies, fragmentado en varias unidades urbanas, distantes entre ellas y que definen una estructura compleja.
Resulta evidente la multidimensionalidad de la ciudad dispersa. De hecho, muchos intentos de cuantificación de la ciudad dispersa utilizan aproximación estadísticas multivariantes para su medición. Sin embargo la representación e interpretación de manera conjunta de las distintas dimensiones extraídas resulta algo complicada por lo que en esta comunicación se busca definir un índice de dispersión único. Se intenta así obtener, aunque se pierda la información multidimensional subyacente, un índice capaz de proporcionar una medida más sencilla del fenómeno y que facilite el análisis del urbanismo disperso y de su distribución espacial en el territorio.
Este trabajo constituye parte de la tesis doctoral "Costes del *Urban Sprawl* para la administración local. El caso valenciano" (GIELEN, 2016)

2. METODOLOGÍA Y FUENTES DE DATOS

Las principales fuentes de información utilizadas para la obtención de los distintos indicadores de la ciudad dispersa fueron:

- Datos de población y la vivienda del Censo de 2011 (Instituto Nacional de Estadística)
- Limites administrativos municipales de Instituto Nacional de Estadística
- Datos SIOSE del año 2011

SIOSE nos permite observar la distribución del uso del suelo, especialmente las superficies artificiales (ZORNOZA, 2013). Cada polígono viene definido por una o varias coberturas: pueden ser simples (uniforme en todo el polígono) o asociación (combinación de varias cubiertas simples dentro de un polígono). Esta investigación se centró en los edificios de viviendas incluidos en las coberturas compuestas artificiales consideradas como Urbano Mixto. Cada cobertura viene definida por una determinada proporción entre los diferentes tipos de uso artificial simple (edificios, calles, jardines, piscinas, etc.) (MEMBRADO, 2012). Las coberturas de tipo Urbano Mixto son tres: Casco urbano, Ensanche y Discontinuo. Además, para las coberturas simples como los edificios residenciales, SIOSE proporciona una serie de atributos adicionales (CANTARINO et al., 2014) que permite discriminar el tipo de edificio: Edificio aislado, Edificio entre medianeras, Vivienda unifamiliar aislada y Vivienda unifamiliar adosada.

A partir de estas fuentes de datos y mediante el uso de Sistema de Información Geográfica se ha definido una serie de 12 indicadores. Definido el conjunto de indicadores, existen tradicionalmente diferentes técnicas que permiten obtener un factor común como combinación lineal de un conjunto de variables originales de forma que el factor extraído maximice la varianza. Por ejemplo, el primer

componente de un Análisis de Componentes Principales (ACP) o la obtención de un solo factor latente en un Análisis Factorial tradicional (AF), se corresponden ambos con un factor común al conjunto inicial de variables analizadas que maximiza la varianza. Ambos se basan en procedimientos estadísticos diferentes pero que consiguen un objetivo similar.

Por otro lado, tanto el ACP como el AF tienen ciertas limitaciones. Principalmente, asumen normalidad en las variables iniciales. Además, no obtienen estimación de la incertidumbre de los parámetros, tanto del factor común como de los coeficientes de la combinación lineal. En este trabajo se va a usar una metodología de modelización e inferencia Bayesiana (BOLSTAD, 2004) para el cálculo del factor común que maximiza la varianza (MARÍ-DELL'OLMO, 2011). El algoritmo estadístico es similar al del método de Análisis Factorial aunque formulado y resuelto mediante modelización jerárquica (NTZOUFRAS, 2009) e inferencia Bayesiana. El enfoque Bayesiano, además de ser una modelización muy flexible, resuelve casi la totalidad de las limitaciones antes mencionadas para las metodologías tradicionales:

- Puede asumir diferentes distribuciones para las variables iniciales;
- La estimación de la incertidumbre asociada al valor del factor común estimado para cado uno de los municipios forma parte misma del proceso de inferencia Bayesiano, ya que para cada uno de los valores se estima una distribución de probabilidad (distribución posterior) de la cual se puede extraer una medida de la incertidumbre;
- Se pueden definir de una forma natural diferentes estructuras que pueden contener los datos, por ejemplo, estructuras temporales o espaciales;
- Permiten la estimación de los valores perdidos o nulos de una forma natural e integrada en el mismo proceso de inferencia del modelo.

Aunque como se ha comentado antes, la modelización Bayesiana asume diferentes distribuciones para las variables originales, en este trabajo éstas se van a considerar, después de su transformación, como variables normales. En cuanto a la posible estructura espacial que puedan tener los datos, se ha testeado la inclusión de un factor de suavizado espacial de vecindad y éste no ha resultado significativo, probablemente debido a que, en este caso, la combinación de lineal del conjunto de indicadores ya suaviza de manera significativa. Por lo tanto, en el modelo formulado no se incluye ningún tipo de efecto que recoja la posible estructura espacial de los municipios.
De esta forma, hechas estas dos asunciones, variables normales y estructura aleatoria (normales también) para los parámetros, la solución del Análisis Factorial Bayesiano debe coincidir con el AF tradicional con un solo factor, así como también debe parecerse a la primera dimensión del ACP. Aunque en esta comunicación no se proporcionan los datos, sí que se ha podido realizar la comprobación de la bondad de los resultados con el factor común proporcionado por el ACP y AF.

3. INDICADORES

Existen muchas formas de medir la ciudad dispersa. Se trata de un fenómeno multidimensional, que tan solo se puede evaluar con varios indicadores. Además, la ciudad dispersa tiene manifestaciones diferentes según el ámbito territorial. En esto también influye el hecho de que cada autor ha analizado la ciudad dispersa desde su propia perspectiva, conduciendo a mediciones específicas, ad-hoc en función de sus objetivos. Finalmente, pero no menos importante, también influye en la definición de estos indicadores la escala de trabajo ya que no se puede analizar el fenómeno de la dispersión de la misma manera a nivel local o municipal que a nivel nacional.

El diseño de los indicadores ha sido condicionado por dos factores:

- por una parte, el ámbito de referencia municipal; todos los indicadores han sido calculados a nivel municipal,
- por otra parte, la disponibilidad de datos cartográficos y estadísticos completos y homogéneos. Para ello, se ha intentado manejar datos asequibles y públicos, evitando la toma de datos directa en campo, priorizando la utilización de fuentes públicas de información.

Evidentemente, el diseño de estos indicadores se ha hecho partiendo de una extensa revisión bibliográfica. En este mismo sentido, el proceso de diseño de dichos indicadores no ha sido inmediato sino fruto de una serie de pruebas, para testear la utilidad de los distintos indicadores definidos para cada una de las dimensiones referenciadas en la literatura.
En la tabla 1, se proporcionan los 12 indicadores finalmente seleccionados.

Indicador	**Formula**
Densidad neta (m^2/m^2)	$$NetDen = \frac{\sum_{i=1}^{n}\left(\frac{\sum_{a=1}^{p}(EF_i^a * K_a)}{S_i}\right)}{n}$$ EF_i^a superficie edificada de tipo a en la mancha urbana i, K_a número de plantas correspondientes al tipo de edificación a (CANTARINO et al., 2014), S_i superficie de la mancha urbana i, n número de manchas urbanas
Superficie de discontinuo (%)	$$Disc = \frac{DIS}{S}$$ DIS superficie de tejido urbano discontinuo, S superficie del municipio
Concentración del tejido urbano (%)	$$CCont = \frac{C}{C + DIS}$$ C superficie de tejido urbano continuo, DIS superficie de tejido urbano discontinuo
Concentración de la vivienda (%)	$$CEdif = \frac{ED}{ED + VIV}$$ ED superficie de edificación con viviendas multifamiliares, VIV superficie de edificación con viviendas unifamiliares
Densidad de espacio libre (m^2/m^2)	$$FSpace = \frac{ZV_i + V_i}{Viv_i}$$ ZV_i superficie de zona verde, V_i superficie de viales y Viv_i el número de viviendas (Censo de población y viviendas de 2011)

Indicador	Formula
Índice de forma (sin unidades)	$$Shape = \frac{\sum_{i=1}^{n}\left(\frac{p_i}{\sqrt{\pi S_i}} * S_i\right)}{\sum_{i=1}^{n}(S_i)}$$ p_i perímetro de la mancha urbana i, S_i superficie de la mancha urbana i y n número de manchas urbanas
Dimensión fractal (sin unidades)	$$Fractal = \frac{\sum_{i=1}^{n}\left[\frac{2 * ln(0{,}25 * p_i)}{ln(S_i)} * S_i\right]}{\sum_{i=1}^{n}(S_i)}$$ p_i perímetro de la mancha urbana i, S_i superficie de la mancha urbana i y n número de manchas urbanas
Grado de fragmentación (sin unidades)	$$Frag = -1 * \sum_{i=1}^{n}\left\{\frac{S_i}{\sum_{i=1}^{n} S_i} * \left[ln(\frac{S_i}{\sum_{i=1}^{n} S_i})\right]\right\}$$ S_i superficie de la mancha urbana i y n número de manchas urbanas
Índice de concentración (sin unidades	$$Gini = \frac{\sum_{i=0}^{n}(1 - Q_i)}{n}$$ Q_i es el porcentaje acumulado de la mancha urbana i sobre el total del área urbana (COLANNINO et al., 2011) y n número de manchas urbanas
Distancia al centro (metros)	$$Dist = \frac{\sum_{i=0}^{n}\left(d_i * \frac{EF_i}{\sum_{i=1}^{n}(EF_i)}\right)}{n}$$ EF_i superficie edificada de tipo a en la mancha urbana i, d_i distancia de i al centro de la ciudad y n número de manchas urbanas
Desviación estándar de la distancia al centro (metros)	$$sdDist = \sqrt{\frac{\sum_{i=0}^{n}\left(d_i - \frac{\sum_{i=0}^{n}\left(d_i * \frac{EF_i}{\sum_{i=1}^{n}(EF_i)}\right)}{n}\right)^2}{n-1}}$$ d_i distancia de i al centro de la ciudad, EF_i superficie edificada de tipo a en la mancha urbana i y n número de manchas urbanas
Coeficiente de variación de la distancia al centro (metros)	$$cvDist = \frac{sdDist}{\frac{\sum_{i=0}^{n}\left(d_i * \frac{EF_i}{\sum_{i=1}^{n}(EF_i)}\right)}{n}}$$ $sdDist$ la desviación estándar de la distancia de las manchas urbanas i al centro de la ciudad en el municipio, EF_i superficie edificada de tipo a en la mancha urbana i y n número de manchas urbanas

Tabla 1: Indicadores utilizados

Así pues este conjunto de variables se ha calculado para los 542 municipios de la Comunidad Valenciana.

4. ÍNDICE DE DISPERSIÓN

Con el conjunto de variables calculadas, se ha definido el índice de dispersión unidimensional como el factor común al conjunto inicial de indicadores. El factor común resulta así como la combinación lineal de los indicadores iniciales que maximice la varianza. Para ello se ha utilizado el Análisis Factorial Bayesiano.

El modelo factorial Bayesiano se formula usando modelización jerárquica. Si Y_{ij} es el valor del indicador $j,\ j = 1, \ldots, 12$, en el municipio $i,\ i = 1, \ldots, 542$.

$$Y_{ij} \sim Normal(\mu_{ij}, \sigma_j^2) \qquad (1)$$
$$\mu_{ij} = \alpha_j + S_i \cdot L_j$$

Donde α_j es el valor medio para cada indicador original j, S_i es el valor del factor común (o componente compartida) de los 12 indicadores en el municipio i, L_j cuantifica el peso o contribución del factor común sobre cada indicador original j, μij es la estimación del valor del indicador j a partir del factor común Si y las contribuciones Lj, y finalmente, σ_j^2 es la varianza residual del modelo para cada indicador j.

La formulación de un modelo Bayesiano está basado en el Teorema de Bayes (BOLSTAD, 2004), por lo tanto todos los parámetros deben de considerarse como variables aleatorias. Por esta razón, distribuciones de probabilidad a priori deben de ser definidas inicialmente para cada uno de los parámetros. Si no se dispone de información a priori sobre los parámetros se deben de definir distribuciones a priori no-informativas, de forma que no tengan influencia sobre las distribuciones posteriores. Para las *medias generales* α_j y los *pesos* L_j se han definido distribuciones normales no-informativas (distribuciones normales con varianzas muy grandes). Para los parámetros de varianzas σ_j^2 se han definido distribuciones a priori Gamma Inversas no-informativas (con parámetros Gamma muy pequeños) (KASS, 1995; YANG, 1996).

$$\begin{aligned} &\alpha_j \sim Normal(0{,}1000) \\ &S_i \sim Normal(0, \sigma_S^2);\quad \sigma_S^2 = 1 \\ &L_j \sim Normal(0{,}1000) \\ &\sigma_j \sim IGamma(0.001{,}0.001) \end{aligned} \qquad (2)$$

Como MARÍ-DELL'OLMO (2011) sugiere, para eliminar problemas de identificabilidad entre las escalas de S_i y L_j, la varianza de S es fijada a 1 ($\sigma_S^2 = 1$). También, el producto $S_i \cdot L_j$ debe ser restringido (3) a una única solución ya que diferentes y equivalentes soluciones pueden ser obtenidas simplemente cambiando sus signos (MARÍ-DELL'OLMO, 2011; TZALA, 2008),

$$L_j = \begin{cases} L_j & if \quad L_1 \geq 0 \\ -L_j & if \quad L_1 < 0 \end{cases} \qquad S_i = \begin{cases} S_i & if \quad L_1 \geq 0 \\ -S_i & if \quad L_1 < 0 \end{cases} \qquad (3)$$

Una vez formulado el modelo jerárquico Bayesiano completo ((1), (2) y (3)), el proceso de estimación basado en MCMC (Markov Chain Monte Carlo) se puede aplicar para resolver y estimar las distribuciones a posteriori para cada uno de los parámetros del modelo. Tanto para formular el modelo como para estimar las distribuciones de probabilidad posterior se ha usado el software WinBUGS (NTZOUFRAS, 2009).

5. RESULTADOS Y DISCUSIÓN

La tabla 2 siguiente muestra las medias y desviaciones típicas (incertidumbre) estimadas para el parámetro L_j asociado a cada una de las variables iniciales *j*. El parámetro L_j es el peso o contribución del factor común sobre la variable original *j*.

L_j	**Media**	**Incertidumbre**
Disc	0,90	±0,042
CCont	-0,88	±0,043
CEdif	-0,74	±0,046
NetDen	-0,78	±0,037
FSpace	0,70	±0,039
Frag	0,79	±0,040
Shape	0,57	±0,042
Fractal	0,46	±0,042
Dist	-0,23	±0,044
sdDist	0,22	±0,049
cvDist	0,70	±0,039
Gini	0,78	±0,042

Tabla 2: Medias e incertidumbres estimadas para los pesos (L) del factor común sobre cada una de las variables originales (j)

Según esta tabla, todas las variables parecen formar parte del factor común. Aun así existen diferencias entre ellas. Se puede afirmar que *Disc, CCont, CEdif, NetDen, FSpace, Frag, cvDist* y *Gini* son las que mejor caracterizan el fenómeno de la ciudad dispersa. Por otro lado, existen variables sobre las que la contribución es inferior, como las variables *Shape* y *Fractal*. Con una contribución casi insignificante y algo ambigua están *sdDist* y *Dist*.

El factor común S_i (o componente compartida de los 12 indicadores iniciales), según el modelo formulado (1), representa el índice de dispersión para el municipio *i*. Así se ha podido calcular un índice de dispersión S_i para cada uno de los 542 municipios de la Comunidad Valenciana. La ilustración 1Ilustración muestra la distribución del índice de dispersión (factor común S) resultante. El valor medio de esta distribución se sitúa en 0,10 y su desviación típica en 0,94. El valor máximo, sinónimo de mayor dispersión es igual a 2,32 y se corresponde con el municipio de Jávea (Alicante), mientras que el valor mínimo, igual a -2,18, representativo de un modelo de ciudad más compacto, se da en el municipio de Vallibona (Castellón).

Ambos modelos urbanos se pueden ver en Ilustración 2. Vallibona, con un valor muy bajo de dispersión, se corresponde con un municipio rural con poca población y tan solo tiene un núcleo urbano compacto; por otro lado, Jávea con el valor más elevado, se corresponde con un municipio costero turístico que presenta un suelo urbano con una proporción importante de suelo urbano discontinuo, de baja densidad, muy disperso, fragmentado y ocupando gran parte del término municipal.

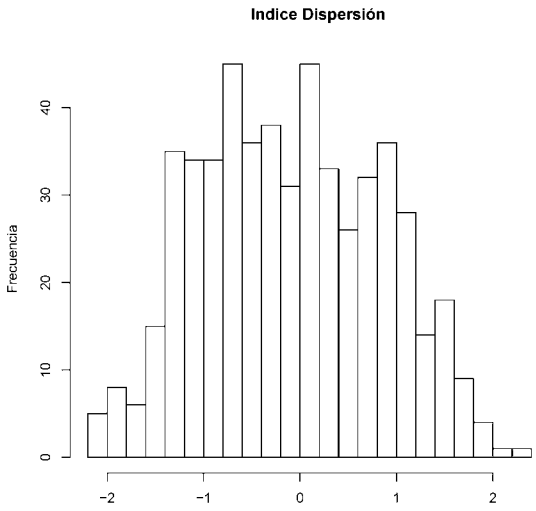


Ilustración 1: Histograma para el Índice de Dispersión

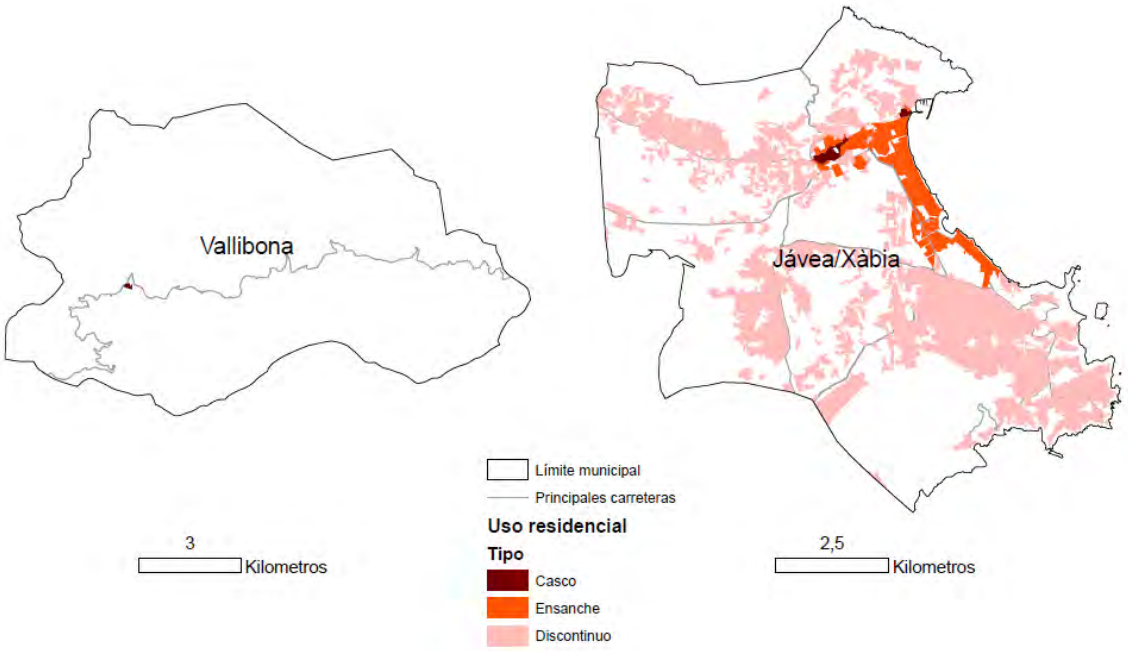


Ilustración 2: Modelo urbano correspondiente a los valores máximo y mínimo del índice de dispersión

La Ilustración 4 muestra la distribución espacial del índice de dispersión por municipio. Los valores más elevados se dan en los municipios costeros (cota 100) y los de la franja intermedia; por otro lado, los valores más bajos aparecen principalmente en las zonas interiores y rurales, en las que apenas hubo crecimiento urbano y donde persiste un modelo urbano compacto alrededor del núcleo histórico. En la provincia de Alicante, los valores más significativos aparecen repartidos por todo el territorio, exceptuando los municipios más montañosos. Destacan en cualquier caso, el área funcional de Alacant – Elx, el Vinalopó y la Vega Baja, así como los municipios más litorales de la Marina Alta y la Marina Baja. En la provincia de Valencia, destacan los municipios del interior

del área metropolitana de la ciudad de Valencia y de la franja intermedia de las Riberas del Júcar. Finalmente, en la provincia de Castellón, existen dos áreas claramente identificables: los municipios que conforman el área metropolitana de la ciudad de Castellón y los municipios litorales en el norte de la provincia.

Además del valor medio de índice de dispersión para cada uno de los municipios, el modelo factorial Bayesiano proporciona la incertidumbre asociada a cada uno de estos valores (a través de las distribuciones posterior estimadas para cada uno de los parámetros. El valor de incertidumbre es indicativo de la variabilidad del valor de índice de dispersión estimado. Un valor alto para un municipio puede indicar cierta falta de ajuste de ese municipio con el comportamiento medio definido por el modelo. Sin embargo, altos valores de incertidumbre también pueden ser consecuencia de la existencia de valores perdidos en las variables originales, valores que han tenido que ser imputados y que por lo tanto se ven reflejados en la incertidumbre del índice de dispersión calculado.
Así pues, el valor de incertidumbre varía entre 0,242 y 0,516. En el histograma de la Ilustración 3 se puede ver como se distribuyen estos valores alrededor de tres picos. El primer pico, el más importante, se corresponde con valores bajos de incertidumbre, con un buen ajuste. Como se puede ver, la mayoría de los municipios se encuentran en esta situación.

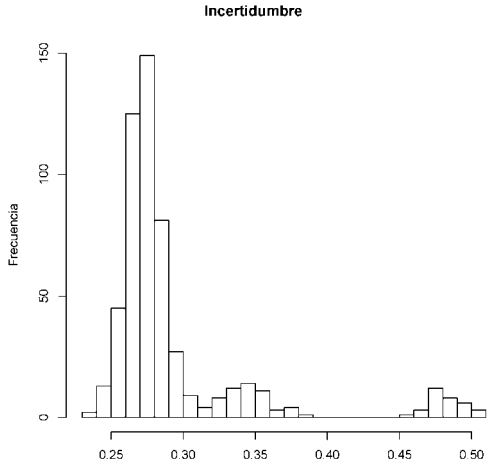


Ilustración 3: Histograma de incertidumbre del Índice de Dispersión

Los dos picos siguientes concentran los valores de mayor incertidumbre, superior a 0,31. Representan el 16% de los municipios de la Comunidad Valenciana. En total son 88 municipios de los cuales 50 pertenecen al sistema rural, 17 a la franja intermedia y 21 al ámbito de la Cota100. Siguiendo con el análisis de los municipios con mayor incertidumbre, también se puede afirmar que la mayoría son pequeños, ya que 82 de los 88 tienen menos de 5.000 habitantes (incluso, 70 de ellos tienen menos de 1.000 habitantes). Tan solo existen dos municipios de más de 20.000 habitantes (Mislata y Xirivella) y cuatro de 5.000 a 20.000 habitantes (Benetússer, Alcàsser, Massanassa y Tavernes Blanques), con valores altos de incertidumbre. Todos ellos pertenecen al área metropolitana de Valencia y presentan características muy diferenciadas, en cualquier caso muy alejadas de

la ciudad dispersa que aquí se intenta detectar. Son ciudades compactas parte del área urbana integrada de Valencia caracterizadas por un tejido urbano continuo y denso. El mapa de la Ilustración 5 muestra la distribución espacial del valor de incertidumbre. En lo que se refiere a la incertidumbre, se puede afirmar que no hay municipios con índice de dispersión positivo y que a su vez presenten un nivel de incertidumbre alto, lo cual abunda en la bondad del modelo a la hora caracterizar la ciudad dispersa. Los municipios con mayor incertidumbre son claramente casos especiales con un comportamiento diferenciado en su modelo urbano, siempre alejado del modelo disperso, objeto de esta investigación. Con todo ello, se puede concluir que el modelo de dispersión propuesto resulta válido para caracterizar la ciudad dispersa y en base a ese índice de dispersión se establecerá la tipología municipal de los municipios de la Comunidad Valenciana.

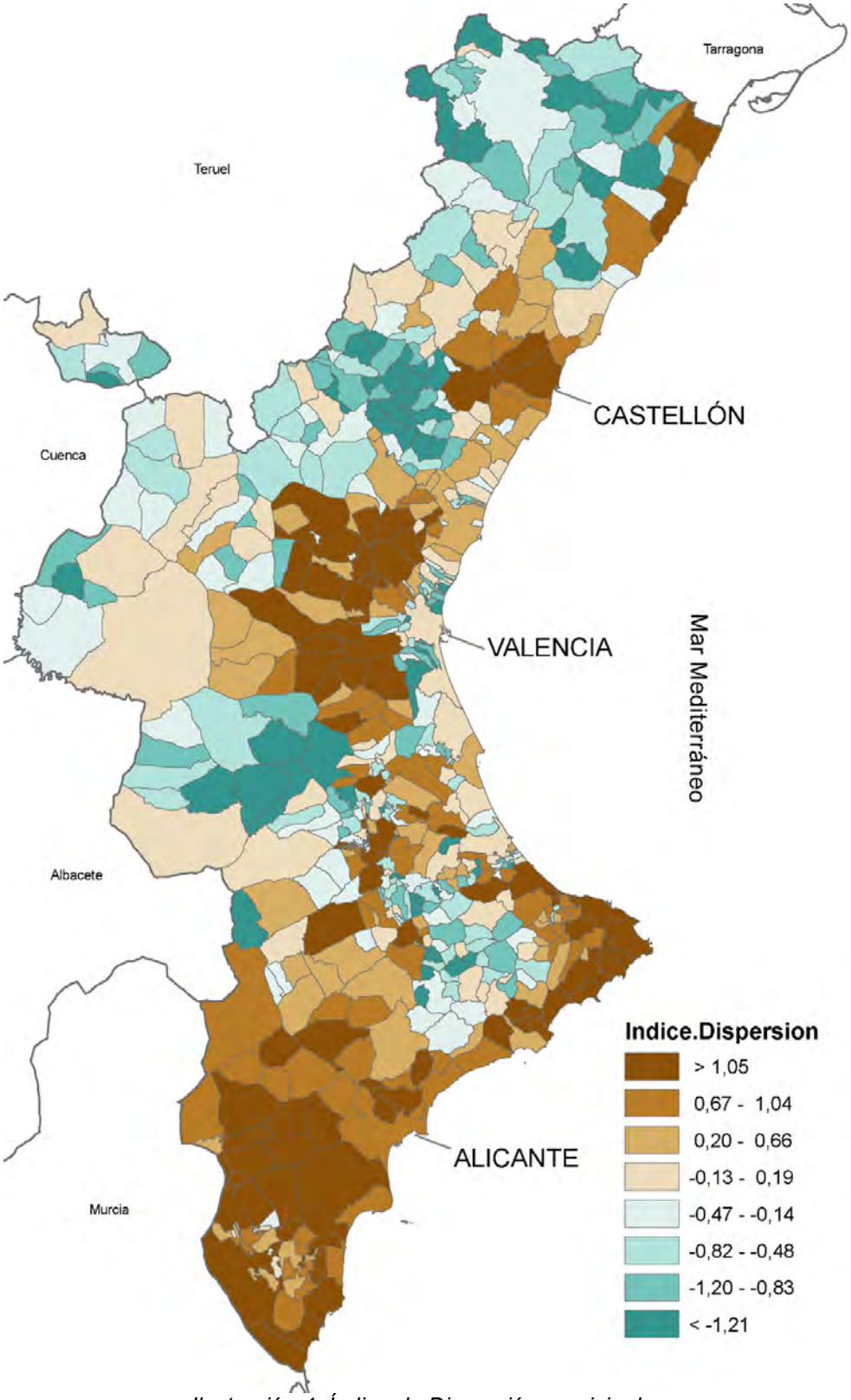


Ilustración 4: Índice de Dispersión municipal

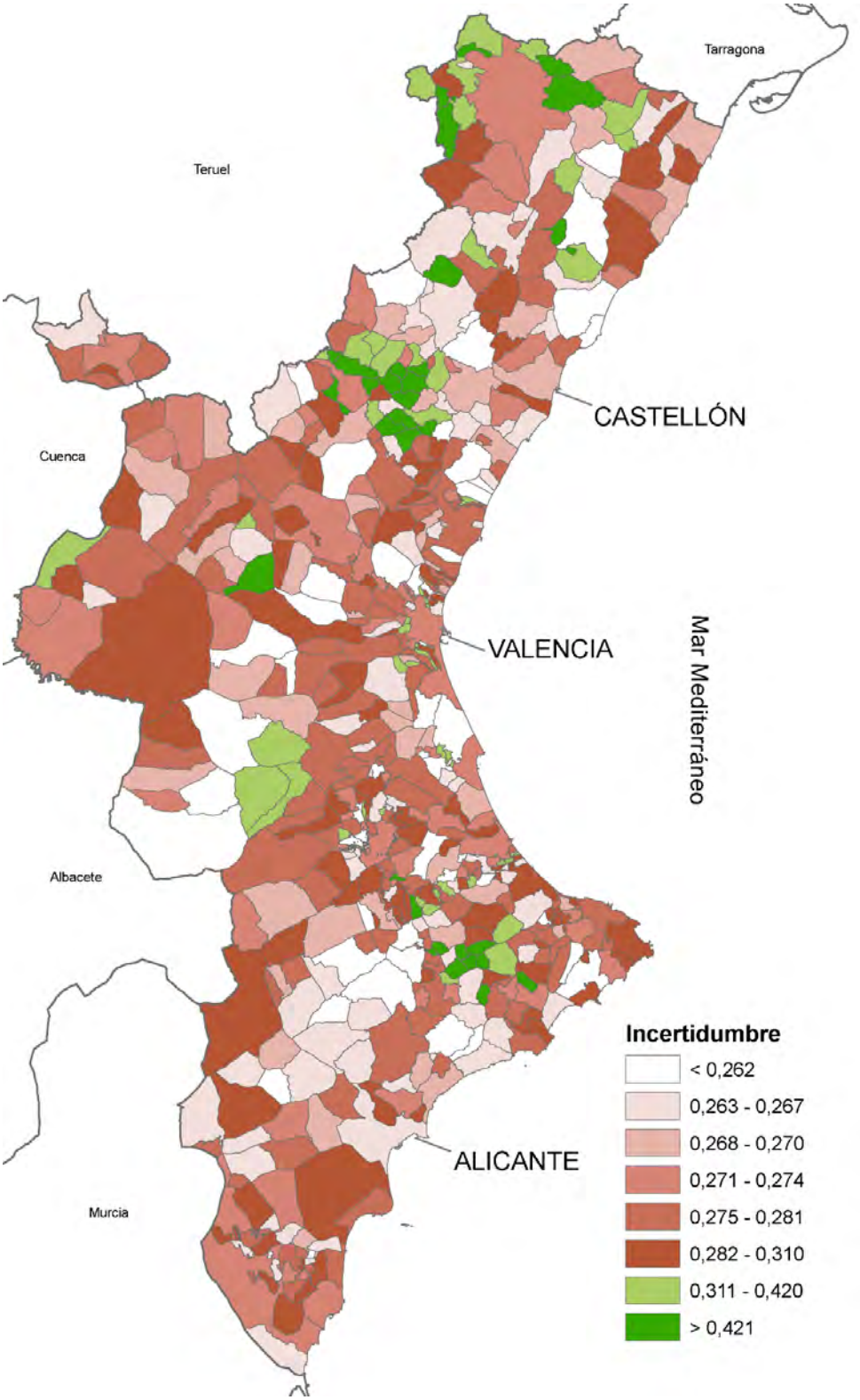


Ilustración 5: Mapa de incertidumbre del Índice de Dispersión

6. CONCLUSIONES

Se han definido doce indicadores característicos a nivel municipal de la ciudad dispersa, que han sido construidos a partir de datos sobre usos del suelo y mediante el uso de Sistema de Información Geográfica, incorporando así técnicas de análisis espacial en su cálculo. Con estos indicadores, se ha obtenido mediante el uso de técnicas de análisis factorial bayesiano un índice de dispersión a nivel municipal, que permite combinar y simplificarlos en un índice sintético. Aun así, el índice de dispersión propuesto mantiene la caracterización multidimensional de la dispersión urbana, incorporando los indicadores característicos de la ciudad dispersa en su cálculo, demostrando que cada uno de ellos contribuye en la medición de la ciudad dispersa, aunque no todos con el mismo peso. Con ello, se tiene una medición única y agregada de la dispersión urbana, que resulta más fácil de representar y analizar. El índice, así formulado, permite una rápida y sencilla representación cartográfica para el estudio de la distribución espacial de la dispersión en el ámbito territorial estudiado.

Analizando los resultados, de los 542 municipios de la Comunidad Valenciana, los 48 municipios con mayor dispersión de la Comunidad Valenciana se reparten entre la franja costera y la intermedia (son por este orden: Jávea/Xàbia, Teulada, San Vicente del Raspeig, Elche/Elx, Rojales, Benissa, Benitachell, San Fulgencio, Chiva, Olocau, Dénia, Montserrat, Orihuela, Els Poblets, l'Alfàs del Pi, Altea, Torrent, el Fondó de les Neus, Llíria, Mutxamel, Busot, Pedreguer, Montroy, Godelleta, Catadau ,Calp, Aspe, Bétera, Turís, Castalla, la Nucia, Barx, Serra, la Pobla de Vallbona, l'Eliana, Albalat dels Tarongers, Nàquera, la Romana, Hondón de los Frailes, Crevillent, Xàtiva, Finestrat, l'Olleria, Catral, Novelda, Picassent, Peníscola/Peñíscola y Ontinyent). Estos municipios equivalen al 38% de la superficie total de la Comunidad Valenciana. En el otro extremo, existen 283 municipios nada o muy poco disperso que se encuentran de manera mayoritaria en el ámbito rural y que suponen el 40% de la superficie de la Comunidad Valenciana. Existen 5 municipios de más de 20.000 habitantes clasificados como municipio nada disperso. Son: Xirivella, Alboraya, Mislata, Catarroja y Algemesí.

El índice de dispersión municipal calculado en esta investigación abre amplias posibilidades de investigación futura como por ejemplo estudiar los efectos de la ciudad dispersa, particularmente los efectos económicos sobre la hacienda pública municipal. Se puede estudiar la dispersión urbana en relación con los presupuestos municipales con el fin de completar los estudios existentes sobre el coste de la dispersión urbana (HORTAS-RICO y SOLE-OLLE, 2010; HORTAS-RICO, 2014) y avanzar en un mayor conocimiento sobre cuáles son los efectos de un modelo urbano u otro, de las distintas tipologías urbanas y en definitiva de los patrones de dispersión que resultan de ello, en el coste de los servicios públicos básicos. Esto permitiría mejorar de manera sustancial las metodologías que se usan en los Informes de Sostenibilidad Económica, exigidos por Real Decreto Legislativo 2/2008, para la evaluación del impacto de las nuevas actuaciones de desarrollo territorial y urbanístico sobre las Haciendas Públicas en relación a la implantación y mantenimiento de las infraestructuras y servicios (MARIN, 2011).

BIBLIOGRAFÍA

BOLSTAD, W.M. (2007): *Introduction to Bayesian Statistics*, Wiley. 2nd Edition, 464 p.

CANTARINO, I., TORRIJO, F. J., PALENCIA, S., GIELEN, E. (2014): "Assessing residential building values in Spain for risk analyses – application to the landslide hazard in the Autonomous Community of Valencia" *Nat. Hazards Earth Syst. Sci*., 14, pp. 3015-3030, doi:10.5194/nhess-14-3015-2014

EUROPEAN ENVIRONMENTAL AGENCY (EEA) (2006): *Urban sprawl in Europe. The ignored challenge.* EEA. Report Nº 10/2006

GIELEN, E. (2016). COSTES DEL URBAN SPRAWL PARA LA ADMINISTRACIÓN LOCAL. EL CASO VALENCIANO [Tesis doctoral no publicada]. Universitat Politècnica de València. http://hdl.handle.net/10251/62866.

HORTAS-RICO, M; SOLÉ-OLLÉ, A. (2010): « Does Urban Sprawl Increase the Costs of Providing Local Public Services? Evidence from Spanish Municipalities » *Urban Studies*, 2010, 47(7), pp. 1513–1540.

HORTAS-RICO, M. (2014): « Urban sprawl and municipal budgets in Spain: a dynamic panel data analysis » *Papers in Regional Science*, 93 (4), pp. 843-864.

JAEGER, J.A.G.; SCHWICK, C. (2014): "Improving the measurement of urban sprawl: Weighted Urban Proliferation (WUP) and its application to Switzerland". Ecological Indicators, Volume 38, March 2014, pp. 294-308.

KASS, R.; WASSERMAN, L. (1995): "A reference Bayesian test for nested hypotheses and its relationship to the Schwarz criterion" *Journal of the American Statistical Association*, 1995, 90 (431), pp. 928-934.

MARI-DELL'OLMO M, MARTINEZ-BENEITO MA, BORRELL C, ZURRIAGA O, NOLASCO A, DOMINGUEZ-BERJON MF (2011) : "Bayesian factor analysis to calculate a deprivation index and its uncertainty" *Epidemiology*, 22, pp. 356–364

MARÍN, B; ROGER, F.; y otros (2011). *Guía Metodológica para la redacción de Informes de Sostenibilidad Económica*. Ministerio de Fomento. 147 p.

MEMBRADO JC, 2012, "Sprawl urbano e bolla inmobiliare (1997-2007) in València (Spagna) Secondo CORINE e SIOSE." *Bollettino della Associazione Italiana di Cartografia*, 144-145-146 125-142.

MIRALLES I GARCIA, J.L (2014): El darrer cicle immobiliari al País Valencià. O el progrés de la misèria. Fundació Nexe, 2014. Demos, 5. 108 p.

MOREIRA, J.M. (2012): “Urbanismo expansivo de la utopía a la realidad. Reflexiones desde la información ambiental”. En GOZÁLVEZ, V.; MARCO, J.A. (Coord.). Geografía: retos ambientales y territoriales: conferencias, ponencias, relatorías, mesas redondas, coord. pp. 125-164.

MUÑIZ, I.; GARCÍA, M.A.; CALATAYUD, D. (2006): SPRAWL. Definición, causas y efectos. Volumen 6 de Document de treball / Universitat Autònoma de Barcelona. Departament d'Economia Aplicada, 2006, 39 p.

NECHYBA, T.; WALSH, R. (2004): “Urban Sprawl”. Journal of Economic Perspectives, 2004, Volume 18, Number 4, pp. 177-200.

NTZOUFRAS, I. (2009): *Bayesian Modeling using WinBUGS*. Wiley, 2009, 520 p.

PATACCHINI, E.; ZENOU, Y. (2009): “Urban sprawl in Europe”. *Brookings-Wharton Papers on Urban Affairs*, 2009, vol. 2009, no 1, pp. 125-149.

PICHLER, N. (2007): “European Urban Sprawl: Sustainability, Cultures of (Anti)Urbanism and “Hybrid Cityscapes”. *Dela* 27, 2007, pp. 101-133.

SUSINO, J.; DUQUE CALVACHE, R. (2013): “Veinte años de suburbanización en España (1981-2001). El perfil de sus protagonistas” *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, 2013, vol. 59/2, pp. 265-290.

TZALA, E.; BEST, N. (2008): “Bayesian latent variable modelling of spatio-temporal variation in cancer mortality“. *Stat Methods Med Res*.17, pp. 97-118

YANG, R.; BERGER, J.O. (1996): *A catalog of noninformative priors. Tech. Rep., Institute of Statistics and Decision Sciences*. Purdue University, USA.

ZORNOZA, C. (2013): *Crecimiento urbanístico en la zona costera de la Comunidad Valenciana (1987-2009).* Serie Estudios y Documentos nº12, Universitat de Valencia, 149 p.

A. EXPERIENCIAS Y BUEN GOBIERNO EN LA ORDENACIÓN TERRITORIAL Y EN LA PLANIFICACIÓN AMBIENTAL Y URBANA COMO INSTRUMENTOS FRENTE A LA CRISIS GLOBAL Y PARA AFRONTAR UN NUEVO MODELO DE DESARROLLO

Nuevos intentos de ordenación del litoral valenciano. El proyecto de Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral de la Comunitat Valenciana

Antonio Montiel Márquez
(Lic. en Derecho y en CC. Políticas. Abogado y politólogo)
Eduardo García de Leonardo Tobarra
(Dr. en Derecho, profesor asociado de la Universitat de València)

RESUMEN
La ponencia hace un breve repaso de los distintos intentos de ordenación del litoral en la Comunitat Valenciana, para analizar posteriormente el proyecto de Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral, actualmente en elaboración, y las dificultades que encontrará este documento desde la óptica de la responsabilidad patrimonial y del principio de autonomía municipal.

ABSTRACT
The paper makes a brief review of the various attempts to coastal management in Valencia, to discuss later the draft Plan of Territorial Action of the Coastal Green Infraestructure, currently under development, and the difficulties this document will find from the perspective of liability and the principle of local autonomy.

PALABRAS CLAVE
Ordenación del litoral. Infraestructura verde. Comunitat Valenciana.

KEYWORDS
Coastal management. Green infraestructure. Land of Valencia.

1. INTRODUCCIÓN

El litoral es un espacio especialmente necesitado de una ordenación y gestión integrada, pues en ese medio se suelen producir los mayores cambios y dinámicas, tanto naturales como humanos. Así ocurre al menos en el caso del litoral valenciano, espacio con presencia de activos ambientales y paisajísticos de gran valor, pero fuertemente afectados por viejos y nuevos riesgos (entre ellos, los procesos de regresión litoral, que se agravarán como consecuencia del cambio climático) y sometidos a una fuerte presión y conflictos de uso como activo económico, pues concentra una gran parte de la población, de los ejes de comunicación y del PIB. Todo ello urge a que se intente acometer una ordenación integrada de esa franja de territorio, siendo al menos teóricamente unánime el consenso en cuanto a su consideración como espacio crítico de alto valor estratégico, por cuanto que la ocupación urbanística y su transformación pueden menoscabar su importancia como activo crucial para la actividad turística y la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos.

Sin contar los períodos estivales, los 60 municipios costeros valencianos acogen 2,7 millones de habitantes (más de la mitad de la población valenciana), y se apunta que el 15% del PIB valenciano se genera en la franja litoral de 500 metros desde la línea exterior de la ribera del mar. Además, buena parte de los procesos de ocupación urbanística en este ámbito se ha producido a costa de suelos agrícolas de alta capacidad productiva.

El anexo de la Carta Europea de Ordenación del Territorio de 1983 ya contempló expresamente, como un objetivo particular, la necesidad de políticas específicas de protección y desarrollo equilibrado de las regiones costeras. Esta preocupación ya había sido previamente reflejada en la Carta Europea del Litoral de la Conferencia de las Regiones Periféricas Marítimas de la Comunidad Europea de octubre de 1981, en la que se defendió la acción coordinada de las distintas instancias europeas, nacionales, regionales y locales competentes.

La ordenación del territorio se proyecta sobre todas las partes de éste sin excepción (STC 77/1984, de 3 de julio, FJ 3). La distinción entre ordenación del territorio y ordenación del litoral que se introdujo inicialmente en algunos Estatutos de Autonomía, como el valenciano (actual artículo 49.1.9ª) el del País Vasco, Cataluña, Galicia, Andalucía, Baleares y Canarias se demostró inútil, al no tener efectos prácticos en la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, que, partiendo de la habilitación del artículo 132 de la Constitución (CE), prevé el mismo reparto competencial para todas las Comunidades Autónomas (CCAA), independientemente de la existencia o no de previsión de competencias sobre la ordenación del litoral en los correspondientes Estatutos de Autonomía.

De este modo, quedó sentado (STC 149/1991, de 4 de julio, FJ 1A) que la ordenación del litoral forma parte de la ordenación del territorio, siendo un ámbito de actuación de aquélla, y que la competencia en ordenación del territorio incluye también la competencia de ordenación del litoral. Esa doctrina será reiterada posteriormente por la STC 198/1991, de 17 de octubre, en la que se enjuició la constitucionalidad del Reglamento General para el desarrollo y ejecución de la Ley de Costas.

Como recordaba MARTÍN MATEO[1], la sólida implantación de la concepción del litoral como bien común no ha impedido ni su expoliación ni su inadecuada utilización. En ella ha influido la enorme presión económica sobre estas zonas, reforzada por expectativas de uso lúdico por parte de algunas autoridades municipales. Pero también la inoperancia y el protagonismo negativo de la Administración estatal, pues el régimen transitorio de la vieja Ley de Costas de 1969 sirvió en la práctica para incentivar la privatización de las costas, favoreciendo intencionadamente la regulación de las ocupaciones ilegales que toleró y también ratificó vía deslindes. De esta forma, a costa del litoral se consintieron ocupaciones privadas del dominio público y se crearon infraestructuras inapropiadas en este espacio.

Tampoco podemos olvidar los efectos de otras normas y planes sobre el litoral valenciano, como la Ley 197/1963, de 28 de diciembre, de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional, desarrollada por el Decreto 4297/1964, de 23 de diciembre, o el Programa Nacional de Autopistas Españolas (PANE), redactado en 1967 y publicado como Avance del Plan Nacional de Autopistas en 1972, que materializó la Autopista del Mediterráneo.

El arriba citado autor no tuvo ninguna duda en su momento sobre la constitucionalidad del texto legal de 1988[2], pese al desconocimiento de las competencias autonómicas en materia de ordenación del litoral, reproche insistente que en parte atribuía a algunos promotores y urbanizadores y desde luego a políticos de militancia conservadora. No obstante, lamentaba que tendría ya pocas posibilidades de incidencia práctica en el litoral valenciano.

La ya citada STC 149/1991 de 4 de julio, que reconoce que el objetivo primordial de la Ley de Costas de 1988 no es la ordenación del territorio sino la determinación, protección, utilización y policía del dominio público marítimo-terrestre y especialmente la ribera del mar, ha sido ampliamente comentada por la doctrina administrativista. Entre otros, BAÑO LEÓN[3] considera que no justifica

[1] **MARTÍN MATEO**, R. y **VERA REBOLLO**, J. F. *"Problemas de ordenación territorial y urbanística en el litoral survalenciano: consideraciones sobre planeamiento, conservación de costas y promoción del turismo residencial"*. Revista de Derecho Urbanístico, núm. 114, 1989. pp. 641-643. *Vid*. asimismo, **MARTÍN MATEO**, R. *"La gallina de los huevos de cemento"*. Thomson Civitas. Madrid, 2007. pp. 24 y 58-59.

[2] Se recomienda la lectura de las ponencias de Ángel **MENÉNDEZ REXACH** (por entonces Director del Instituto del Territorio y Urbanismo del Ministerio) y la más crítica de José Luis **MEILÁN GIL**, publicadas en: **VV.AA**. *"Jornadas sobre la Ley de Costas".* Instituto Vasco de Administración Pública (IVAP). Oñati, 1990. pp. 19-47.

[3] **BAÑO LEÓN**, J. M. *"Derecho Urbanístico Común".* Iustel. Madrid, 2009. pp. 82-83.

convincentemente la razón de atribuir al Estado la administración del dominio público costero y observa que contrasta, entre otras, con las SSTC 102/1995 y 194/2004, en las que el Tribunal Constitucional ha dicho que la gestión de los parques naturales corresponde a las CCAA. Ello demostraría que el Tribunal ha considerado que la administración centralizada de las zonas marítimo-terrestres no estaría justificada tanto por razones competenciales, como por razones pragmáticas.

Sabemos que para nuestro Alto Tribunal el régimen del dominio público no es en sí mismo una regla de distribución de competencias[4] y que en este ámbito juega también el artículo 149.1.1 de la CE, precepto que opera aquí para asegurar una igualdad básica en el ejercicio del derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado de la persona (art. 45 CE), así como para asegurar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio del derecho que garantiza el artículo 33.1 y 2 CE, y que se verá afectado por los límites que la protección y servidumbres exijan.

Hoy ya es patente la subordinación de la planificación territorial y urbanística a la planificación medioambiental. Muestra temprana de ello son las limitaciones y prohibiciones previstas para la protección del litoral en los artículos 23 a 30 de la Ley de 1988, sobre servidumbre legales y zona de influencia, y en los artículos 112 y 117 sobre emisión de informes de la Administración de Costas en la tramitación de instrumentos urbanísticos y de ordenación del territorio[5].

Debe llamarse la atención sobre alguno de los cambios introducidos por la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral, y de modificación de la Ley de Costas, sobre la que ya ha tenido ocasión de pronunciarse el Tribunal Constitucional (SSTC 233/2015, 6/2016 y 28/2016). Uno de estos cambios es la definición del dominio público marítimo-terrestre. Concretamente por los cambios sobre el tratamiento de algunos terrenos invadidos por el mar y los futuros deslindes, o las nuevas zonas de servidumbre que surjan y que pueden dar lugar a posteriores alteraciones en el planeamiento[6].

Asimismo, por la exclusión del dominio público de determinados núcleos de población enumerados en el anexo de la ley[7], de acuerdo con su disposición adicional séptima; o por la posible disminución de 100 a 20 metros de la zona de servidumbre de protección como consecuencia de su disposición transitoria primera.

---

[4] SSTC 77/1984, de 3 de julio; 227/1988, de 29 de noviembre; o la 36/1994, de 10 de febrero.

[5] En relación al establecimiento de limitaciones o servidumbres sobre terrenos colindantes con el dominio público marítimo-terrestre, *vid*. la STC 5/2015, de 22 de enero.

[6] La nueva redacción del artículo 33.3 puede suponer la disminución en la extensión de algunas zonas de servidumbre, que podrían reducirse de 100 a 20 metros. Sin embargo, también se están produciendo conflictos por el motivo contrario, como ocurre en el municipio de Dénia, en el que existe un deslinde en tramitación.

[7] Poblado Marítimo de Xilxes (provincia de Castellón), Oliva (provincia de Valencia), Serra Grossa (municipio de Alicante) y Puerto de Santa Pola.

Igualmente, por la regulación de las denominadas *"urbanizaciones marítimo terrestres"* que se contiene en la nueva disposición adicional décima de la Ley de Costas, y cuya redacción demostraría que los instrumentos de ordenación territorial podrían establecer también determinaciones de ordenación pormenorizada, cuestión ésta nada pacífica[8].

También hay que referirse al concepto de *"Gestión Integrada de las Zonas Costeras"* (GIZC), procedente del ámbito comunitario europeo, y que se caracteriza por partir de una visión integrada y concurrente en cuanto a las distintas políticas sectoriales, y por un planeamiento multinivel en cuanto a la distribución competencial. Significa tener en cuenta la interacción entre las actividades económicas y sociales y los requerimientos ambientales en estas zonas, a fin de facilitar el proceso de toma de decisiones en la evaluación de inversiones. También se caracteriza por su enfoque estratégico y participativo que trata de involucrar a los distintos agentes sociales y no sólo a las distintas Administraciones públicas.

Lamentablemente, la puesta en práctica de la GIZC todavía está lejos de ser satisfactoria, al no avanzarse en las nuevas formas de gobernanza territorial multinivel e intersectorial.

La vía que parece abrirse paso es la de la transferencia a las CCAA de determinadas competencias en materia de gestión del dominio público marítimo terrestre, al tiempo que la Administración General del Estado persigue la consolidación de competencias relacionadas con el medio marino[9]. Muestra de ello es el artículo 6 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, referido a las competencias de la Administración General del Estado sobre biodiversidad marina.

Por último, y en todo caso, las futuras normas que se dicten habrán de transponer la 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.

---

[8] El apartado segundo de la nueva D.A. 10ª de la Ley de Costas (urbanizaciones marítimo-terrestres) señala: *"Las urbanizaciones marítimo-terrestres deberán contar con un instrumento de ordenación territorial o urbanística que se ajuste a las prescripciones que en materia de dominio público marítimo-terrestre se establecen en esta disposición y en sus normas de desarrollo"*. Y el apartado 3.c) refiere que: *"El instrumento de ordenación territorial o urbanística deberá garantizar a través de viales el tránsito y acceso a los canales, en la forma que se establezca reglamentariamente"*.

[9] **FARINÓS DASÍ**, J. *"La Gestión Integrada de Zonas Costeras, una nueva práctica de gobernanza y un paso adelante en materia de 'Spatial Planning'"* y **PAREJO NAVAJAS**, T. *"Justificación del tratamiento integral de la costa y el mar próximo a través de la Política Marítima Integrada" in* **FARINÓS DASÍ**, J. (ed. y coord.). *"La gestión integrada de zonas costeras. ¿Algo más que una ordenación del litoral revisada?".* Publicacions de la Universitat de València. Valencia, 2011. pp. 13-71. Igualmente, **PAREJO NAVAJAS**, T. "La estrategia territorial europea. La percepción comunitaria del uso del territorio". Instituto Pascual Madoz, del Territorio, Urbanismo y Medio Ambiente. Universidad Carlos III de Madrid. Marcial Pons. Madrid, 2004. pp. 309-326.

2. INTENTOS DE ORDENACIÓN DEL LITORAL VALENCIANO

La primitiva Ley 6/1989, de 7 de julio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio de la C. Valenciana (LOT), trató de dar respuesta a los diversos problemas territoriales creando toda una nueva gama de instrumentos de planeamiento territorial. El texto asumió que la existencia de problemas diferenciados territorialmente (entre ellos los del litoral congestionado) hacía preciso abordar la tarea desde una visión global, estableciendo un marco estratégico previo de carácter general: el Plan de Ordenación del Territorio de la C. Valenciana.

La disposición transitoria segunda de la LOT establecía que antes del transcurso de tres años desde su entrada en vigor, el Consell debía presentar ante las Cortes Valencianas el citado Plan, por lo que, a fin de dar una salida al problema del incumplimiento de ese plazo legal, se optó por redactar alternativamente un Plan de Acción Territorial (PAT), de carácter integrado, sobre Desarrollo Urbanístico de la C. Valenciana, apoyándose para ello en la previsión contenida en la disposición transitoria tercera de la propia LOT.

Este PAT (conocido como PDU), presentado en 1995 en un documento titulado *"Estrategias de Vertebración Territorial"*[10], constituye el primer intento de documento de planeamiento territorial de ámbito regional en la historia del planeamiento valenciano, y difería a una serie de PATs la ordenación de determinados aspectos, siendo uno de ellos el del litoral.

El anuncio del sometimiento del PDU a información pública se produjo en 1995, año en el que los comicios autonómicos conllevaron un cambio político en la Generalitat, que pasó a ser gobernada por el Partido Popular. No se resolvió el trámite de información pública y el documento –elaborado por el anterior gobierno socialista- nunca se aprobó.

En el año 2003, poco antes de disolverse las Cortes Valencianas con motivo de la convocatoria electoral, quedó aparcado un proyecto de Ley de Ordenación del Territorio y del Suelo No Urbanizable. Este proyecto de ley levantó ampollas en ciertos sectores empresariales y políticos al prever una moratoria de reclasificaciones de suelo en el ámbito de la huerta de Valencia y en del litoral.

---

[10] **GENERALITAT VALENCIANA**. Conselleria de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes. Dirección General de Urbanismo y Ordenación Territorial. *"Estrategias de vertebración territorial. Documento II del Avance del PDU (Plan de desarrollo urbanístico de la Comunidad Valenciana)"*. Valencia, 1995. Unos años antes tuvo lugar la publicación de un interesante trabajo preparatorio: *"Arco Mediterráneo Español. Eje Europeo de Desarrollo"* (**GENERALITAT VALENCIANA**. Conselleria de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes. Dirección General de Urbanismo y Ordenación del Territorio. Valencia, 1993), que, a su vez, se acompañó de la firma de un "acuerdo de cooperación interadministrativa" entre Andalucía, Murcia, C. Valenciana, Cataluña y las Islas Baleares. **BURRIEL DE ORUETA**, E. L. *"La planificación territorial en la Comunidad Valenciana (1986-2009)". Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. Universidad de Barcelona. Vol. XIII, núm. 306, 1 de diciembre de 2009.*

Su disposición transitoria cuarta preveía una moratoria de un año a partir de la entrada en vigor de la ley, salvo que con anterioridad se aprobara un PAT del Litoral, para la admisión de nuevas clasificaciones de suelo no urbanizable a urbano o urbanizable en terrenos comprendidos en la zona de influencia definida en la legislación de costas (500 metros medidos tierra adentro desde el límite interior de la ribera del mar), salvo excepciones.

Años más tarde, y al poco tiempo de cumplirse el primer año de la VI legislatura, tuvo lugar la aprobación de la Ley 4/2004, de 30 de junio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje (LOTPP). Este texto ya no recogerá la discutida moratoria, pero sí contempló expresamente en su artículo 15 el mandato de aprobar un PAT del Litoral de la C. Valenciana, de carácter sectorial.

El precepto legal pretendía mediante dicho PAT el establecimiento de *"las directrices de ocupación, uso y protección de la franja costera"*, con base en una serie de criterios de ordenación. Estos criterios se referían a la racional utilización del litoral especialmente para usos de ocio, residenciales, turísticos, y de equipamientos y servicios, pudiendo prever reservas de suelo; a la gestión racional de los recursos naturales, pudiendo limitar el desarrollo urbanístico del litoral; la prevención de los riesgos de erosión e inundación; la ordenación de tipologías edificatorias; y la adopción de medidas para la mejora del frente marítimo en los núcleos urbanos costeros y para la preservación del paisaje litoral.

Por otra parte, el artículo 37.2 del Decreto 67/2006, de 19 de mayo, del Consell, por el que se estableció el Reglamento de Ordenación y Gestión Territorial y Urbanística (ROGTU), contenía expresamente una suerte de moratoria para el nuevo planeamiento urbanístico en la franja de mil metros de terrenos medidos desde la línea marítimo-terrestre, consistente en una tímida limitación a la ocupación por la edificación en dicha franja de hasta el 30% de la superficie de los sectores o ámbito de actuación integrada o aislada, hasta tanto se redactase el PAT del Litoral.

Finalmente, mediante Resolución de 17 de febrero de 2006, del entonces Conseller de Territorio y Vivienda, se sometió a información pública el referido PAT del Litoral de la Comunitat Valenciana (DOGV núm. 5202, de 20.02.2006).

El documento sometido a información pública contenía un doble ámbito. Por un lado, un ámbito estricto integrado por los 60 municipios costeros comprendidos dentro de la franja de mil metros de anchura medida en proyección horizontal tierra adentro a partir del límite interior de la ribera del mar. Por otro lado, un ámbito ampliado integrado por otros 19 limítrofes más al interior.

Este PAT también contenía una serie de actuaciones recogidas en 26 fichas, entre las cuales se encontraba el antiguo y controvertido proyecto de "Ruta Azul"

entre Valencia y Sagunto, contemplado en un anterior documento de 2002 titulado *"Hipótesis de modelo territorial de la Comunidad Valenciana"*, y que preveía la ocupación de suelo para usos urbanísticos e infraestructuras en detrimento de antiguas zonas húmedas.

La tramitación de este documento quedó paralizada en febrero de 2006, tras las numerosas alegaciones presentadas en su contra y que no se respondieron. Además de un fraude para la confianza de la ciudadanía en los procesos de elaboración de los planes territoriales, esa paralización supuso que, en caso de reanudarse su tramitación, ésta debiese iniciarse de nuevo por exigencias del régimen transitorio de la legislación sobre la evaluación ambiental estratégica.

Sin embargo, alguna de sus determinaciones sí fueron posteriormente incluidas en la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana (ETCV), nuevo instrumento de ordenación territorial previsto en la LOTPP (en sustitución del Plan de Ordenación del Territorio de la C. Valenciana) y finalmente aprobado mediante Decreto 1/2011, de 13 de enero, del Consell. Hoy por hoy, es el único instrumento de ordenación del territorio que contempla una mínima ordenación del litoral valenciano en su conjunto, si bien casi la práctica totalidad de sus determinaciones tienen un mero carácter recomendatorio.

El documento propone una serie de directrices específicas para esta franja costera, propugnando una gestión integral del espacio litoral. Entre otras cuestiones, incluye la consideración estratégica del suelo no urbanizable (SNU) que no está protegido por la legislación ambiental, pero también la posibilidad de nuevos desarrollos en ese ámbito, manteniendo la integridad de su infraestructura verde, y la conexión territorial de los espacios libres de edificación del litoral con el sistema de espacios abiertos del interior.

Destaca su directriz 145.5, que ordena que el planeamiento delimite una "franja de precaución costera" de 200 metros en suelo no urbanizable a contar desde el límite interior de la ribera del mar, en la que no se podrán realizar construcciones y edificaciones salvo las destinadas a uso público.

Por otra parte, la ETC también contiene una serie de previsiones para fijar límites al crecimiento del planeamiento urbanístico municipal, con factores de corrección expresamente dirigidos a los municipios incluidos en el ámbito Litoral-Cota 100 (directrices 84 y 99).

La vigente Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana (LOTUP), procedió a derogar la LOTPP y el ROGTU, entre otras normas, y con ellas la obligación legal de aprobar un PAT del Litoral, aunque esa obligación continúa recogida en la ETCV.

En definitiva, a diferencia de otras CCAA, donde han proliferado planes para sus ámbitos litorales (como el reciente Plan de Protección del Corredor Litoral de

Andalucía, aprobado mediante Decreto 141/2015, de 26 de mayo, o los trabajos del Anteproyecto de Ley de Ordenación del Litoral de Cataluña, que incluye la regulación de un Plan de Ordenación del Litoral catalán y de los Planes de uso del litoral y las playas) en la Comunitat Valenciana las actuaciones costeras continúan sin insertarse en un marco de ordenación del territorio o de gestión integrada de la costa, sino que se multiplican de manera dispersa a nivel sectorial y municipal.

Como remedio, la LOTUP ha confiado, por una parte, en la metodología de la infraestructura verde, cuya definición siempre será previa a la planificación de nuevos usos en el territorio, y por otra parte, en el procedimiento de evaluación ambiental y territorial estratégica.

El litoral valenciano alberga actualmente 10 Parques Naturales, el 90% de la superficie de las zonas húmedas catalogadas y 22 Lugares de Interés Comunitario-Zonas Especiales de Conservación. Sin embargo, sólo el 22% de la longitud de la línea de costa son tramos con ocupación por elementos artificiales por debajo del 10%.

En la actualidad, atendiendo a los datos que arroja el SIOSE (2011), la mayor proporción de los usos en el primer kilómetro de costa valenciana es suelo urbanizado o sellado (46%), seguido del suelo agrícola (31%), el forestal (19%) y, por último, las masas de agua y zonas húmedas (4%)[11].

3. PROYECTO DE PLAN DE ACCIÓN TERRITORIAL DE LA INFRAESTRUCTURA VERDE DEL LITORAL

El PAT de la Infraestructura Verde del Litoral (PATIVEL) de la Comunitat Valenciana, actualmente en elaboración, es un instrumento de ordenación del territorio de ámbito supramunicipal, de los previstos en el artículo 16 de la vigente LOTUP. Conforme con dicho precepto, los PAT son planes que desarrollan, en ámbitos territoriales concretos o en sectores específicos, los objetivos, principios y criterios de la ETCV, pudiendo su ámbito comprender, en todo o en parte, varios términos municipales.

Los PAT pueden tener carácter sectorial o integrado, en función de que sus objetivos y estrategias estén vinculados a uno o varios sectores de la acción pública. Se trata de instrumentos con grandes posibilidades pues con la vigente regulación, entre otras determinaciones, los PAT pueden desarrollar, completar e incluso modificar con ciertas condiciones aspectos de la ETCV; reservar terrenos para dotaciones de interés supramunicipal, zonificar y clasificar terrenos directamente; y modificar las determinaciones de la ordenación estructural de los

[11] Para un análisis más detallado sobre el crecimiento urbanístico en el litoral valenciano, *vid*. **ZORNOZA GALLEGO**, C. *"Crecimiento urbanístico en la zona costera de la Comunidad Valenciana (1987-2009). Análisis y perspectivas de futuro"*. Colección Desarrollo Territorial. Serie Estudios y Documentos, 12. Publicacions de la Universitat de València. Valencia, 2013.

planes de ámbito municipal, ordenando la adaptación de estos a sus nuevas previsiones, fijando plazos con este fin.

3.1. Naturaleza y ámbito del documento

El documento consultivo del PATIVEL, que inició su tramitación, a efectos de su evaluación ambiental y territorial estratégica, mediante Resolución de 11 de noviembre de 2015 (DOCV núm. 7658, de 16.11.2015) señala expresamente que este PAT tiene una naturaleza "específicamente urbanística" orientada a la definición y preservación de la infraestructura verde del litoral.

No aborda otros importantes elementos de la estructura territorial del espacio costero, como las infraestructuras de movilidad o el sistema de asentamientos, al ser su principal objetivo la preservación de los suelos de la infraestructura verde que no cuenten con un régimen de protección específico y adecuado a su gran valor territorial. Ello por entender que no es suficiente el actual régimen de protección ambiental que otorga la legislación sectorial a una buena parte de terrenos comprendidos en este espacio (parques naturales, Red Natura 2000, zonas húmedas, etc.), al quedar todavía sin protección suelos no transformados de gran importancia para asegurar la conexión de la infraestructura verde del territorio y desde la óptica del paisaje.

El ámbito estricto de este PAT se ciñe a la franja de 500 metros desde la ribera del mar, equivalente al área de influencia de la Ley estatal de Costas (lo que recuerda en parte a las medidas cautelares adoptadas por el Gobierno andaluz hasta la aprobación de su Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía). Como ámbito ampliado o "de estudio" esa franja se amplía hasta los 2000 metros con carácter general, pudiendo ampliarse en determinados casos si fuese necesario garantizar mejor la conectividad con la infraestructura verde del interior. En cuanto al dominio público marítimo-terrestre, el documento se remite sin más a lo dispuesto en la legislación estatal de costas.

El documento indica que, analizado el planeamiento urbanístico de los primeros 500 metros de costa, puede deducirse que el 50% es suelo clasificado como urbano o urbanizable, el 44% suelo protegido por legislación sectorial ambiental y que el 6% (algo más de 1000 hectáreas) sería SNU común sin ningún tipo de protección.

Obviamente, la definición de la infraestructura verde del litoral partirá del análisis del actual SNU. Pero la metodología obligará a contrastar los planeamientos urbanísticos vigentes y a estudiar todos aquellos casos en los que sea posible y conveniente desclasificar suelos actualmente urbanizables no programados, si dicha operación se considera imprescindible para el logro de los objetivos de interés público, o incluso suelos clasificados formalmente como urbanos, si bien en este último caso la jurisprudencia no es pacífica.

También deberán estudiarse detenidamente determinados casos de terrenos comprendidos en Programas de Actuación Integrada (PAI) reclasificatorios declarados nulos por sentencia firme[12].

De este modo, el PATIVEL pretende crear una red de espacios abiertos que incorpore los suelos de mayor valor ambiental (espacios naturales protegidos, Red Natura 2000, zonas húmedas, suelos forestales estratégicos, etc.), los elementos y lugares de valor paisajístico y cultural, los suelos agrícolas de elevada capacidad agrícola, espacios litorales de interés, suelos críticos por presencia de riesgos naturales (como el de inundación) e inducidos, suelos de gran pendiente, los conectores que permiten la permeabilidad del territorio y la conexión entre el litoral y los ecosistemas del interior, y los tramos vacantes entre continuos urbanizados.

El SNU común centra la preocupación del PAT, que pretende preservarlo, tanto por su escasez como por su evidente multifuncionalidad, tal como apunta la ETCV. Este suelo desempeña diversos papeles, pues cumple la función de corredor territorial y ambiental, de conector del ecosistema tierra-mar, de mejora del diseño periurbano y sirve también para evitar la fragmentación del territorio y como "ventana al mar" de gran valor paisajístico.

Pero también quiere poner la vista sobre los suelos urbanizables sin programa aprobado y sobre determinados suelos urbanizables programados, pues en estos últimos puede ser conveniente alguna modificación de la ordenación de sus zonas verdes y espacios libres, sin alterar sus parámetros urbanísticos y económicos generales. Sin que deba olvidarse –como decíamos- de suelos reclasificados mediante PAI declarados nulos por sentencia firme que hubiesen recuperado su clasificación originaria como SNU, sobre los que el PAT puede enfatizar ahora su protección si lo estima necesario.

De esta forma, el documento pretende también evitar la conurbación de los tejidos urbanos de la costa, que banaliza el paisaje y despersonaliza los asentamientos humanos.

Todo ello sin perjuicio de las determinaciones de otros instrumentos de ordenación territorial, como el PAT de Prevención frente al Riesgo de Inundación de la Comunitat Valenciana (PATRICOVA), el PAT de Protección de la Huerta (en fase tramitación avanzada), o como los PAT integrados de las distintas áreas funcionales, que ha anunciado también el nuevo gobierno autonómico surgido tras los comicios de mayo de 2015. También de las Estrategias Marinas de España o de la Estrategia de Adaptación al Cambio Climático de la Costa Española, en tramitación, cuya constitucionalidad ha sido afirmada por la citada STC 28/2016, de 18 de febrero.

[12] *Vid*. **RENAU FAUBELL**, F. *"La nulidad 'radioactiva' de los planes urbanísticos por defecto en el procedimiento de aprobación". Noticias Jurídicas, 10.03.2016.*

3.2. Propuestas de actuación del documento

Conforme a lo indicado en el documento consultivo presentado, el PATIVEL establece tres grandes propuestas de actuación:

3.2.1 Establecimiento de categorías de protección y régimen de usos

Se prevé la delimitación de las siguientes tipologías de clasificación y zonificación de suelos:

3.2.1.1 Suelos protegidos por la legislación ambiental

Los suelos no urbanizables ya protegidos por la distinta legislación sectorial ambiental mantendrán su actual régimen. Y en cuanto al suelo urbano enclavado en esos ámbitos, las posibles propuestas relacionadas con la infraestructura verde urbana se difieren a los correspondientes PAT integrados de áreas funcionales anunciados, sin perjuicio de que el PATIVEL contemple alguna recomendación al respecto en relación a la definición de la infraestructura verde urbana estructural.

3.2.1.2 Suelos no urbanizables de protección del litoral (ZRP-NA)

Incluyen los de mayor valor intrínseco, especialmente las denominadas “ventanas al mar” de carácter paisajístico. Sobre estos suelos recaerán las mayores restricciones de usos y actividades. Las edificaciones, invernaderos u otras instalaciones permitidas deberán contar con un estudio de integración paisajística informado favorablemente por parte de la Generalitat.

3.2.1.3 Suelos no urbanizables conectores del litoral (ZRC-AG1)

Se trata de terrenos cuya vocación es asegurar la continuidad y permeabilidad al territorio. En ellos se permitirán usos de carácter rústico, siempre que las edificaciones queden fuera de su delimitación y no impidan la permeabilidad ambiental, territorial y visual. Los distintos proyectos a implantar en este ámbito también deberán contar con un estudio de integración paisajística informado favorablemente por la Administración autonómica.

3.2.1.4 Suelos no urbanizables de regulación del litoral (ZRC-AG2)

Se trata de suelos que, sin estar incluidos entre los anteriores, se encuentran en la franja de 500 metros. Se recomienda que permanezcan en estado rústico con carácter preferente, si bien podrían ser compatibles con usos y equipamientos públicos y privados de baja densidad, tales como campamentos de turismo o equipamientos urbanos de baja densidad de necesaria instalación próxima al mar.

3.2.1.5 Suelos no urbanizables comunes del litoral (ZRC-AG3)

Se trata de SNU fuera de la franja de 500 metros pero incluido dentro de la franja de los 2000 metros. Mantendrían los usos y actividades permitidos, pero su eventual transformación en casos excepcionales deberá justificarse especialmente y asegurar siempre la funcionalidad y el diseño de la infraestructura verde. En cualquier caso, en estos suelos se evitará la implantación de Declaraciones de Interés Comunitario de uso industrial.

3.2.2 Definición de un programa de actuaciones en áreas prioritarias

En una primera aproximación, el documento ha identificado 14 ámbitos prioritarios en el litoral de la Comunitat Valenciana. Se indica, sin más precisiones por el momento, que las actuaciones se encaminarán hacia la regeneración del patrimonio natural y cultural, la mejora del entorno urbano y la regeneración del espacio público. Se pretende asimismo financiar parte de estas actuaciones con fondos FEDER.

3.2.3 Definición de las categorías de playas naturales y urbanas

Por último, el PAT pretende también dar cumplimiento a lo previsto en el Reglamento General de Costas, aprobado mediante Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, que establece la distinción entre playas naturales (artículo 68) y playas urbanas (artículo 69), catalogando los distintos tramos de playas, para conocer y evaluar el estado de las mismas y regularizar usos, actividades y servidumbres.

4. PRIMERAS REFLEXIONES DE URGENCIA

A nadie se le escapa la dificultad que todo plan conlleva a la hora de su elaboración, máxime cuando se trata de planes de ámbito supramunicipal. Obviamente las dificultades se reducen a priori cuando estamos ante un plan de carácter sectorial y no integrado.

En todo caso, y sin sustraernos a dejar constancia aquí de que la opción por ese carácter sectorial y no integrado del PAT que nos ocupa sacrifica abordar en su complejidad el territorio y los procesos que constituyen su objeto en aras a generar con rapidez un instrumento básico de ordenación, nos interesa apuntar ahora brevemente algunas reflexiones.

4.1. El PATIVEL y el principio de autonomía municipal

La vinculación del planeamiento urbanístico a los instrumentos de ordenación del territorio es compensada mediante la necesaria participación de las entidades locales afectadas en el procedimiento de elaboración y aprobación de estos últimos. Pero como sabemos, junto a este criterio formal o procedimental, se exigen también otros criterios materiales u objetivos referidos a los límites de la ordenación territorial en relación con el respeto a las competencias urbanísticas locales. Así lo contempla la jurisprudencia más relevante del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo, que viene exigiendo que los distintos planes territoriales ponderen suficientemente que la protección de los intereses supramunicipales se articule de manera proporcionada y sin intervención excesiva.

También que la relevancia de la participación dependerá en la práctica *"del peso y la importancia"* que han de corresponder a los intereses supramunicipales y que el

control judicial de la efectividad y relevancia de la intervención no puede realizarse en abstracto, sino *"por la vía de la concreta impugnación ante los órganos judiciales competentes de la decisión sobre el planeamiento urbanístico que se adopte"* (STC 51/2004, de 13 de abril, FJ 10).

Por su parte, la STC 37/2014, de 11 de marzo (FJ 7), citando la previa STC 129/2013, de 4 de junio (FJ 8), recuerda la doctrina constitucional en relación al alcance de las competencias urbanísticas municipales y reconoce que el no sometimiento de un proyectos autonómicos a licencia municipal y a otros actos de control preventivo no supone una intromisión ilegítima en la autonomía local, pues, concurriendo razones que lo justifiquen, el legislador puede garantizar la participación o intervención del municipio por otros medios, *"que es lo que exige la garantía institucional de la autonomía local que extendimos a las competencias ambientales municipales"*.

En todo caso, en presencia de cuestiones de inequívoco interés local el Tribunal Constitucional, en la STC 154/2015, de 9 de julio (FJ 7) indicó que *"resulta inexcusable la apertura de canales de participación municipal y que ésta tenga una intensidad correlativa al grado de afectación de aquel interés local, tanto en la formulación, tramitación y aprobación de los instrumentos de planeamiento como en su ejecución"*.

Estas mismas ideas han sido reiteradas en la más reciente STC 27/2016, de 18 de febrero, en relación al Decreto-ley del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía 5/2012, de 27 de noviembre, de medidas urgentes en materia urbanística y para la protección del litoral de Andalucía.

Previo Incuso a eventuales conflictos jurídicos, es indudable que la respuesta que los sesenta municipios litorales comprendidos en el ámbito estricto del PATIVEL den a las actuaciones informativas ya iniciadas por el departamento autonómico responsable del impulso y tramitación del PAT, acerca de la situación jurídica y estado de desarrollo de los diferentes suelos afectados, constituirá una primera evidencia de la disposición de los ayuntamientos implicados a colaborar en esta fundamental apuesta por el cambio de modelo territorial al que el documento apunta.

4.2. Posibles consecuencias económicas para la administración

Desde el estallido de la burbuja inmobiliaria se ha extendido la conciencia no sólo de la necesidad de un cambio en el modelo territorial y ambiental que debe estar presidido por el reconocimiento del carácter finito de los recursos disponibles, sino también de la conciencia de la fragilidad de los ecosistemas, entre los que se encuentran los litorales especialmente vulnerables por otra parte a los efectos del cambio climático.

La certeza del componente de irreversibilidad en términos medioambientales de algunos de los efectos de las decisiones políticas comporta la necesidad de

evaluar estas desde el paradigma de la sostenibilidad y bajo el principio de precaución.

Esta nueva conciencia ha permitido trasladar al ámbito de la planificación ambiental, territorial y urbanística mecanismos cada vez más afinados *ex ante*, pero la dificultad surge cuando nos encontramos con la existencia de situaciones fácticas y jurídicas consolidadas que complican la adopción de medidas restauradoras *ex post* para revertir clasificaciones de suelo o eliminar o reducir actuaciones preexistentes.

En el ámbito al que extiende sus efectos el documento, la posibilidad de actuar sobre suelos no urbanizables y urbanizables sin programación se presenta, de entrada, como fácilmente realizable –aún a pesar del eventual conflicto competencial o político con algunos ayuntamientos-. Cuestión aparte merece la extensión de sus determinaciones a otros tipos de suelo con diferente situación urbanística o incluso fáctica.

La posible responsabilidad patrimonial de la Generalitat por la desclasificación de suelo urbanizable, llevada a cabo de forma motivada para el logro de los objetivos de interés público perseguidos por el PAT, deberá sujetarse a lo dispuesto en el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (TRLSRU) respecto al régimen jurídico aplicable a las valoraciones del suelo, esto es, a las situaciones básicas del mismo, y también a lo indicado respecto a los supuestos legales de indemnización en los artículos 38, 39 y 48 (en relación con los artículos 4, 7.4 y 11) del mismo cuerpo legal.

Como indica BAÑO LEÓN[13], *"el punto de inflexión que determina la incorporación al patrimonio privado de las expectativas urbanísticas se sitúa en la fecha de comienzo de las obras de urbanización, determinada de acuerdo con el artículo 14.2 TRLS 2008* (actual artículo 7.4 TRLSRU). *Es decir, la ley requiere:*

1º. Aprobación del planeamiento.
2º. Aprobación del a reparcelación y del proyecto de urbanización.
3º. Comienzo de la ejecución material de las obras.

Una vez cumplidos estos tres requisitos, la ley determina objetivamente cómo se valoras las expectativas urbanísticas".

De esta forma, cabrá distinguir distintos supuestos, según nos encontremos ante suelo urbanizable sin ordenación pormenorizada; suelo urbanizable con ordenación pormenorizada y sin PAI aprobado; suelo urbanizable con PAI aprobado pero con incumplimiento de plazos de ejecución; suelo urbanizable con PAI aprobado, en vigor, sin la reparcelación aprobada; suelo urbanizable con PAI aprobado, en vigor, y reparcelado, pero sin iniciar obras de urbanización; o de determinados supuestos de suelo urbano.

[13] **BAÑO LEÓN**, J.M. op. cit. pp. 440-441.

La asunción y distribución de los costes económicos de tales decisiones desclasificatorias supondrán un nuevo elemento de dificultad para el concierto político entre la Generalitat y los ayuntamientos afectados que deberá solventarse con una gran dosis de diálogo y lealtad mutua, dando prioridad a la búsqueda del interés general, en el proceso de elaboración de este novedoso Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral que puede convertirse en experiencia de referencia para un cambio imprescindible en el modelo territorial de ordenación y gestión de los espacios litorales.

A. EXPERIENCIAS Y BUEN GOBIERNO EN LA ORDENACIÓN TERRITORIAL Y EN LA PLANIFICACIÓN AMBIENTAL Y URBANA COMO INSTRUMENTO FRENTE A LA CRISIS GLOBAL Y PARA AFRONTAR UN NUEVO MODELO DE DESARROLLO.

La evaluación de programas de sostenibilidad en espacios protegidos (La Graciosa, Canarias, España)

Karen Monzón Alonso*
Aurelio Centellas Bodas**
Emma Pérez-Chacón Espino***
**Geógrafa. Máster en Patrimonio Histórico, Cultural y Natural. Universidad de Las Palmas de Gran Canaria*
***Ingeniero Técnico Forestal, Director del Centro Isla de la Graciosa. Organismo Autónomo Parques Nacionales (OAPN)*
****Geógrafa. Grupo de Geografía Física y Medio Ambiente. IOCAG, Instituto de Oceanografía y Cambio Global, Universidad de Las Palmas de Gran Canaria*

RESUMEN
El objetivo de este trabajo es realizar una adaptación de metodologías existentes para evaluar planes de sostenibilidad en espacios naturales protegidos, y aplicarla al programa de sostenibilidad de la isla de La Graciosa (Canarias, España). El protocolo diseñado permite determinar qué iniciativas se han llevado a cabo, cuáles han quedado sin ejecutar, analizar las causas y, con todo ello, orientar nuevas propuestas para elaborar el siguiente programa de sostenibilidad.

ABSTRACT
The objective of this work is to make an adaptation of current methods in order to evaluate environmental sustainability plans in protected natural areas, and apply it to the sustainability program in La Graciosa Island (Canarias, Spain). The designed protocol allows to decide which initiatives have been carried through, which ones have been not implemented, to analyze the causes and, with all this, to guide new suggestions in order to develop the next sustainability plan.

PALABRAS CLAVE
Espacios protegidos, planificación, programa de sostenibilidad, La Graciosa, evaluación, líneas de actuación.

KEYWORDS
Protected areas, planning, program sustainability, La Graciosa, evaluation, action lines.

1. ANTECEDENTES

En la planificación de los espacios naturales protegidos se han ido incorporando cada vez más, junto a los criterios ambientales, otros que permiten integrar las actividades humanas en las áreas protegidas. Hasta tal punto que estos espacios se están convirtiendo, cada vez más, en un motor dinamizador del desarrollo integrado en áreas rurales. La planificación puede contribuir a conciliar la conservación con las necesidades sociales y económicas que las poblaciones que habitan los espacios protegidos.

En España, como en otros países de la Unión Europea, la planificación de los espacios protegidos se estructura a partir de un sistema escalonado que combina instrumentos de planificación en diferentes escalas, tal y como establece la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad. Una vez elaborados los instrumentos de ordenación de los espacios protegidos (directrices, planes, programas), también se considera su evaluación y revisión posterior a partir de planes de seguimiento. Éstos se basan en procedimientos que utilizan indicadores para determinar el grado de desviación entre los valores de referencia que se pretendían alcanzar, y lo realmente ejecutado. (EUROPARC-España 2005).

Actualmente existen numerosas redes de seguimiento global, promovidas por diversas instituciones internacionales. Suele abarcar temáticas como el cambio climático, la variación del nivel del mar, las emisiones de carbono, o el funcionamiento de los ecosistemas principalmente. Entre estos planes de seguimiento de ámbito internacional destacan los denominados *Monitory Planning* (San Francisco Recreation and Park Departament, 2006), o a nivel nacional, el Plan de seguimiento y evaluación de la Red de Parques Nacionales, estructurado en tres bloques de seguimiento: funcional, sociológico y ecológico.

En este contexto, los espacios naturales protegidos cumplen un interesante papel, pues con frecuencia disponen de mayor información sobre sistemas naturales que el resto del territorio, tienen personal con sensibilidad por la investigación, son excelentes laboratorios al estar menos transformados por la influencia humana, y suelen disponer de equipamientos, personal, planes de actuación y otros instrumentos que facilitan la captación de datos. Por todo ello constituyen un excelente laboratorio para realizar ensayos metodológicos.

Junto a los planes de seguimiento antes citados (muchas veces orientados a la evaluación de ecosistemas, recuperación de especies, etc.), en las últimas décadas se han planteado los planes o programas de sostenibilidad, que complementan los instrumentos de ordenación de los espacios protegidos, y tienen la finalidad de promover propuestas destinadas a la mejora social, económica y ambiental del espacio protegido y de su entorno. Con ello se pretende establecer un programa de actuaciones en el marco de la sostenibilidad, que permita conciliar la conservación y utilización de recursos naturales con el desarrollo de la población residente. El marco de referencia de

estos planes son las directrices de sostenibilidad, que se plantean a nivel internacional y que aplica el Organismo Autónomo de Parques Nacionales (OAPN en adelante) en sus centros y fincas. En ellas se incorpora de forma explícita la sostenibilidad aplicada a espacios naturales situados en zonas rurales. El Documento de referencia (OAPN, 2007) realiza una síntesis del modelo objetivo que se pretende conseguir en cada una de las fincas y centros gestionados por el OAPN.

2. OBJETIVOS, HIPÓTESIS Y PLANTEAMIENTO GENERAL DEL ESTUDIO

Los programas de sostenibilidad realizados en espacios protegidos, una vez concluido su periodo de vigencia, requieren ser evaluados antes de diseñar uno nuevo. Por ello a los gestores de estos espacios les interesa disponer de una secuencia metodológica común, que permita evaluar todo tipo de programas y planes a partir de una estructura básica y, a su vez, que posea la flexibilidad suficiente para adaptarla a cada caso. La investigación realizada parte de una revisión de los procedimientos existentes para evaluar este tipo de planes, el diseño de un protocolo de evaluación, y su aplicación para analizar el programa de sostenibilidad de la finca patrimonial del Estado “Isla de La Graciosa” (Canarias, España), realizado en 2008. Se trata de una primera aproximación a una zona piloto que, en investigaciones futuras, se podría aplicar a otros espacios protegidos de Canarias.

Este objetivo general se desarrolla a partir de otros específicos:

1) Conocer criterios y sistemas de indicadores que se utilizan para evaluar planes o programas en espacios protegidos.
2) Valorar las diferentes metodologías que existen y elaborar un sistema de criterios de evaluación.
3) Aplicar dichos criterios a la evaluación del programa de sostenibilidad de la finca patrimonial de la isla de La Graciosa.
4) Estimar la validez del procedimiento tras la aplicación realizada y sus posibilidades de generalización.

En este contexto, se plantea como hipótesis inicial si es posible o no establecer un protocolo, basado en un sistema de indicadores, que permita evaluar el Programa Marco de Sostenibilidad de la finca patrimonial del Estado “Isla de La Graciosa” (en adelante Programa de Sostenibilidad de la isla de La Graciosa). Éste se ha seleccionado, como caso de estudio, por la singularidad de las actuaciones que se plantean en el entorno natural, así como por la existencia de un programa de sostenibilidad que requería ser evaluado.

3. METODOLOGÍA

La metodología utilizada consistió, en primer lugar, en la búsqueda de documentación sobre programas de seguimiento de otros espacios naturales, con el fin de conocer procedimientos que se siguen para la evaluación de planes y programas en diferentes espacios protegidos. Todo ello con el objetivo de realizar una adaptación metodológica que permitiese evaluar el Programa de Sostenibilidad de la isla de La Graciosa. Entre los consultados destacan los documentos orientados a la gestión del uso público en espacios naturales protegidos de Andalucía, siendo de especial interés la “Estrategia de Acción para la Gestión del Uso Público en la REPA”. En ella se persigue la evaluación de planes antes de la elaboración de nuevos, que se adapten a la legislación vigente. Otros documentos de interés son los planes de seguimiento, anteriormente citados, promovidos por el Organismo Autónomo de Parques Nacionales, donde se muestra la metodología a utilizar para el seguimiento en espacio naturales protegidos.

Las categorías de evaluación consideradas en el ensayo realizado se corresponden con las cinco líneas de actuación contempladas en el Programa de Sostenibilidad de la isla de La Graciosa. Éstas hacen referencia a la conservación de recursos, infraestructuras y procesos, turismo sostenible, organización y participación. Cada línea de actuación comprende diferentes objetivos y, a su vez, sub-actuaciones, que se indican en la memoria del programa de sostenibilidad de la isla de La Graciosa, en su apartado de "Análisis y propuestas".

Como herramienta del sistema de evaluación se elaboran 37 fichas. De cada una de las líneas de actuación (recursos naturales, infraestructuras y procesos, turismo sostenible, organización y participación) se indican los objetivos, incluyendo su localización espacial para aportar también su dimensión territorial. En algunos casos, la naturaleza de las actuaciones imposibilita localizarlas espacialmente como, por ejemplo, la creación de un consorcio para su gestión, por lo que se añade un apartado de observaciones donde se explcian estos casos.

En otro apartado se añade la descripción de la propuesta planteada en 2008, cuando se elaboró el Programa de Sostenibilidad, con el fin de comparar posteriormente los resultados finales con los inicialmente propuestos. Existen algunos objetivos que contemplan varias sub-actuaciones, por lo que es necesario evaluarlas individualmente para que el resultado sea más preciso. Con respecto a las actuaciones, la ficha considera los siguientes aspectos:

- Actuaciones desglosadas.
- Si las actuaciones son evaluables o no.
- Si la actuación es periódica o puntual.
- Si las actuaciones son ejecutables o no.

- Si las sub-actuaciones son o no cuantificables: existen actuaciones que admiten su recuento y posterior adjudicación del indicador, otras que su evaluación requiere tareas de campo o de recopilación documental, mientras que otras no son cuantificables. En estas últimas se utiliza un sistema de valoración gradual cualitativo.

Una vez establecidos los valores correspondientes, se procede al cálculo de la suma de valores de todas las sub-actuaciones estimadas individualmente. Es decir, si de cinco actuaciones existe una con valor cero, se estima que el objetivo general se ha alcanzado en un 80 %, lo que permite sintetizar en un único dato el resultado del objetivo general de cada ficha.

Para finalizar la ficha, se añade un apartado en el que se describe detalladamente la actuación propuesta en el programa de sostenibilidad de la isla de La Graciosa, o las causas que impidieron su ejecución. Esta descripción servirá para averiguar, una vez obtenidos los resultados, los motivos que han impedido la realización de las actuaciones que no se llevaron a cabo, y tenerlos presentes cuando se elaboren nuevas propuestas.

Una vez completadas las fichas con la información necesaria, se procede a seleccionar los aspectos que serán incluidos en la tabla de resultados final. Se han considerado los siguientes:

- Línea de actuación: donde figura la línea de actuación analizada.
- Propuestas: donde figura el objetivo general de la propuesta, que puede desglosarse posteriormente en sub-actuaciones.
- Valor obtenido: indica el valor que obtenemos tras la evaluación de cada actuación.
- Número de ficha: para poder localizar cada actuación si necesitamos más datos relevantes que nos interesen.
- Financiación: señala si la actuación requiere de recursos humanos propios, por lo que no se necesita financiación económica o si, por el contrario, ésta es necesaria.

Una vez obtenidos los resultados de la evaluación, que ponen de manifiesto el grado de ejecución de las propuestas analizadas, se proponen nuevas actuaciones. Ello permite diseñar futuras actividades que reflejen, de manera positiva, una mejora del espacio natural y de la calidad de vida de la población residente.

4. LOCALIZACIÓN DEL ÁREA DE ESTUDIO Y SÍNTESIS DEL PROGRAMA EVALUADO.

El área de estudio se localiza en la isla de La Graciosa, que forma parte del archipiélago Chinijo (Lanzarote). Pertenece a la provincia de Las Palmas y está

situada en su parte más nororiental. Tiene una superficie total de 29,05 km^2, y se caracteriza por la confluencia entre el entorno natural protegido y los habitantes de la isla en Caleta de Sebo y Pedro Barba. La isla está protegida mediante diversas figuras como son la Reserva Marina de la Isla Graciosa y de los Islotes del Norte de Lanzarote, el Parque Natural del Archipiélago Chinijo, y también pertenece a la Red Natura 2000 de la Unión Europea, ZEPA (Islotes del norte de Lanzarote y Famara) ZEC (Archipiélago Chinijo). Se ha escogido dicho entorno porque cuenta con un programa de sostenibilidad, elaborado en 2008, que requería ser evaluado. El trabajo se ha realizado en el marco de colaboración que, desde hace años, existe entre el grupo de investigación de Geografía Física y Medio Ambiente (IOCAG, Universidad de Las Palmas de Gran Canaria) y el Centro Isla de La Graciosa, gestionado por el Organismo Autónomo de Parques Nacionales (OAPN), que tiene adscrita la propiedad estatal de la isla de La Graciosa, salvo los cascos urbanos de Caleta de Sebo y Pedro Barba.

El documento a evaluar corresponde a la Fase II de planificación específica realizada para la finca de la Graciosa, denominada “Asistencia Técnica para el análisis de la situación y las posibilidades de actuación, en el marco de su contribución al desarrollo sostenible, de las fincas del Organismo Autónomo Parques Nacionales (OAPN)”. El documento fue encargado por el OAPN en enero de 2007 a la empresa TRAGSA. El objeto de esa asistencia técnica fue la realización de un estudio global que aportara información, alternativas y posibilidades en cada una de las fincas del OAPN, utilizando para ello criterios comunes, en el marco del desarrollo sostenible. En definitiva, se trataba de redactar un plan marco para cada una de las fincas, que incluyera una planificación de actuaciones de carácter ejemplar y demostrativo, acorde con un modelo de gestión sostenible del territorio desde la triple óptica ecológica, social y económica.

Por su parte, el programa de sostenibilidad de la isla de La Graciosa (Lanzarote) analizado está estructurado de la siguiente forma:

- Evaluación de la situación. En este bloque se define el marco de referencia (principios y objetivos generales del Programa de Sostenibilidad), se aporta la caracterización general de la finca, incluyendo su zonificación, y se realiza el diagnóstico de la sostenibilidad de la finca.
- Análisis y propuesta. Tras el análisis de la potencialidad y vocación se procede a establecer un “modelo de finca objetivo”. A continuación se realiza una propuesta de actividades para el logro de este modelo. Las actividades se han diferenciado en cuatro grandes grupos, actividades innovadoras, de mantenimiento, conservación y mejora, estudios, documentos de planificación y herramientas informáticas y, por último, estrategias y actuaciones de adaptación energéticas.
- Programación y control. La actuaciones propuestas se priorizan y programan en un cronograma general. También se incorpora la propuesta de elementos de control y de seguimiento del programa.

5. RESULTADOS

Una vez establecido el diseño metodológico, se ha procedido a evaluar el programa de sostenibilidad de la finca patrimonial de la isla de La Graciosa. Para ello se han cumplimentado 37 fichas de evaluación, en las que figuran un total de 30 objetivos que, a su vez, recogen las sub-actuaciones previstas. En esa selección se ha tenido en cuenta el presupuesto y la diversidad de resultados obtenidos en la valoración, es decir, que se combinen valores de evaluación positivos, negativos e intermedios. Si bien no han podido incluirse los resultados de todas las fichas, por razones lógicas dada la extensión del artículo, la valoración global de las actuaciones se muestra de manera resumida en la figura 6. En el gráfico se puede reconocer el grado de ejecución de las actuaciones evaluadas.

En la presentación de los resultados se indican, en primer lugar, los obtenidos por líneas de actuación y, en segundo lugar, se aportan los resultados globales.

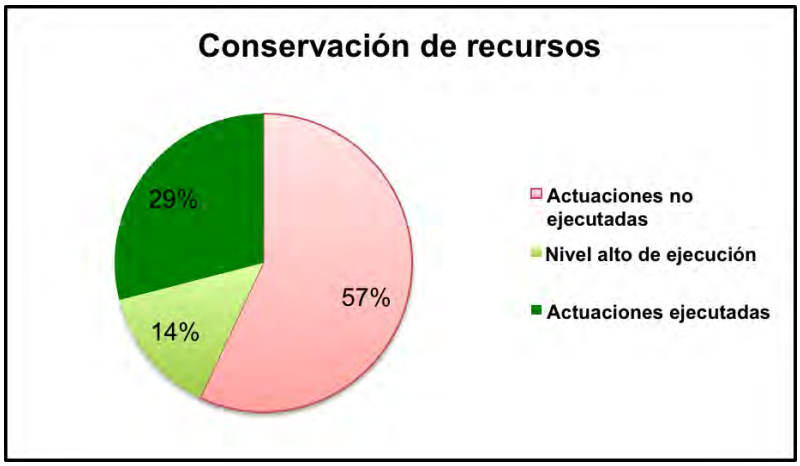
5.1. Resultados por línea de actuación

5.1.1. Conservación de recursos

La primera línea de actuación aborda aspectos relacionados con la conservación de los recursos del espacio natural protegido, en este caso, en la isla de La Graciosa.

Con respecto a esta línea de actuación, más de la mitad de las propuestas (57%) no han sido ejecutadas, como se observa en la figura 1. Entre ellas destacan las siguientes: la restauración de daños por erosión hídrica y eólica, la implantación de observatorios de aves y de catorce bebederos de fauna, la restauración de canteras y la recuperación de zonas en áreas donde la actividad agrícola no está permitida. Por su parte, las que presentan un grado de realización muy alto suponen el 29%, entre ellas se incluye la limpieza de Baja del Ganado, y la actuación destinada a la conservación de elementos culturales de la isla de La Graciosa. Finalmente, las que corresponden al grado de ejecución alto suponen un 14%, donde se incluye la regulación de actividades agrícolas en zonas donde esa actividad está permitida.

Figura 1: Grado de ejecución de la línea de actuación "Conservación de recursos".

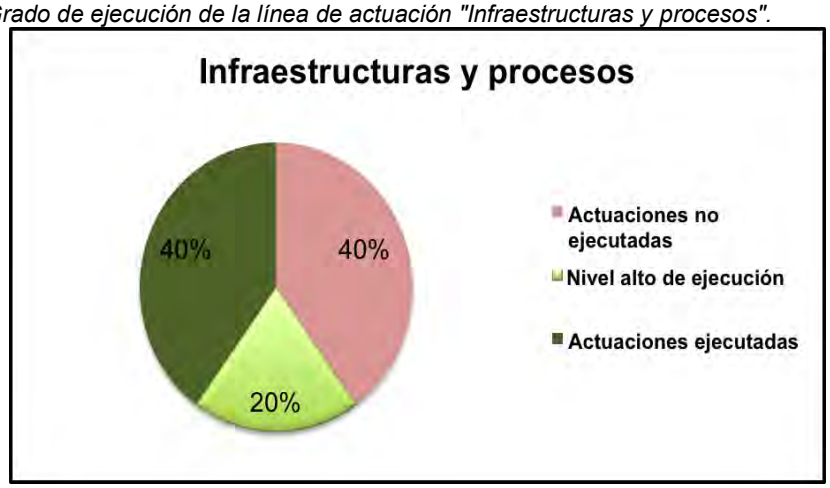


5.1.2 Infraestructuras y procesos

La segunda línea de actuación trata sobre las infraestructuras e instalaciones que se querían llevar a cabo en la isla de La Graciosa. También incluye aspectos como la adquisición de vehículos, el acondicionamiento de la sede administrativa, etc.

Entre los grados de ejecución alto (20%), es decir aquellas que están en tramitación, y las que se han ejecutado (40 %), se puede considerar que más de la mitad de las actuaciones se han puesto en marcha. Por su parte, las no realizadas (40%) se corresponden con la adecuación de instalaciones ganaderas y la instalación de un sistema de recogida de datos meteorológicos y de contaminación ambiental. Entre las ejecutadas destacan la ordenación de la red viaria y la adquisición de vehículos eléctricos, junto con el acondicionamiento de la oficina administrativa del servicio de vigilante, aunque en esta última quedan algunos aspectos por completar. La distribución porcentual del grado de ejecución se representa en la figura 2.

Figura 2: Grado de ejecución de la línea de actuación "Infraestructuras y procesos".

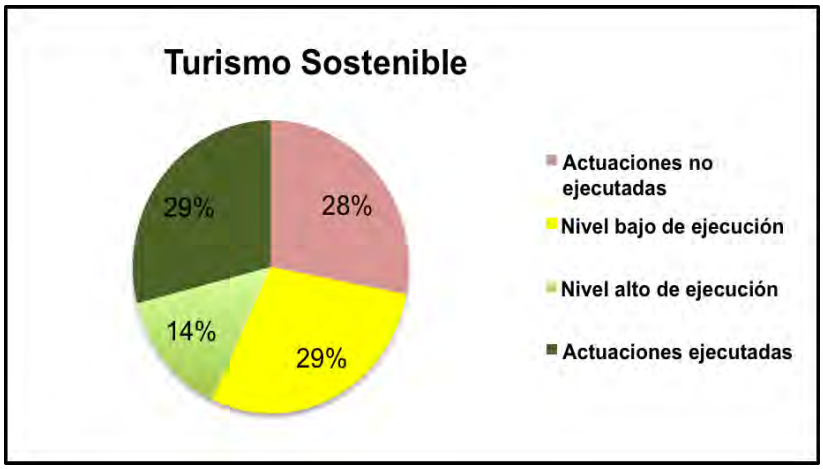


5.1.3 Turismo Sostenible

Esta línea de actuación pretende una mejor gestión del territorio, regulando el turismo que se practica en el espacio natural protegido que, en el momento de la elaboración del plan, y actualmente, representa la actividad económica más importante de la Graciosa.

La distribución de los valores relativos al grado de ejecución es similar entre las actuaciones no ejecutadas, las que presentan un grado bajo, y las que lo tienen muy alto. Sintetizando, la mayoría de las actuaciones adquieren valores negativos. Respecto a las actuaciones no ejecutadas (28%), se trata de la construcción del centro de visitantes y del acondicionamiento de áreas de uso público para personas con movilidad reducida; entre las que están en tramitación (29%) se incluyen la señalización y cartelería, y la adecuación de parajes de uso público, pues aún quedan muchos aspectos por resolver. Por otro lado, en las actuaciones ejecutadas al 100%, o con valores altos (29%), se encuentra la habilitación de una instalación para poner el Punto de información, la elaboración de guías, folletos, la actualización de la página web y, por último, la mejora del servicio de vigilancia (15%), donde queda únicamente un aspecto por incluir para su completa ejecución. Los datos se reflejan en la figura 3.

Figura 3: Grado de ejecución de la línea de actuación "Turismo sostenible".



5.1.4 Organización

Esta línea proponía medidas para estrechar lazos entre las diferentes administraciones que tienen competencias en el espacio natural protegido. Entre esas medidas destacan los trámites organizativos internos de las diferentes administraciones, donde las acciones se orientan a mejorar la gestión.

La mayoría de las actuaciones no han sido ejecutadas (60%). Entre ellas se encuentra la implantación de los siguientes sistemas: calidad de gestión, gestión

medioambiental y el sello de Calidad Turística. Por otro lado, el resto de actuaciones que figuran en la figura 4 se corresponden con aquellas que presentan un grado de ejecución alto, pero en las que aún quedan aspectos por completar (40%). En este caso se trata de la consolidación de la estructura administrativa propia, y la formación del personal de las fincas en medidas de emergencia y evacuación, prevención de riesgos y medios tecnológicos.

Figura 4: Grado de ejecución de la línea de actuación "Organización".

5.1.5 Participación

Comprende un conjunto de medidas orientadas a conseguir un mayor acercamiento de la ciudadanía al espacio natural y su entorno, proponiendo actividades participativas para todas aquellas personas interesadas, o vinculadas de alguna forma a la isla de La Graciosa.

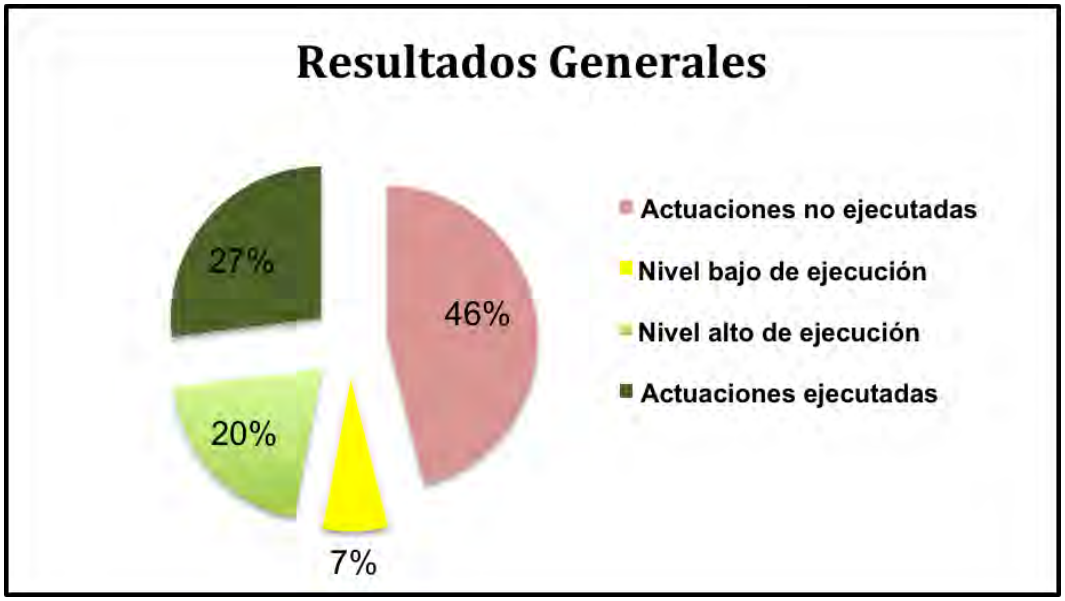
En esta línea de actuación, el 50% de las medidas no han sido ejecutadas. Entre ellas se encuentra la coordinación con otras administraciones y agentes sociales, la contratación de un mediador social o dinamizador, y la instalación de una placa conmemorativa relativa al último ostrero canario que fue abatido en la isla de La Graciosa. Por otro lado, entre las actuaciones con un grado de ejecución alto (17%) destacan las actividades de educación ambiental destinadas a las poblaciones del entorno. Finalmente, entre las actuaciones totalmente ejecutadas (33%) se encuentra el voluntariado ambiental de la finca, y los convenios de cooperación para la investigación con diferentes universidades y centros. Los datos se representan en la figura 5.

Figura 5: Grado de ejecución de la línea de actuación "Participación".

5.2. Resultados generales

Tras el análisis por línea de actuación, se realiza una valoración global del grado de ejecución del programa, y una aproximación a las causas que han impedido su completo desarrollo. Este último aspecto es de gran importancia para abordar, posteriormente, nuevas propuestas de actuación.

Figura 6: Valores globales del grado de ejecución (%) de la totalidad de actuaciones del programa de sostenibilidad de la isla de La Graciosa.



Como se observa en la figura 6, aproximadamente la mitad de las actuaciones presentan algún grado de ejecución, mientras que existe otro porcentaje significativo (46%) que se corresponde con aquellas que no se han ejecutado. En líneas generales, existe algún grado de ejecución en todas las líneas de

actuación. Es decir, en cada línea se han ejecutado, como mínimo, algunas actuaciones de las que propone el programa, por lo que se deduce que se han intentado llevar a cabo, al menos, las más viables de cada línea de actuación.

Existen varios motivos por los que dichas actuaciones no se han efectuado, que se pueden sintetizar en los siguientes aspectos: las dificultades derivadas de la coordinación entre diferentes administraciones, la falta de financiación y la escasa disponibilidad de suelo libre, en la zona urbana de la isla, para ubicar el centro de visitantes que se propone en Caleta de Sebo, descrito en una de las fichas realizadas.

De todos ellos, el principal problema se deriva de la confluencia de diferentes administraciones que tienen competencias en La Graciosa. Otro aspecto a tener en cuenta es que el Programa de Sostenibilidad se elaboró en el 2008, justo antes de la crisis económica que España está sufriendo. Actualmente existe un recorte presupuestario importante, por lo que muchas de las actuaciones que requieren una inversión significativa no se han podido afrontar.

6. DISCUSIÓN DE RESULTADOS Y CONCLUSIONES

6.1. Discusión de resultados

Desde el punto de vista metodológico ha resultado útil el sistema de criterios de evaluación utilizado. Se ha conseguido estimar tanto aspectos cuantitativos como cualitativos mediante la incorporación de una unidad de referencia, cumpliendo de esta forma los requisitos señalados por Baldrich (2013: 61) para considerar que se trate de un buen indicador de evaluación: que sea fácilmente detectable, relevante, interpretable por el mayor número de agentes implicados en el proceso, sensible a los cambios, específico y adecuado a cada actuación.

Los gestores han considerado de alto interés la evaluación realizada, porque permite orientar el nuevo programa de sostenibilidad que está previsto redactarse. Para la evaluación de las actuaciones, se optó por la combinación de dos sistemas de valoración, el cualitativo y el cuantitativo. Ambos sistemas han dado un resultado satisfactorio, pues dependiendo de la naturaleza de la actuación no siempre es posible cuantificar.

Por lo que respecta al programa de sostenibilidad evaluado, destacan los siguientes aspectos entre las causas que lo han dificultado: la escasa coordinación entre administraciones, el número de actuaciones previstas inicialmente en un contexto de bonanza económica, y las dificultades para implicar a los habitantes de la isla en las propuestas del OAPN. En cuanto a los logros alcanzados, la valoración ha permitido establecer un vínculo informal con los habitantes de la isla con respecto a la futura elaboración del siguiente programa de sostenibilidad, en el que se incorporen las necesidades de la ciudadanía en las propuestas de nuevas actuaciones en el territorio.

6.2. Conclusiones

Para concluir, y con respecto al programa de sostenibilidad de la isla de La Graciosa, se comprueba que existe un amplio conjunto de actuaciones no ejecutadas. Teniendo en cuenta que ha transcurrido ocho años desde la elaboración del programa, periodo suficiente para intentar ejecutarlas, se constata que la crisis económica, por una parte, y la falta de coordinación entre las instituciones, por otra, son las causas principales que han impedido desarrollar el programa en su totalidad. El documento es una buena iniciativa para intentar fomentar el desarrollo sostenible en la isla de La Graciosa, y debería retomarse incorporando las reflexiones que se derivan de la evaluación realizada.

Desde el punto de vista metodológico, sería interesante completar el protocolo utilizado en este ejemplo, y analizar sus posibilidades de utilización para evaluar planes y programas en otros espacios protegidos.

BIBLIOGRAFÍA

BALDRICH JUSTEL, J. (2013). *Diagnóstico de la situación actual de la isla de La Graciosa y el entorno marino dentro de una aproximación a una gestión integrada.* Máster en espacios naturales protegidos. Ed. Fundación BBVA

EUROPARC-España (2005). *Diseño de planes de seguimiento en espacios naturales protegidos. Manual para gestores y técnicos*. Ed. Fundación Fernando González Bernáldez. Madrid

GÓMEZ OREA, D., (1978). *El medio físico y la planificación*. Centro Internacional de Formación en Ciencias Ambientales. (CIFCA) Madrid.

HERNÁNDEZ DE LA OBRA, J. (2003). *Gestión del Uso Público en la RENPA*. Estrategia de acción. Consejería de Medio Ambiente Junta de Andalucía. TRAGSA Andalucía.

Ley 42/2007 de 13 de diciembre del patrimonio natural y de la biodiversidad <www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2007-21490>

MCHARG, I. (2000). *Proyectar con la naturaleza*. Barcelona: Gustavo Gil

San Francisco Recreation and Park Department (2006). Significant Natural Resource Areas Management Plan [En línea]: <http://sfrecpark.org/wp-content/uploads/SNRAMP_Final_Draft/7_MonitoringPlan.pdf > [Consulta: 20/04/2015].

TRAGSA (2008). *Plan Marco de sostenibilidad de la isla de La Graciosa*. Ed. Ministerio de medio ambiente, parques nacionales.

CASA GRANDE J., LÓPEZ- IZQUIERDO, P. Y SOLÍS CAMBA, A. (2007). *Estrategia para la planificación del Sistema de Fincas del Organismo Autónomo de Parques Nacionales en el Marco del Desarrollo Sostenible.* Ed. Organismo Autónomo de Parques Nacionales Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino.

A. EXPERIENCIAS Y BUEN GOBIERNO EN LA ORDENACIÓN TERRITORIAL Y EN LA PLANIFICACIÓN AMBIENTAL Y URBANA COMO INSTRUMENTOS FRENTE A LA CRISIS GLOBAL Y PARA AFRONTAR UN NUEVO MODELO DE DESARROLLO.

Cambios significativos en la gestión del riesgo de inundación en la Comunitat Valenciana

*José Sergio Palencia Jiménez**
*Eric Gielen***
*Carles Sanchis Ibor****
**Dr. Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos. Profesor Asociado. Dpto. de Urbanismo, Universitat Politècnica de València,*
***Dr. Ingeniero Agrónomo. Profesor Colaborador. Dpto. de Urbanismo, Universitat Politècnica de València,*
****Dr. Geógrafo. Investigador del Centro Valenciano de Estudios del Riego, Universitat Politècnica de València,*

RESUMEN
La problemática de la inundabilidad y su relación con las transformaciones territoriales está experimentando un cambio de tendencia significativo, tanto en la forma de entender el alcance del problema como de enfrentarse al mismo. En esta comunicación se analiza el escenario actual sobre la disponibilidad de nuevas cartografías de peligrosidad y riesgos de inundación en España y su relación con la regulación normativa que determina los usos compatibles con las zonas inundables. En particular, se plantea el caso concreto de la Comunitat Valenciana como ejemplo de coordinación administrativa en la gestión de los usos de suelo en zonas inundables, destacando la importancia de las cartografías elaboradas por la administración estatal y autonómica, así como sus efectos sobre las transformaciones territoriales.

ABSTRACT
The problematic of floods and its association to territorial transformation is undergoing a significant trend change, in terms of understanding the scope of the problem and dealing with it. This paper we analyze the current scenario availability of new hazard maps and flood risk in Spain and its relationship with the legal regulation that determines the compatible uses with flood areas. In particular, the specific case of the Autonomous Community of Valencia arises, as an example of administrative coordination in the management of land use in flood areas, stressing the importance of the maps produced by the state and regional administration and its effects on territorial transformation.

PALABRAS CLAVE
Ordenación del territorio, Riesgo de inundación, Plan de Gestión, Usos del suelo, Cartografía de inundación.

KEYWORDS
Regional planning, Flood risk, Management Plan, Land use, Flood Mapping.

1. INTRODUCCIÓN

El territorio experimenta diversas alteraciones morfológicas, originadas fundamentalmente por fenómenos de origen natural, o bien por actuaciones que desarrolla el ser humano artificializando el territorio, y en ocasiones exponiendo al riesgo de inundación a las personas y sus bienes.

En este sentido, hay que destacar que las inundaciones son el riesgo natural con mayor incidencia social y económica en España y en particular en el País Vasco, Cataluña y la Comunitat Valenciana. Así lo reflejan los últimos datos publicados por el Consorcio de Compensación de Seguros, de donde se puede extraer que la siniestralidad sobre los bienes, en el periodo comprendido entre los años 1971 y 2014, ascendió a 6.114.353.000 de euros, equivalentes al 68,8% de las indemnizaciones totales pagadas de dichos bienes.

Con el objeto de paliar los efectos negativos de las inundaciones, las Demarcaciones Hidrográficas españolas han elaborado documentos de planificación, denominados “Planes de Gestión del Riesgo de Inundación” en los cuales se han definido, entre otros aspectos, medidas concretas frente a las inundaciones y regulaciones normativas que permitan establecer limitaciones y criterios a los usos que pretendan implantarse en el territorio.

2. NORMATIVA DE LOS PLANES DE GESTIÓN

La Directiva 2007/60/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, relativa a la evaluación y gestión de los riesgos de inundación, cuya trasposición al ordenamiento jurídico español se materializó con la aprobación del Real Decreto 903/2010, de 9 de julio, de evaluación y gestión de riesgos de inundación, ha supuesto un cambio significativo en la forma de entender y actuar frente a las inundaciones, por parte de las administraciones que directamente se encuentran vinculadas al hecho de que suceda una inundación, así como a los efectos de la misma.

La Unión Europea estableció, en la Directiva 2007/60/CE, tres fases para la implantación de la misma, habiéndose cumplido recientemente la última de las fases, prevista para el 22 de diciembre de 2015. Concretamente, el 15 de enero de 2016[1] se aprobaron por el Gobierno, en reunión del Consejo de Ministros, la

[1] Aprobación publicada en el BOE nº 19, de 22 de enero de 2016 (Planes de gestión del riesgo de inundación aprobados: cuencas intercomunitarias del Cantábrico Occidental, Cantábrico Oriental, Miño-Sil, Duero, Tajo, Guadiana, Guadalquivir, Ceuta, Melilla, Segura, Júcar y Ebro; y cuencas intracomunitarias de Galicia Costa, Tinto-Odiel-Piedras, Guadalete-Barbate y Cuencas Mediterráneas Andaluzas).

mayoría de los Planes de Gestión que han sido elaborados por las Demarcaciones Hidrográficas (Figura 1).

Figura 1. Estado de tramitación de los Planes de Gestión del Riesgo de Inundación en las Demarcaciones Hidrográficas Intercomunitarias e Intracomunitarias en España. Fuente: elaboración propia a partir de la información publicada por el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.

Estos Planes de Gestión del riesgo de inundación, conforme a lo establecido en el anexo del Real Decreto 903/2010, debían contener un conjunto de medidas que contemplasen al menos aspectos relacionados con la restauración fluvial, mejora del drenaje de infraestructuras lineales, predicción de avenidas, protección civil, ordenación del territorio y urbanismo, seguros y estructuras. Centrándonos en las medidas de ordenación del territorio y urbanismo, objeto de esta comunicación, el Real Decreto establece que deben incluirse al menos:

"*Las limitaciones a los usos del suelo planteadas para la zona inundable en sus diferentes escenarios de peligrosidad, los criterios empleados para considerar el territorio como no urbanizable, y los criterios constructivos exigidos a las edificaciones situadas en zona inundable.*

Las medidas previstas para adaptar el planeamiento urbanístico vigente a los criterios planteados en el plan de gestión del riesgo de inundación, incluida la posibilidad de retirar construcciones o instalaciones existentes que supongan un grave riesgo, para lo cual su expropiación tendrá la consideración de utilidad pública."

Analizados los Planes de Gestión aprobados y sus normativas se ha observado que las limitaciones a los usos del suelo propuestas, así como los criterios considerados y las medidas relativas a la adecuación del planeamiento urbanístico ha sido muy desigual para los doce Planes de Gestión de ámbito estatal o intercomunitarios aprobados. Por ello, se ha propuesto clasificarlos en base al grado de desarrollo de las de medidas de ordenación del territorio y urbanismo en tres grupos, como los siguientes:

Grupo A: Planes de Gestión que han establecido en su normativa limitaciones concretas a usos que se localicen en la zona de policía inundable o en el resto de la zona inundable, es decir fuera de la zona de policía.

En la zona de policía inundable se ha diferenciado entre la zona de flujo preferente (ZFP), para la cual se establece un listado de usos no autorizados con determinadas excepciones en suelos que tuviesen la condición de suelo urbanizado[2], y la zona fuera del flujo preferente, en la cual se distingue entre el suelo urbanizado y el suelo rural. En ambos tipos de suelo se establecen restricciones de usos con carácter general, exigiéndose para los suelos urbanizados la elaboración de estudios hidráulicos de detalle que establezcan las medidas correctoras que resultasen necesarias. En el suelo rural se establecen restricciones similares al suelo urbanizado, si bien se establece el periodo de retorno de 100 años como ámbito de restricción, frente a los 500 años en el suelo urbanizado.

En la zona inundable fuera de la zona de policía, se establecen las mismas limitaciones anteriores, si bien, se expresa que serán las administraciones de ordenación del territorio y urbanismo de las comunidades autónomas quienes velen por el cumplimento de las limitaciones referidas.
Estos Planes de Gestión incluyen medidas de protección frente a inundaciones, diferenciando el suelo en situación básica de urbanizado o rural, normas específicas para el diseño de puentes, coberturas, medidas estructurales de defensa y modificaciones del trazado de cauces, drenaje de la nuevas áreas a urbanizar y de las vías de comunicación, así como, criterios técnicos para la elaboración de los estudios hidráulicos.

Grupo B: Planes de Gestión que han establecido algunos criterios sobre los usos que puedan ser permitidos en dos zonas diferenciadas, zona de flujo preferente y resto de la zona inundable.

Se hace hincapié en la consideración del propio Plan para la gestión de las inundaciones, así como, que la cartografía de referencia en las zonas inundables será la ofrecida en el sistema de información de la Confederación

[2] Artículo 21 del 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.

correspondiente, la cual contribuirá a la configuración del Sistema Nacional de Cartografía de Zonas Inundables (SNCZI).

Grupo C: Planes de Gestión que no establecen limitaciones ni criterios específicos. Advierten de la consideración de los criterios establecidos en el Plan de Gestión del Riesgo de Inundación, así como, el Plan Estatal de Protección Civil ante el Riesgo de Inundaciones y la Directriz Básica de Planificación de Protección Civil ante el Riesgo de Inundaciones.

En la Tabla 1 se muestra la clasificación propuesta para las doce Demarcaciones Hidrográficas correspondientes a las cuencas intercomunitarias según los grupos anteriormente definidos.

GRUPO DE MEDIDAS	DEMARCACIÓN HIDROGRÁFICA
Grupo A	- DH del Cantábrico Oriental - DH del Cantábrico Occidental - DH del Miño Sil (introduce particularmente una regulación entre el riesgo de inundación y la planificación territorial y urbanística)
Grupo B	- DH del Duero - DH del Guadiana - DH del Segura (introduce particularmente una regulación entre el riesgo de inundación y la planificación territorial y urbanística)
Grupo C	- DH del Tajo - DH del Guadalquivir - DH de Ceuta - DH de Melilla - DH del Júcar - DH del Ebro

Tabla 1. Clasificación de las Demarcaciones Hidrográficas intercomunitarias según las regulaciones y medidas previstas en los Planes de Gestión del Riesgo de Inundación. Fuente: elaboración propia a partir de los Planes de Gestión publicados en el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.

2.1. Modificación del Reglamento del Dominio Público Hidráulico

El Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente redactó en el año 2015 el denominado "*Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Reglamento del Dominio Público Hidráulico aprobado por el Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, en materia de gestión de riesgos de inundación, caudales ecológicos, reservas hidrológicas y vertidos de aguas residuales*", el cual estuvo expuesto al público entre el 15 de julio y el 16 de agosto de 2015.

Este proyecto de modificación del RDPH se encuentra a día de hoy pendiente de ser aprobado. En cuanto a la gestión de los riesgos de inundación se refiere, este proyecto establece tres objetivos fundamentales:

- La homogeneización de criterios en la regulación de los usos en la zona de flujo preferente para todas las Demarcaciones Hidrográficas.

- El desarrollo del artículo 11.3 del Texto Refundido de la Ley de Aguas, estableciéndose limitaciones básicas en el uso de las zonas inundables para garantizar la seguridad de las personas y bienes.
- Proporcionar seguridad jurídica mediante una adecuada implantación y coordinación de los Planes hidrológicos de cuenca y los Planes de gestión del riesgo de inundación.

El legislador consciente de la existencia de distintas consideraciones en materia de la gestión de los riesgos de inundación en los Planes Hidrológicos de cuenca aprobados prevé mejorar la regulación de las zonas inundables mediante este proyecto de modificación del RDPH.

Con esta modificación del RDPH existiría una regulación básica sobre los usos del suelo en zonas inundables, pudiendo ser ampliada por las comunidades autónomas en base al derecho que les otorga su competencia en ordenación del territorio y urbanismo.

2.2. Aplicación en la Comunitat Valenciana

En la Comunitat Valenciana confluyen tres Demarcaciones Hidrográficas, concretamente las correspondientes a las cuencas del Ebro, Júcar y Segura, en una proporción respecto a la superficie de la Comunitat Valenciana del 3,53%, 91,24% y 5,23% respectivamente (Figura 2).

Esta situación hace que la gestión de las zonas inundables en la Comunitat Valenciana se encuentre ante una regulación diferenciada conforme a los Planes de Gestión aprobados, tal y como se ha analizado en el apartado 2. La situación resultante es que el 94,77% de la superficie de la Comunitat Valenciana corresponde a las cuencas del Ebro y Júcar (Grupo C), con una regulación que no propone limitaciones ni criterios específicos para los zonas inundables y el 5,23% corresponde a la cuenca del Segura (Grupo B), en la cual se propone una regulación a partir de determinados criterios en la zona inundable y su relación con la planificación territorial y urbanística.

Por otra parte, la superficie inundable conforme al Sistema Nacional de Cartografía de Zonas Inundables por Demarcaciones Hidrográficas en la Comunitat Valenciana es la siguiente:

- DH Ebro: 23,37 ha (0,02%)
- DH Júcar: 110.699,31 ha (81,43%)
- DH Segura: 25.215,37 ha (18,55%)

Como se observa la gestión de las zonas inundables de la Demarcación Hidrográfica del Segura en la Comunitat Valenciana adquiere mayor peso, superando el 18%, frente a la superficie territorial de la propia Demarcación en la Comunitat Valenciana que es del 5,23%.

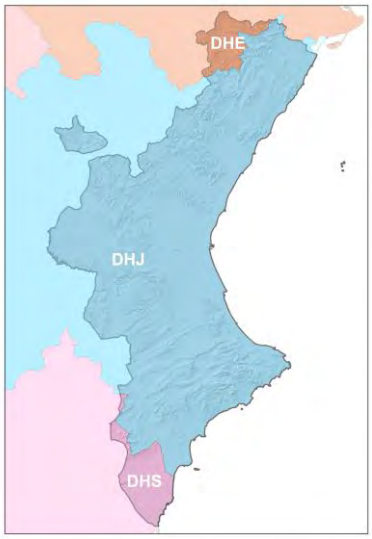


Figura 2. Ámbitos de las Demarcaciones Hidrográficas en la Comunitat Valenciana. Fuente: elaboración propia a partir de la información publicada por el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente y Terrasit.

La aprobación de los Planes de Gestión supondrá una regulación diferente en prácticamente una quinta parte de la Comunitat Valenciana en tanto no se apruebe el proyecto de modificación del RDPH.

En la Comunitat Valenciana se encuentra vigente desde el año 2003 el "*Plan de Acción Territorial sobre prevención del riesgo de inundación en la Comunitat Valenciana (PATRICOVA)*", el cual ha sido revisado recientemente y aprobado en octubre de 2015. Este Plan ha permitido gestionar los usos de suelo afectado por riesgo de inundación desde el año 2003, desde los ámbitos de la ordenación del territorio y la hidrología, en base a tres pilares fundamentales:

- La disponibilidad de una cartografía de peligrosidad de inundación elaborada por expertos de la Universitat Politècnica de València a escala regional 1:50.000.
- La aplicación de una Normativa Urbanística de carácter vinculante y obligado cumplimiento para particulares y administraciones.
- La coordinación entre la administración autonómica, con competencias en ordenación del territorio, y la administración del estado, con competencias en materia de hidrología.

La coordinación administrativa referida ha permitido gestionar los usos del territorio, que encontrándose a priori en una zona inundable conforme a la cartografía de peligrosidad según el PATRICOVA, ha sido a través de la elaboración de estudios de inundabilidad para la concreción de la inundabilidad de la zona. Estos estudios son aprobados por la administración autonómica con competencias en ordenación del territorio, previo informe de la Confederación Hidrográfica en materia hidrológica, hidráulica y geomorfológica.

El procedimiento administrativo vigente, conforme al PATRICOVA revisado, es el que se muestra en la figura 3.

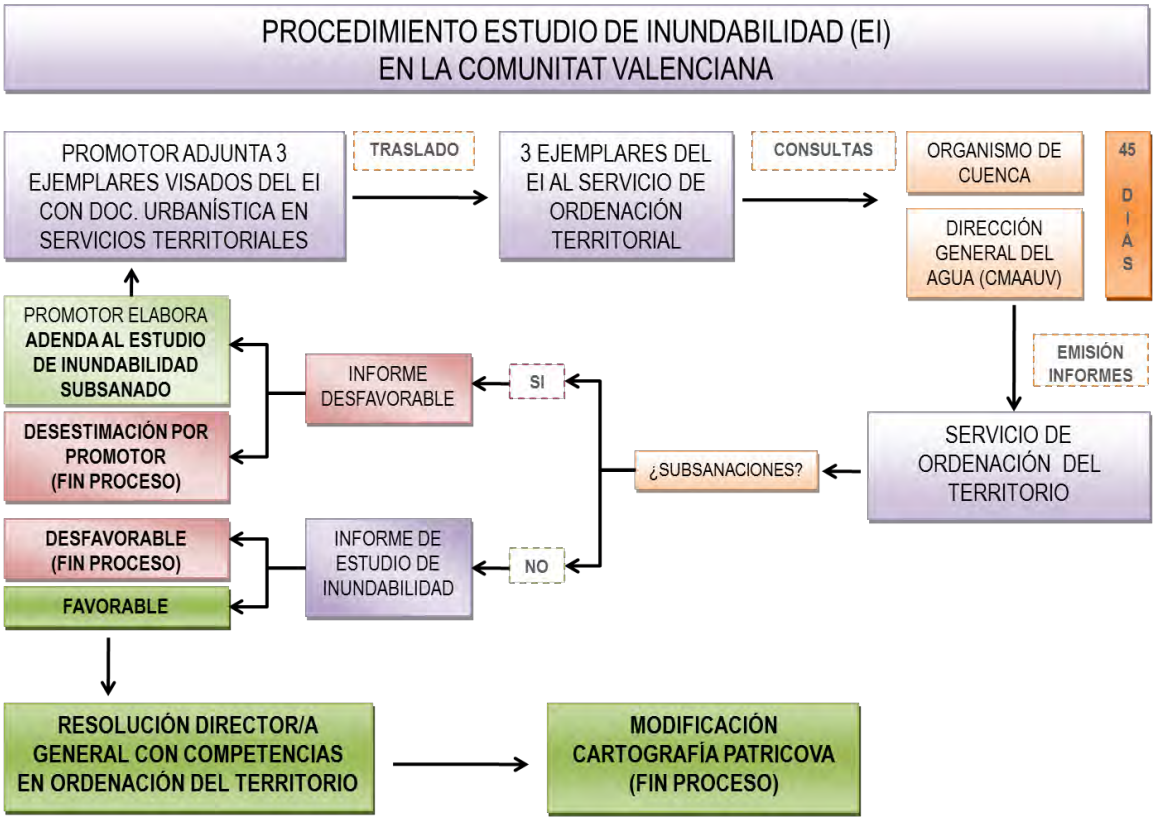


Figura 3. Procedimiento administrativo para los estudios de inundabilidad en la Comunitat Valenciana. Fuente: elaboración propia.

El resultado de la gestión del riesgo de inundación en la Comunitat Valenciana con la aplicación del PATRICOVA del 2003, hasta su revisión, ha supuesto evitar la ocupación de más de 7.300 ha de suelo inundable, mediante estudios de inundabilidad para la concreción del riesgo y actuaciones de corrección. La tipología de medidas que ha prevalecido en la gestión de las inundaciones desde la entrada en vigor del PATRICOVA ha sido las medidas no estructurales frente a medidas estructurales.

3. BENEFICIOS DE LA CARTOGRAFÍA DE PELIGROSIDAD

La gestión de las zonas inundables requiere la identificación de las mismas, bien por sucesos conocidos (históricos), o bien por estimaciones determinadas por procesos de cálculo hidrológico-hidráulico o estudios geomorfológicos. Estas diversas metodologías concluyen con la representación cartográfica de las zonas inundables identificadas, con diferentes niveles de precisión.

En la década de los noventa, en la Comunitat Valenciana se desarrollaron varias cartografías de peligrosidad de inundación, disponiéndose en el año 1992 de un primer mapa de zonas inundables, basado en la geomorfología que define las formas fluviales. Mediante la elaboración de estudios hidrológico-hidráulicos se amplió la información inicial, disponiéndose en 1997 de una cartografía del riesgo de inundación en la Comunitat Valenciana, la cual se publicó en la serie de

cartografías temáticas divulgadas por la Generalitat Valenciana a escala 1:50.000. En el año 1999 se declaró de necesaria observancia la cartografía del riesgo de inundación, por orden del Conseller de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes, en la redacción de planes urbanísticos o territoriales que se formulasen en la Comunitat Valenciana.

La cartografía del riesgo de inundación fue la que sirvió para la elaboración del Plan Especial ante el Riesgo de Inundación de la Comunitat Valenciana, aprobado en 1999 por el Decreto 156/1999 del Gobierno Valenciano, y del Plan de Acción Territorial sobre prevención del riesgo de inundación en la Comunitat Valenciana (PATRICOVA), aprobado por el Acuerdo del Consell de 28 de enero de 2003.

La prevención frente a los riesgos de inundación requiere de una cartografía lo más desarrollada posible y una regulación normativa que permita controlar los usos en el territorio evitando localizaciones inadecuadas que pongan en riesgo a las personas y sus bienes.

3.1. Relación con los usos del suelo

En los últimos años se ha ido desarrollando diversas cartografías de inundabilidad, tanto por la administración autonómica como por la administración del estado, a través de las Demarcaciones Hidrográficas.

Con objeto de analizar la efectividad de la cartografía de inundabilidad que ha sido considerada en la Comunitat Valenciana desde la entrada en vigor del PATRICOVA en el año 2003, se ha determinado cuales han sido los cambios experimentados en los usos del suelo entre los años 2005 y 2011, que no habiendo sido identificados por la cartografía referida sí lo es por las nuevas cartografías elaboradas por la administración autonómica y estatal.

Para el desarrollo del análisis se han utilizado las siguientes fuentes de información:

- Datos del Sistema de Información sobre Ocupación del Suelo de España (SIOSE) de los años 2005 y 2011.
- Cartografía de peligrosidad de inundación del PATRICOVA revisado en 2013 y aprobado en octubre de 2015.
- Cartografía de peligrosidad de inundación del Sistema Nacional de Cartografía de Zonas Inundables (SNCZI), elaborada por los organismos de cuenca del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente y aportaciones de las Comunidades Autónomas en 2013.

El SIOSE permite observar la distribución del uso del suelo, dividido en polígonos que se definen por una o varias coberturas, que pueden ser simples (uniforme en todo el polígono) o asociación (combinación de varias cubiertas simples dentro de un polígono). En esta investigación se van a considerar las superficies artificiales, es decir aquellas que tienen una cobertura codificada con el valor 800 o superior.

La cartografía de peligrosidad de inundación elaborada por la Comunitat Valenciana, se ha realizado a escala 1:25.000, conformándola zonas inundables determinadas por métodos hidrológico-hidráulicos y por estudios geomorfológicos.

La cartografía de peligrosidad de inundación elaborada por las Demarcaciones Hidrográficas para el SNCZI

A partir de estas fuentes de datos y mediante el uso de un Sistema de Información Geográfica se ha obtenido la superficie que se ha artificializado en el periodo 2005-2011, que a su vez se encuentra afectada por la cartografía de inundación del PATRICOVA revisado y del SNCZI. En el PATRICOVA se han obtenido dos cartografías de peligrosidad de inundación:

1. Obtenida por métodos hidrológico-hidráulicos y por estudios geomorfológicos´.
2. Envolvente conjunta de las cartografías de inundabilidad determinadas por el PATRICOVA, conforme se ha indicado, y por el SNCZI.

Año	2005	2011
Cobertura Artificial SIOSE (ha)	147.265	162.323
Cambios Cobertura Artificial SIOSE (ha)	15.058	

Tabla 2. Incremento de la cobertura artificial según el SIOSE en el periodo entre los años 2005 y 2011. Fuente: elaboración propia a partir del Instituto Geográfico Nacional (IGN).

Cartografía de peligrosidad de inundación	**Cambios Cobertura Artificial SIOSE en zona inundable (ha)**	**Cambios Cobertura Artificial SIOSE en zona inundable/ Cambios Cobertura Artificial SIOSE (%)**
PATRICOVA 2015 (PI niveles 1 a 7)	3.699	24,57
PATRICOVA 2015 (Envolvente T500)	4.160	27,63
SNCZI (T500)	2.287	15,19

Tabla 3. Incremento de cobertura artificial entro los años 2005 y 2011, según SIOSE, afectado por peligrosidad de inundación, según el PATRICOVA revisado 2015 y el SNCZI. Fuente: elaboración propia a partir del SNCZI publicado en el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, la cartografía del PATRICOVA publicada en Terrasit y el SIOSE publicado en el IGN.

Considerando los resultados que se muestran en las tablas anteriores (Tabla 2 y Tabla 3), se observa que la cartografía del PATRICOVA de 2003 no identificó casi un 25% de los suelos artificiales que fueron transformados entre los años 2005 y 2011 en zona inundable, según el PATRICOVA revisado en 2015, motivo por el cual no fueron sometidos al proceso administrativo que la Normativa del PATRICOVA estipula.

Si se considera este mismo análisis teniendo en cuenta la cartografía de inundabilidad del SNCZI, la superficie de suelo artificial transformada en zona inundable en el mismo periodo de tiempo sería de un 15,19% respecto al total de suelo artificializado.

El PATRICOVA revisado, en aras de mejorar su eficacia en materia preventiva, elaboró una cartografía denominada envolvente, la cual engloba la totalidad de las superficies inundables determinadas por el PATRICOVA y por el SNCZI. El resultado de combinar esta envolvente con los cambios de suelo artificial en el periodo 2005-2011, indican que el 27,63% de la superficie artificializada no fue informada por el PATRICOVA de 2003, al no haberse identificado en la cartografía de peligrosidad de inundación elaborada.

Esta situación justificaría más si cabe la complementariedad de las cartografías determinadas por el PATRICOVA 2015 y el SNCZI. En este sentido, se considera necesario que el SNCZI incorpore la cartografía elaborada para el PATRICOVA revisado y aprobado en 2015, teniendo en cuenta que el SNCZI lo conforman las cartografías de zonas inundables, elaboradas por el Ministerio y aquellos que han aportado las Comunidades Autónomas.

Actualmente el SNCZI incluye 6.868,31 ha determinadas en el PATRICOVA del 2003, las cuales han sido revisadas.

3.2. Relación con el planeamiento urbanístico

Una vez analizados los efectos de la cartografía de peligrosidad por inundación sobre los cambios de los usos del suelo artificial, se tiene por objeto determinar la relación existente entre la clasificación del suelo propuesta en los planeamientos urbanísticos municipales[3] de la Comunitat Valenciana y las cartografías de inundación determinadas por los organismos de cuenca de ámbito estatal y la administración autonómica.

En la Tabla 4 se muestra la superficie en hectáreas y en porcentaje de la clasificación del suelo según los planeamientos municipales de la Comunitat Valenciana, actualizados a septiembre de 2015. Se observa que el suelo que tiene la clasificación de urbanizable actualmente es prácticamente similar al suelo urbano, disponiéndose prácticamente de tanto suelo que puede albergar futuros desarrollos urbanísticos, como suelo ya urbanizado y consolidado.

Clasificación de Suelo	Superficie Total (ha)	Superficie Total (%)
Suelo urbano	82.447	3,55
Suelo urbanizable	81.983	3,53
Suelo no urbanizable	2.148.850	92,40
Sin Planeamiento vigente	12.196	0,52
Total Comunitat Valenciana	2.325.475	100,00

Tabla 4. Clasificación urbanística del suelo en la Comunitat Valenciana. Fuente: elaboración propia a partir del planeamiento urbanístico de la Comunitat Valenciana publicado en Terrasit.

[3] La información del planeamiento urbanístico municipal utilizada ha sido la publicada a fecha 16 de septiembre de 2015 por la Conselleria de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio.

Si determinamos la superficie afectada por las cartografías de inundación, según el PATRICOVA revisado y el SNCZI, considerando la clasificación del suelo como urbano, urbanizable y no urbanizable, se obtiene las superficies que se muestran en la Tabla 5.

PELIGROSIDAD DE INUNDACIÓN	SUELO URBANO (ha)	SUELO URBANIZABLE (ha)	SUELO NO URBANIZABLE (ha)	SIN PLANEAMIENTO (ha)
PATRICOVA 2003 (PI niveles 1 a 6)	7.354	5.947	103.982	0
PATRICOVA 2015 (PI niveles 1 a 7)	16.972	16.574	252.292	346
SNCZI (T500)	8.006	9.181	118.565	0
PATRICOVA 2015 (Envolvente T500)	19.498	18.925	267.441	346

Tabla 5. Superficie de suelo afectado por peligrosidad de inundación, según el PATRICOVA 2003, el PATRICOVA revisado 2015 y el SNCZI, considerando la clasificación urbanística del suelo. Fuente: elaboración propia a partir del SNCZI publicado en el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, la cartografía del PATRICOVA y el planeamiento urbanístico de la Comunitat Valenciana publicadas en Terrasit.

Comparando los resultados que se muestran en la Tabla 5 se observa la importancia que tiene desde la prevención la consideración de la cartografía de peligrosidad de inundación. Por ejemplo, el PATRICOVA 2003, que ha estado vigente hasta la aprobación de su revisión en 2015, ha llegado a identificar 5.947 hectáreas de suelo urbanizable afectado por peligrosidad de inundación. Sin embargo este mismo documento revisado, en el cual se ha incorporado un nuevo nivel de peligrosidad por criterios geomorfológicos, ha hecho que se identifiquen 16.574 hectáreas de suelo urbanizable afectado por inundabilidad, lo que supone un incremento del 278,7%. Esta misma comparativa realizada con la cartografía de inundación según el SNCZI supone un incremento de suelos urbanizables afectados, respecto al PATRICOVA 2003, del 154,4%.

Estos resultados demuestran más si cabe la necesidad de ampliar la cartografía de inundabilidad del Sistema Nacional de Cartografía de Zonas Inundables incorporando cartografías de ámbito autonómico como la determinada en la revisión del PATRICOVA.

4. CONCLUSIONES

En la Comunitat Valenciana existe una singular preocupación por parte de la sociedad y de las administraciones públicas por los sucesos de inundación, que tan frecuentes son en este territorio. Por este motivo, en los años noventa se desarrollaron estudios y trabajos que ampliaron el conocimiento de las zonas expuestas al riesgo de inundación, concluyendo en el año 2003 con la elaboración y aplicación de un documento regulador de los usos del suelo en zonas inundables en la Comunitat Valenciana, denominado PATRICOVA. Este documento fue ampliamente consensuado por la sociedad valenciana y por las administraciones de ámbito estatal, autonómico y local. La Normativa y la

cartografía de zonas inundables han sido sin lugar a dudas los documentos que mayor repercusión han tenido en la eficacia de la gestión de las zonas inundables.

Los Planes de Gestión del riesgo de inundación elaborados por la Demarcaciones Hidrográficas que han sido recientemente aprobados por el Ministerio de la Presidencia, han supuesto un avance significativo en la gestión de los usos de suelo en zonas inundables. Sin embargo, la incorporación en la Normativa de los Planes de una regulación de usos del suelo, por cada una de las Demarcaciones Hidrográficas, ha supuesto un tratamiento diferenciado en la gestión del territorio afectado por peligrosidad de inundación, que hace más compleja dicha gestión si además se tiene en consideración las regulaciones autonómicas en materia de inundaciones, como es el caso de la Comunitat Valenciana.

Por ello, consideramos que la aprobación del "*Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Reglamento del Dominio Público Hidráulico aprobado por el Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, en materia de gestión de riesgos de inundación, caudales ecológicos, reservas hidrológicas y vertidos de aguas residuales*" es una necesidad urgente, que permitiría homogeneizar la regulación básica sobre los usos del suelo en zonas inundables para todo el territorio español, la cual se vería complementada por las regulaciones que las Comunidades Autónomas considerasen por la casuística concreta de cada territorio, como es el caso de la Comunitat Valenciana.

Respecto a la cartografía de inundación, si bien el Sistema Nacional de Cartografía de Zonas Inundables debe ser el portal de referencia sobre información de cartografía referente a la peligrosidad de inundación, tal y como se propone en el Real Decreto 903/2010, de 9 de julio, de evaluación y gestión de riesgos de inundación, en la normativa asociada a algunos Planes de Gestión de las Demarcaciones Hidrográficas y en el apartado 5 del artículo 78 del "*Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Reglamento del Dominio Público Hidráulico aprobado por el Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, en materia de gestión de riesgos de inundación, caudales ecológicos, reservas hidrológicas y vertidos de aguas residuales*" debe tenerse en consideración que la prevención en la gestión de los usos de suelo en zonas inundables será más efectiva cuanto mayor definición de las zonas inundables exista.

Se ha comprobado la eficacia de la cartografía de inundabilidad del PATRICOVA del 2003 en la Comunitat Valenciana, contribuyendo a la gestión de usos del suelo que pretendían localizarse en zonas inundables. Sin embargo, un mayor conocimiento de la inundabilidad en la Comunitat Valenciana, ha permitido ampliar la cartografía de las zonas inundables en la revisión del PATRICOVA aprobado en 2015. No obstante, esta cartografía que incluye zonas de riesgo significativo y otras zonas de riesgo no consideradas significativas, se considera relevante en materia de prevención desde la ordenación del territorio, ya que permite evitar localizaciones inadecuadas sin previo informe de las administraciones competentes en materia de hidrología y ordenación del territorio.

Por ello, es fundamental que el Sistema Nacional de Cartografía de Zonas Inundables no se limite a identificar las zonas de peligrosidad de inundación por riesgo significativo, sino que incorpore todas las zonas inundables identificadas por las administraciones del estado, autonomías y locales, pudiendo disponer de un sistema de actualización periódico para cortos plazos de tiempo. Esta necesidad ha quedado demostrada al analizar los efectos que la cartografía de inundabilidad puede generar sobre la clasificación del suelo, pudiéndose evitar desarrollos en zonas potencialmente inundables no identificadas en el Sistema Nacional de Cartografía de Zonas Inundables.

BIBLIOGRAFÍA

BERGA CASAFONT, L. (2011). “Las inundaciones en España. La nueva Directiva Europea de inundaciones”. *Revista de Obras Públicas* 158 (3520), 7-18.

BERGA CASAFONT, L. (2015). “La implantación de la Directiva Europea de inundaciones”. *Jornada sobre las inundaciones en España*. Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos. Madrid, 1 de julio.

CONSORCIO DE COMPENSACIÓN DE SEGUROS (2015). “Estadística. Riesgos Extraordinarios. Serie 1971-2014”. Edita: *Consorcio de Compensación de Seguros*. 146 pp.

DIRECTIVA 2007/60/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO, de 23 de octubre de 2007, relativa a la evaluación y gestión de los riesgos de inundación.

FRANCÉS GARCÍA, F; MARCO SEGURA, J.B.; LLORENS FABREGAT, V. (2000): “Un ejemplo de análisis regional del riesgo de inundación en el marco de la planificación territorial”. *Serie Geográfica*, 9, 237-248.

GENERALITAT VALENCIANA. CONSELLERIA DE OBRAS PÚBLICAS, URBANISMO Y TRANSPORTE (2003): “Plan de Acción Territorial de carácter sectorial sobre prevención del Riesgo de Inundación en la Comunidad Valenciana (PATRICOVA)”. COPUT. Dirección General de Urbanismo y Ordenación Territorial.

GENERALITAT VALENCIANA. CONSELLERIA DE INFRAESTRUCTURAS, TERRITORIO Y MEDIO AMBIENTE (2013): “Revisión del Plan de Acción Territorial sobre prevención del Riesgo de Inundación en la Comunitat Valenciana”. Conselleria de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente.

MINISTERIO DE AGRICULTURA, ALIMENTACIÓN Y MEDIO AMBIENTE (2016). Aprobación de los Planes de Gestión del Riesgo de Inundación. BOE nº 19, de 22 de enero de 2016.

PALENCIA JIMÉNEZ, JS. (2016). “Ordenación del territorio e inundabilidad. El caso de la Cuenca del Río Girona en la provincia de Alicante (Comunidad Valenciana-España)” [Tesis doctoral no publicada]. Universitat Politècnica de València. http://hdl.handle.net/10251/61991

REAL DECRETO 903/2010, de 9 de julio, *de evaluación y gestión de riesgos de inundación*. Boletín Oficial del Estado, núm 171, de 15 de julio.

ZORNOZA, C. (2013): “Crecimiento urbanístico en la zona costera de la Comunidad Valenciana (1987-2009)”. València, IIDL-PUV, 149 p.

A. EXPERIENCIAS Y BUEN GOBIERNO EN LA ORDENACIÓN TERRITORIAL Y EN LA PLANIFICACIÓN AMBIENTAL Y URBANA COMO INSTRUMENTOS FRENTE A LA CRISIS GLOBAL Y PARA AFRONTAR UN NUEVO MODELO DE DESARROLLO

Planes Sectoriales para la Ordenación del Territorio en España: Una aproximación[1]

Enrique Peiró Sánchez-Manjavacas
Graduado en Ciencias Ambientales por la Universitat de València, estudiante del Máster en Técnicas para la Gestión del Medio Ambiente y del Territorio

RESUMEN
Una completa valoración acerca de la Ordenación del Territorio y su estado representan la clave para plantear nuevos modelos de desarrollo que permitan dar solución a los nuevos retos y realidades territoriales caracterizadas por su mayor complejidad e interdisciplinariedad. El presente texto plantea una primera aproximación a la planificación sectorial como antesala a una caracterización completa del estado del arte de este conjunto de instrumentos de planificación (planes sectoriales de OT) a nivel nacional.

ABSTRACT
A complete evaluation on the Planning and their status are the key to raising new models of development to solve new challenges and territorial realities characterized by greater complexity and interdisciplinarity. This paper presents a first approach to the Sectoral Planning as a prelude to a complete characterization of the state of art of this set of planning instruments (sectoral plans) at Spanish level.

PALABRAS CLAVE
Ordenación del Territorio, Planificación Sectorial, Planes Sectoriales de Ordenación del Territorio, Modelos de Organización

KEYWORDS
Spatial Planning, Sectoral Planning, Sectoral Plans, Organizational Models.

[1] Este trabajo ha sido realizado en el marco del proyecto de investigación CS02012-36960 "Del gobierno a la gobernanza y gobernabilidad efectiva del territorio: guías para un nuevo desarrollo territorial", Plan Nacional de I+D+i 2008-2011, Subprograma de Proyectos de Investigación Fundamental del Ministerio de Economía y Competitividad, cofinanciado por el FEDER.

1. LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y LA PLANIFICACIÓN SECTORIAL

1.1. ¿A qué hace referencia la Ordenación del Territorio?

Se entiende por Ordenación del Territorio la disciplina científica, técnica administrativa y política interdisciplinar y global que tiene por objeto el desarrollo equilibrado de las regiones, así como la organización física del espacio, atendiendo a un concepto rector (CE, 1983). Mediante su concreción gracias a la planificación, entendida como la distribución de elementos de diversa índole (naturales, demográficos, infraestructuras, actividades socioeconómicas…) sobre el territorio, se logra aumentar el bienestar social (Murcia, 1978; García, 1979).

1.2. ¿Por qué centrarse en la Planificación Sectorial?

Del conjunto de componentes que conforman la disciplina objeto de análisis, ya existe bibliografía extensa fruto de diversos estudios tanto desde la perspectiva nacional como autonómica, destacando el análisis en detalle y que representa una fuente de actualizada de información de gran utilidad en Farinós, J.; García, Mª.J. y Aldrey, J.A. (2016).

Sin embargo, y en contrapartida con el resto de instrumentos de ordenación analizados, no existe en la actualidad una valoración completa y adecuada sobre los instrumentos y escalas de actuación de la planificación sectorial, de los responsables de su aprobación y desarrollo, o sobre las temáticas predominantes en la misma. Su objeto es la ordenación y programación de diferentes actividades sectoriales de incidencia territorial tales como las infraestructuras, equipamientos, dotaciones y servicios de interés público, entre otros, siendo la finalidad de su regulación su integración en el marco de la Ordenación del Territorio, de manera que esta se subordine a los mecanismos de coordinación propios de la planificación de carácter más integral, supuestamente de rango superior (Benabent, 2006). Desde un ámbito que comprende desde un municipio hasta la totalidad de la comunidad autónoma, los instrumentos de carácter sectorial, por sus evidentes impactos, precisan de una coordinación entre los diferentes departamentos autonómicos y administraciones públicas responsables con el fin de reducir y eliminar las fricciones y redundancias en la acción pública (Zoido, 1998).

2. RESPUESTAS INADECUADAS ANTE LA NECESIDAD DE ORDENACIÓN

2.1. Origen de la necesidad de ordenación; respuestas inadecuadas desde el marco normativo y legal, y su relación con la planificación sectorial.

2.1.1. Por qué resulta necesaria la Ordenación

La desordenación del territorio fruto de la ubicación aleatoria de las diferentes actividades socioeconómicas representa el origen de la necesidad de una Ordenación como respuesta a las alteraciones y negativos impactos que se producen en el medio; tanto de índole socioeconómica por los desequilibrios territoriales que genera (dicotomía entre campo-ciudad y las actividades económicas diferentes ligadas a cada espacio), como de índole físico-ecológico (por la modificación del entorno que supone el desarrollo de las diferentes actividades, que requieren ser corregidas en tanto suponen alteraciones inaceptables en los elementos naturales (Bielza, 2008).

Es evidente que los procesos territoriales que generan conflictos han ido evolucionando a lo largo de la historia, encontrando en la Revolución Industrial un claro punto de inflexión al generar nuevos desequilibrios que anteriormente no tenían lugar entre una zona rural contigua a unas ciudades (Monod & Castelnajac, 1973), ciudades caracterizadas por una nueva tipología de asentamiento y nuevas conductas territoriales donde empiezan a surgir problemáticas relacionadas con las condiciones de vida y trabajo de sus nuevos habitantes, caracterizadas por la precariedad y la congestión, y una gran degradación del medio natural (Cano, 1990A).

Si bien estos patrones se han ido sucediendo a nivel mundial, no representa un proceso continuo ni homogéneo. Dependiendo del lugar y el momento, las prácticas territoriales nocivas han tenido lugar de forma desigual, encontrando también respuestas diferentes en cada caso. Este texto quiere centrarse, en particular en el caso español.

2.1.2. Las diferentes respuestas a la necesidad de Ordenación

Mientras que en países como Inglaterra, principal exponente de este movimiento, Francia o Estados Unidos, la Revolución Industrial y los grandes cambios asociados tanto sociales como territoriales, se originan a mediados del Siglo XIX, dando pie a un margen temporal suficiente para que estos cambios que no puedan catalogarse como súbitos y radicales (Chaves, 2004), haciendo posible que se arraiguen y se incorporen en los procesos de planificación de esos países; en el caso de España, el grueso del proceso de industrialización no se producirá hasta mediados del Siglo XX, correspondiente con el periodo de Segunda Revolución Industrial (Nadal, 1978).

Estas diferencias temporales acaban por reflejarse en las prácticas de planificación de los diferentes países:

> -En Estados Unidos surge la práctica de Ordenación Territorial moderna (Hall, 1996), que deja atrás la perspectiva asociada a la regulación de los usos del suelo tras la industrialización, que enmarcaba la ordenación en una acción urbanística configurada como disciplina científica, gracias a autores como Cerdà (1876), Baumeister (1876), Stubben (1890) o

Eberstadt (1991), con la intención de separar planificación territorial y económica tras los resultados de la crisis de 1929 (Labasse, 1973).

-En Gran Bretaña surge la New Geography de modelización de espacios urbanos que derivará en la Regional Planning y en un gran desarrollo legislativo asociado.

-En el caso de Francia se concreta con el Aménagement du Territoire, se crea la DATAR y, se redacta el Plan National d'Amenagement du Territoire, que persigue el desarrollo de una malla de ciudades adecuada para la ordenación, más allá de la perspectiva urbanística.

El último eslabón lo representa la Carta de Torremolinos (CE, 1983), con la consolidación de la Ordenación Territorial como disciplina científica (destacando en este caso la figura del planeamiento como el instrumento que permite un diagnóstico del territorio, analizando y definiendo por tanto el modelo territorial), técnica administrativa y una política sectorial (alcanzando así una doble consideración la planificación, por una parte de carácter socioeconómico y por otra de carácter medioambiental). Sobre esta base, la Estrategia Territorial Europea (ETE) otorga un rol clave a la planificación, y propone un sistema urbano policéntrico y equilibrado en el que conviven, clasificados en función de la geometría, ciudades (puntos), ejes relacionales (infraestructuras e infoestructuras) y espacios de protección (patrimonio natural y cultural); todo ello y de forma compatible con una red de espacios protegidos (Bielza, 2008). Así, la ETE pretende ofrecer, en los albores del siglo XXI, una perspectiva de futuro para la Unión Europea, de manera que exista un marco de referencia para la acción territorial, promoviendo a su vez la participación pública en el ámbito político sobre las decisiones (CE, 1999).

Mientras en Europa la Ordenación del Territorio se asienta y se convierte en una práctica arraigada, separada de las prácticas urbanísticas, y adquiere su componente estratégico, en España se inicia un periodo de promulgación legislativa, de carácter urbanístico, como respuesta a la problemática territorial. Encontramos en la literatura múltiples referencias al rol tan relevante, incluso a día de hoy, que ha ejercido la primera legislación en materia de Urbanismo promulgada en España, la Ley del Suelo de 1956. Constituye el primer instrumento de planificación al plantear un sistema de ordenación que va más allá de los límites urbanos clásicos para abarcar la totalidad territorial. Asociado al desarrollo del Plan Nacional y Provinciales estará del Plan Nacional de Urbanismo, como el elemento central y clave de un sistema de planificación territorial en cascada destinado a establecer las líneas maestras de ordenación urbanística a nivel territorial en un sistema jerárquico de planes a desarrollar a partir de los conceptos teóricos promulgados en la ley del 56 (Fernández, 1997; Benabent, 2006). En su conjunto, y a sus respectivas escalas de trabajo y competencia, junto a la aparición de los Planes Generales de Ordenación Urbana, no dejaban partes del territorio ajenas al planeamiento; tal y como sucedía con anterioridad con los planes de ensanche (Rullán, 1998). Se superaba así una

normativa anterior caracterizada por su perspectiva local y de ámbito reducido de circunscripción. En el periodo de su desarrollo, España se caracteriza por un crecimiento aleatorio de las urbes, con una gran cantidad de casos de infravivienda, en un momento en el que el auge de la actividad industrial da lugar a grandes desequilibrios territoriales; tanto a nivel económico como sociodemográfico (Matesanz, 2009). Por tanto, la ordenación fue desarrollada en un momento de rápida y repentina urbanización de la sociedad española, fruto del aumento migratorio interno (Fernández, 1997).

Transcurrirán 19 años hasta el Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. En aquel momento la concentración urbana y el abandono de actividad agrícola a favor de una industria y la vida urbana eran una realidad, favorecida por la aprobación en el año 1962 de la Ley de 21 de julio para la ejecución de los Planes de Vivienda y Urbanismo. Ello permitía la duplicidad entre un planeamiento basado en la legislación (ordinario), frente al que llevaban a cabo las administraciones (operativo) (Perales, 1996). Divergencia que favoreció una práctica de desarrollo territorial al margen del sistema legislativo propuesto, unido a medidas como el Decreto 157/1963 de Liberación industrial y la Ley 197/1963 sobre Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional, que continuaban con la libre tendencia a la instalación de actividades industriales, fábricas, hostelería y restauración al libre albedrío (Matesanz, 2009). A finales de los sesenta comienza la duda acerca del modelo de desarrollo seguido hasta el momento, defendido en los Planes de Desarrollo (leyes 194/1961 de 28 de diciembre de industrialización y Ley 1/1969 sobre los polos de desarrollo), donde se carecía de perspectiva de planeamiento. También hacen su aparición por primera vez preocupaciones de índole ambiental que hasta entonces habían tenido una muy escasa repercusión (Matesanz, 2009). Será recién iniciada la década de los 70 cuando, mediante la aprobación del Tercer Plan de Desarrollo Económico y Social (Ley 193/1972), se traten aspectos territoriales, con una marcada influencia en la ley del 75.

Se culmina esta nueva tendencia en la reforma de la Ley de 1975, donde más allá de la presentación de los Planes Especiales, tal y como se hizo en la Ley de 1956, aparece la figura de los Planes de Ordenación dentro del Título I denominado Planeamiento Urbanístico en el Territorio. A su vez, con la aparición en la clasificación del suelo de la categoría Suelo Urbanizable No Programado, permite concentrar en él las pretensiones urbanísticas y de desarrollo económico, en detrimento de perspectivas de conservación natural o de prácticas agroforestales y ganaderas. Sin embargo, tuvo un efecto positivo basado en la liberación de tensiones para el suelo no urbanizable, el cual pierde valor económico a favor de una aparición de valores paisajísticos y naturales (Matesanz, 2009).

Hasta este momento (etapa preconstitucional), las prácticas territoriales no se basan en la práctica de la Ordenación del Territorio, disciplina que como tal, y de manera independiente al urbanismo, aparecerá en nuestro país tras la aprobación

de la Constitución en el año 1978 y la implantación del Estado de las Autonomías (Rodríguez, 2010). En su artículo 148.1.3º la Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda se presenta, como materia cuya competencia recae en las diferentes comunidades autónomas, las cuales la incorporan en sus respectivos estatutos (Martín, 2014).

Ya en periodo constitucional, surge la siguiente y última legislación relacionada con el suelo que será objeto de análisis en este texto. Se trata del Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. El motivo de considerarla como la última vigente, en cuanto a prácticas de ordenación, se debe a la Sentencia 61/1997, de 20 de marzo de 1997 del tribunal constitucional por la cual todas las comunidades autónomas deben legislar en materia de ordenación del territorio, y por tanto, las legislaciones posteriores promulgadas por el Estado actuarán como legislación básica para su desarrollo por parte de las comunidades autónomas.

El periodo de 15 años comprendido entre la anterior legislación y la presente fue de grandes cambios socio-político-económicos, tanto a nivel mundial como a nivel nacional, destacando el nuevo rol cada vez más activo y con mayor competencia por parte de las comunidades autónomas. Tiene lugar en esta época un gran crecimiento urbano y el desarrollo de grandes infraestructuras, con predominio cada vez mayor de un sector terciario en auge (Matesanz, 2009). No solo la reciente e instaurada práctica de la Ordenación del Territorio estaba enmarcada en los criterios y pretextos de la Constitución, también la práctica urbanística. Sin embargo, destaca el papel principal que adquiere la vivienda, pues la utilización racional del suelo, aun siendo soporte de todo tipo de actividades, se vincula directa y concretamente con la satisfacción de las necesidades de la vivienda (Menéndez, 1996). Esta perspectiva explica parte de los posteriores desarrollos urbanísticos, carentes de coherencia, y las infraestructuras asociadas, que necesitan y reclaman a posteriori. Resultando peculiar este desarrollo, pese a encontrarse enmarcado en la defensa de que la propia ley hacía de un uso racional de los recursos naturales, destinándose a proteger y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos y defender y restaurar el medio natural.

2.1.3. Consecuencias de las medidas aplicadas

Llegamos así a la época más reciente, en la que fruto de las prácticas urbanísticas destinadas a aumentar la riqueza nacional, gracias a los beneficios derivados de la construcción, amparada por las diferentes legislaciones, encontramos una ocupación desmesurada e incoherente del territorio sin una valoración de su limitación (Matesanz, 2009).
Mediante la promulgación de diferentes legislaciones y el desarrollo de instrumentos de planificación se pretende dar solución a los problemas emergentes del territorio, con la complejidad de realizarse desde la perspectiva de dos prácticas (el urbanismo y la OT) con diferente arraigo y nivel de aceptación que van a condicionar los resultados obtenidos. Por una parte encontramos en la

Ordenación del Territorio una disciplina que representó, y a día de hoy aún representa, un tema de alta complejidad, que no ha sido completamente resuelto en ámbitos tanto académicos como técnicos, que ha dado lugar a una gran diversidad de definiciones muy heterogéneas entre sí, causa de una práctica menos arraigada frente al urbanismo, tanto desde una perspectiva empírica y práctica, como científica y legislativa (Chica & Santos, 1999). Por otra el urbanismo, práctica altamente arraigada y a la que se le asocia una trayectoria que ha favorecido una homogeneidad instrumental en la actualidad que será comentada más adelante. Curiosamente, la transformación de la legislación urbanística a nivel nacional de los últimos años no ha provocado sino una desregulación de la actividad urbanizadora, con nefastas consecuencias para el territorio y la calidad de vida de las personas (Hernández, 2002).
Por ello, cualquier labor de investigación sobre este tema debe sustentarse en la información disponible en las diferentes legislaciones para ambas disciplinas, como base a partir de la cual se realiza la definición de los diferentes instrumentos en los que se va a materializar la propia Ordenación Territorial, objetivo básico de dichas figuras legales (Feria et al., 2005).

3. LOS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL Y SUS MODELOS DE ORGANIZACIÓN. SITUACIÓN ACTUAL.

3.1. ¿Qué instrumentos de planificación existen?

Fruto de la actividad legislativa tanto en materia de Ordenación del Territorio como desde la perspectiva urbanística, surge un conjunto de instrumentos con características y funciones muy particulares, motivo por el cual, es de vital importancia analizar y prestar atención a la denominación empleada, ya que se diferencian grados de compromiso e intencionalidad de aplicación por parte de la administración en función del nombre del instrumento. Así, al término Plan se le otorga un mayor nivel de compromiso frente a las Directrices, cuyo desarrollo posterior se realiza mediante otros instrumentos de ordenación tales como planes subregionales, sectoriales o urbanísticos (Chica & Santos, 1999). Aunque los instrumentos parezcan similares en función, contenido y procesos asociados de formulación, presentan características diferenciales propias en función de las condiciones territoriales particulares de cada región y del entramado jurídico, político y administrativo en el que se contextualizan (Benabent, 1991).

El análisis de la instrumentación en las diferentes comunidades autónomas da lugar a un denominador común para el conjunto del territorio español: el plan. Tal y como muestra la tabla 1, representa el instrumento predilecto de la planificación territorial, pues a excepción de La Rioja, todas las comunidades autónomas presentan esta figura instrumental.

Tabla 1. Instrumentos de Ordenación del Territorio presentes en las diferentes comunidades autónomas. **Fuente:** Elaboración Propia

		Comunidades Autónomas																
Función del Instrumento	**Instrumentos**	*AND*	*AR*	*AST*	*CANT*	*C-LM*	*CyL*	*CAT*	*CV*	*EXT*	*GAL*	*BAL*	*CAN*	*LaR*	*MAD*	*NAV*	*PV*	*MUR*
Estratégico de Referencia	Estrategias																	
Estrategia aplicada	Directrices																	
Desarrollo Estratégico	Programas																	
Aplicación de Desarrollo	Planes																	
Ejecución	Proyectos																	

Será el plan la figura de planeamiento predominante en el territorio español al estar presente en la instrumentación de la Ordenación Territorial de todas las comunidades autónomas a excepción de La Rioja. En el ámbito regional destacan las Directrices y las Estrategias como principal instrumento de referencia para la Ordenación Territorial), aun existiendo ejemplos de comunidades autónomas donde esta función la llevan a cabo planes (Cantabria, Cataluña, Andalucía Madrid y Castilla La-Mancha). Se invierte esta tendencia en el caso del ámbito subregional donde predominan los planes como principal instrumento utilizado, aun existiendo ejemplos de comunidades autónomas en las que prevalecen otras figuras de planeamiento (Aragón, Asturias, Castilla y León, Madrid, La Rioja). (García, Mª.J.; Farinós, J. y Aaldrey, J.A., 2016).Será en la planificación sectorial donde se alcance mayor diversidad en la instrumentación utilizada, donde directrices, planes y proyectos predominan en el número de comunidades donde son utilizados, conviviendo con figuras como programas o zonas especiales, siendo por tanto el conjunto más diverso tanto en denominación como el nivel de compromiso de aplicabilidad asociado.

3.2. ¿Qué modelos de organización podemos encontrar?

A pesar de la diversidad instrumental, particularmente en el caso de la Ordenación del Territorio, existen una serie de elementos comunes que simplifican y facilitan el entendimiento de una práctica marcada por la irregularidad en España, y es que, tal y como indica Benabent (2005, 2006), la vinculación entre los diferentes instrumentos de ordenación obedece a tres sistemas de relación diferenciados. Cabe destacar que el principal sistema de relación presente en el ámbito nacional es la pirámide jerárquica abierta, presente en la mitad de las comunidades (9- entre las que también se incluye Navarra aunque resulte un caso especial). Los otros modelos se reparten las comunidades restantes de manera equitativa, de manera que cuatro comunidades autónomas presentan estructura reticular y otras cuatro, pirámide jerárquica cerrada.

- **Estructura Jerárquica Piramidal Cerrada**. Presente en las comunidades autónomas de Andalucía, Castilla y León, Cataluña y País Vasco. En este caso, el planeamiento regional será vinculante para el planeamiento subregional, y ambos para el planeamiento sectorial. El planeamiento Urbanístico estará vinculado por los instrumentos de Ordenación del Territorio y Sectoriales.

- **Estructura Jerárquica Piramidal Abierta**. Presente en las comunidades autónomas de Aragón, Baleares, Canarias, Cantabria, Extremadura, Galicia, Madrid y Comunidad Valenciana. En este caso, el plan regional vincula tanto al plan subregional como a la planificación sectorial; sin embargo, no existe ninguna relación de jerarquía entre planificación subregional y sectorial. Es caso de Navarro es especial debido a la falta previa de catalogación en el modelo propuesto por Benabent (2006), no obstante, la instrumentación y relación que existe entre dichas figuras de planeamiento da pie a incluirlo en este modelo.
- **Estructura Reticular**. Presente en las comunidades autónomas de Asturias, Castilla-La Mancha, Murcia y la Rioja. En este caso, hay una carencia de jerarquía entre los diferentes instrumentos de planificación, sin una diferenciación entre el contenido del planeamiento regional y el subregional.

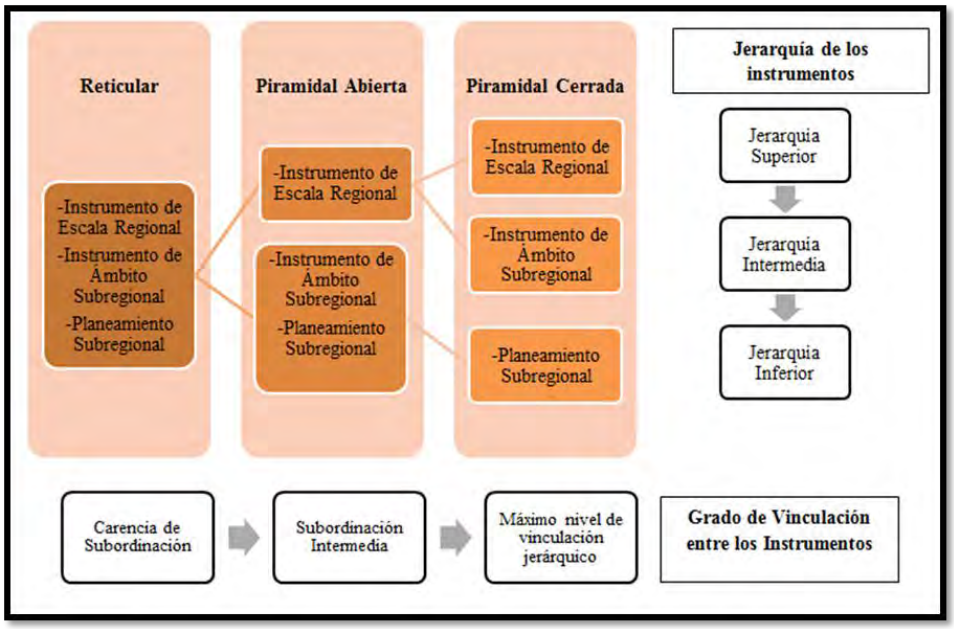


Fig 1. Sistemas Jerárquicos y gado de vinculación entre instrumentos. **Fuente**: Elaboración Propia

La tónica general a la hora de desarrollar los instrumentos por parte de las diferentes comunidades autónomas ha sido la de seguir el marco lógico de Estrategias-Planes-Programas-Proyectos, de forma que los instrumentos de escala inferior desarrollarán los contenidos de los de orden superior. No obstante, y dentro de este comportamiento general, surgen una serie de peculiaridades:

- A excepción de la Rioja, cuyo modelo de jerarquía es la estructura reticular, las únicas comunidades que presentas estrategias entre sus instrumentos destinados a la ordenación territorial, son aquellas que presentan una estructura piramidal abierta. Este modelo jerárquico permite tener un instrumento de referencia que marque las pautas de comportamiento, y resulte vinculante para los instrumentos de menor escala, de manera que estos puedan sin relaciones de jerarquía entre sí,

realizar el desarrollo de los contenidos marcados en las diferentes estrategias (o en su defecto Directrices) adecuándose así a la escala de actuación y temática en cuestión. Se adecua de esta manera la actividad o materia de ordenación a la escala y el instrumento asociado adecuado bajo el marco de las figuras de rango superior que marcan la norma de actuación.

- Las comunidades que presentan un modelo de jerarquía piramidal cerrada, se caracterizan por presentar como principal instrumento el Plan. Tanto Andalucía como Cataluña únicamente presentan este tipo de instrumento dentro de su ordenación. Presenta así una clara vocación de aplicación, que se refleja al analizar el grado de aprobación de dichos instrumentos. En el caso del País Vasco, se mantiene el mismo esquema, se opta por el plan aunque existe como instrumento de orden superior las directrices, las cuales, actúan como un marco de referencia, sin perder una vocación de aplicación que tiene también su reflejo en el grado de aplicación de los instrumentos. El caso de Castilla y León, hay un predominio de los instrumentos de carácter estratégico como son las directrices, rompiendo con la tónica general de este modelo. Se trata de la Comunidad Autónoma que presenta menor tradición en la práctica de la Ordenación del Territorio, planteando así, si en este tipo de sistema de jerarquía, unos mejores resultados cuando el desarrollo de la ordenación del territorio, tiene desde sus instrumentos de carácter estratégico, vocación de ser aplicado, o únicamente los instrumentos de jerarquía superior son los que marcan el desarrollo teórico para dejar paso a aquellas que tienen vocación de aplicación. Nuevamente es la actividad o materia de ordenación la que se adecua a la escala y el instrumento asociado adecuado bajo el marco de las figuras de rango superior sobre las inmediatamente inferiores que marcan la norma de actuación.

- Las Comunidades que presentan asociadas una estructura reticular como modelo jerárquico, presentan un desarrollo en cascada clásico que sigue el marco lógico de Estrategias, Planes, Programas y Proyectos. A excepción de Castilla-La Mancha, se trata de comunidades autónomas de reducida extensión, donde la ordenación del territorio atiende a las necesidades aplicando el instrumento adecuado en función de la escala de actuación asociada, y no adecuando a la escala la actuación como en los otros modelos jerárquicos.

3.3. ¿Qué temáticas se engloban en la Planificación Sectorial?

Son objeto de planificación de ámbito sectorial aquellos aspectos englobados en las siguientes 5 categorías temáticas (vid tabla 2):

- Infraestructuras Económicas (Clasificadas según Diewert, 1986)
- Infraestructuras Sociales (Clasificadas según Márquez, 1998)

- Actividades económicas (que engloban actividades industriales y comerciales y su relación con su distribución y ocupación territorial; el turismo y las actividades extractivas)
- Residenciales (diferenciando de nueva construcción o de rehabilitación de zonas urbanizadas previamente)
- Medioambientales (que también engloba la infraestructura verde, es decir, la presencia de infraestructura de comunicación en zonas naturales no destinadas exclusivamente al tráfico rodado; aspectos de ordenación de cauces fluviales y cuencas hidrográficas, así como de espacios litorales, y por último, espacios naturales como masas forestales)

Tabla 2. Temáticas asociadas a la Planificación Sectorial en cada Comunidad Autónoma. **Fuente:** Elaboración Propia

	Comunidades Autónomas																
Planificación Sectorial	*AND*	*AR*	*AST*	*CANT*	*C-LM*	*CyL*	*CAT*	*CV*	*EXT*	*GAL*	*BAL*	*CAN*	*LaR*	*MAD*	*NAV*	*PV*	*MUR*
INFRAESTRUCTURA ECONÓMICA																	
Abastecimiento																	
Telecomunicaciones																	
Transporte																	
Gestión																	
INFRAESTRUCTURA SOCIAL																	
Instalaciones																	
ACTIVIDADES ECONÓMICAS																	
Industria y Comercio																	
Turismo																	
Actividad minera y asociados																	
RESIDENCIALES																	
Nueva Construcción																	
Rehabilitación-Adaptación																	
MEDIOAMBIENTALES																	
Infraestructura Verde																	
Hidrografía																	
Litoral																	
Espacios Naturales																	

Serás las actividades económicas y las infraestructuras asociadas que permiten su desarrollo las que quedan reguladas bajo la planificación sectorial, en particular estas últimas, definidas como la combinación de bienes capitales que fruto de la ineficiencia del sector privado recaen sobre la inversión pública y son sustento de la estructura productiva (Márquez, 1998). Esta hegemonía es compartida con los aspectos medioambientales que más allá de una regulación propia en función de su materia, encuentran en la planificación sectorial la flexibilidad necesaria para regular aspectos propios de cada comunidad autónoma en cuanto al ámbito espacial que ocupan, los procesos y características propias, en una materia también de competencia autonómica como el medio ambiente.

3.4. Factores relevantes que han marcado la Planificación Sectorial

En primer lugar, y partiendo del análisis de la legislación urbanística, encontramos que el sistema de planeamiento que propone la ley de 1956 es muy similar al que

podemos encontrar en los modelos de organización, y en particular a los modelos de jerarquía piramidal cerrada, en los que se plantea un desarrollo en cascada. A su vez, la principal problemática a la que se alude en las diferentes normativas de planificación urbanística, y que marcan el camino que seguirá posteriormente la Ordenación Territorial, se relaciona en esencia con la industria y el desarrollo de actividades económicas, la vivienda e infraestructuras. Y por último, se contempla desde una perspectiva claramente práctica la planificación de un espacio destinado a la ubicación de determinados elementos, sin ningún componente estratégico que marque la referencia.

No es extraña la ambigüedad con la que se plantea la ordenación territorial, si de la lectura de la constitución, único documento de referencia común a nivel nacional, surgen diferentes interpretaciones de lo que la Ordenación del Territorio representa:

- Una perspectiva restrictiva que llega a infravalorar su capacidad como técnica de planificación destinada a alcanzar un equilibrio territorial (Sáenz, 1983; González & Martínez, 1980) que tan ansiadamente perseguían las diferentes legislaciones de Suelo promulgadas, y que por tanto reduce su rol meramente al urbanismo, llevándose a cabo a una escala diferente.
- Una perspectiva amplia (Ávila, 1993; Pérez, 1998), en la que la definición de la Ordenación del Territorio “per se” no incorpora la totalidad de competencias relacionadas que se desarrollan por esta técnica, pero sí están presentes en el Texto Constitucional de manera desglosada y repartida a lo largo del texto (Martín, 2014).

Esta indefinición favorece la heterogeneidad de resultados obtenidos en el desarrollo de los diferentes instrumentos de ordenación territorial, al contrario de lo que sucede en el urbanismo, que además de una práctica arraigada, presenta un claro marco de referencia a nivel nacional.

La planificación sectorial y sus instrumentos asociados (Tabla 2) juegan un doble papel esencial. Por una parte recogen las preocupaciones principales que recaían en la práctica urbanística, y que ahora presentan un componente estratégico asociado a la Ordenación Territorial. En segundo lugar, representan instrumentos de desarrollo de aquellos de rango superior propios de la planificación territorial, representando por tanto el último escalafón para que la ordenación territorial se materialice de una forma adecuada. Presentan una doble componente estratégica y de aplicación práctica, que queda reflejada en sus ámbitos temporales de aplicación, al ser aprobados con vocación temporal finita, al contrario que otros instrumentos de planificación, pero que durante su vigencia, representan el marco de referencia para el desarrollo de las actividades que engloban.

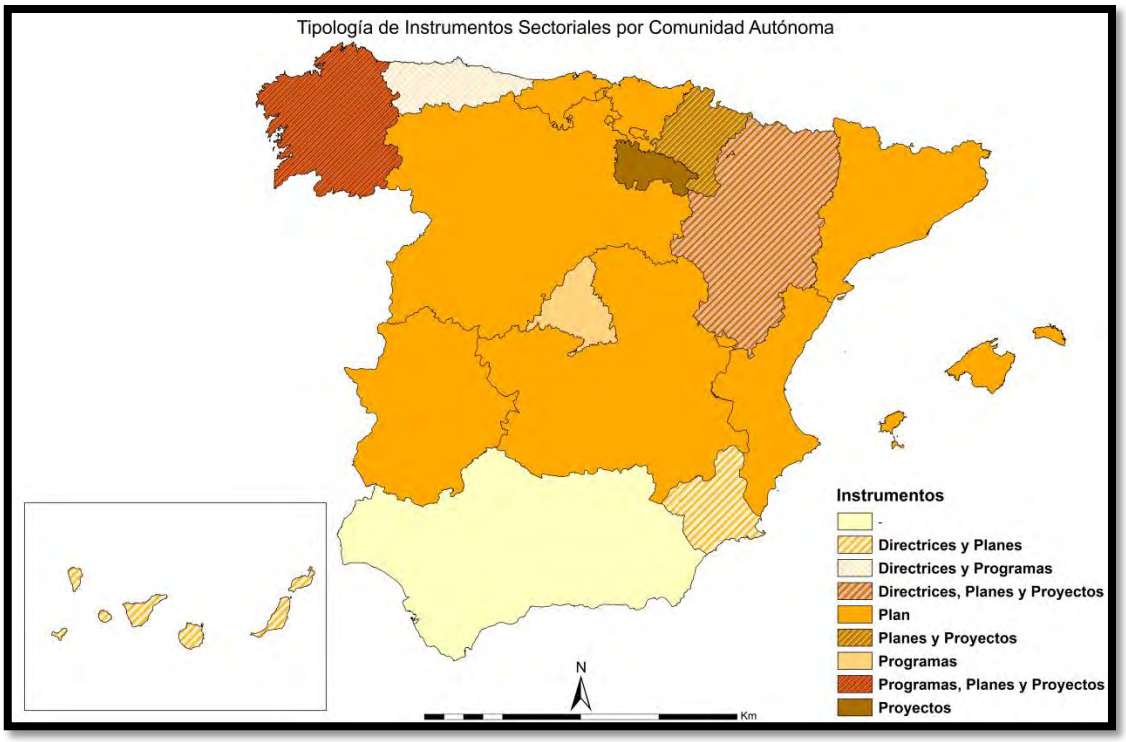


Fig 1. Sistemas Jerárquicos y gado de vinculación entre instrumentos. **Fuente**: Elaboración Propia [2]

Más allá de estas consideraciones generales, y entrando a mayor nivel de detalle, no cabe duda de que los instrumentos sectoriales representan el conjunto más heterogéneo dentro de la planificación, en comparación con la urbanística y la propiamente territorial, tanto por la tipología de instrumentos, como se ha comentado, como por su rol dentro de los sistemas de planificación a nivel autonómico. Esto condiciona la investigación, pues será necesario realizar un diagnóstico y una tipificación a nivel autonómico detallado para poder comprender en su totalidad la planificación sectorial a nivel nacional (vid. la figura 1).

Si bien la gran parte de comunidades autónomas a día de hoy presentan un alto porcentaje de aprobación y desarrollo de planificación sectorial, se trata de las comunidades autónomas con mayor tradición en la petición de autonomía propia, y con un mayor arraigo de prácticas de ordenación del territorio, donde el desarrollo de planificación sectorial tenga tiene una relevancia más notoria. En ellas no solo la amplia mayoría de sus instrumentos sectoriales están aprobados de forma definitiva, sino que además son más cuantiosos en número y mayores las competencias y objetivos que les son otorgados, yendo más allá de las tradicionales preocupaciones del urbanismo tradicional. Es el caso del País Vasco

[2] La información relativa al instrumento que presenta carácter sectorial en cada comunidad autónoma se obtiene del análisis de las diversas legislaciones vigentes en materia de ordenación del territorio, presentes en García, Mª.J & Farinós, J. 2016.

y de Cataluña, ambas corresponden a un modelo de organización jerárquico piramidal cerrado.

El caso opuesto lo representan las comunidades autónomas con una estructura reticular, donde la planificación sectorial carece del sentido que le otorga su vocación de aplicabilidad, de manera que quedan como instrumentos de marcado carácter estratégico, que en lugar de desarrollar, deben ser desarrollados con posterioridad, y que no han tenido otras formas de ser aplicadas.
Un caso intermedio lo representan las comunidades autónomas con un sistema piramidal abierto, donde en cada región encontramos un mayor o menor número de instrumentos (ampliamente aprobados en su mayoría) con temáticas que se aproximan o alejan de las clásicas en función de las peculiaridades territoriales asociadas.

Mención aparte para Andalucía, caracterizada por una planificación sectorial cuya naturaleza hace que sea considerada como no territorial, y Navarra, cuyo modelo de organización es particular y diferente al de los tres grandes grupos citados, asemejándose al modelo jerárquico piramidal abierto, donde la planificación sectorial recoge las cuatro temáticas clásicas del urbanismo (Residenciales, Actividades Económicas, Dotaciones y Servicios, e Infraestructuras e Instalaciones), con instrumentos efímeros fruto de su gran concreción, que da lugar a un gran volumen de instrumentos aprobados y aplicados (un total de 315).

Así mismo, las comunidades autónomas de Aragón, La Rioja y Madrid son ejemplo de la principal problemática asociada a la investigación en la planificación sectorial: la carencia de información que permita conocer la situación actual de la práctica territorial.

Representa por tanto la planificación sectorial un elemento clave para la adecuada ordenación del territorio en España fruto de los diferentes roles que presenta en cada comunidad autónoma, que requiere de un impulso en aquellas en las que los procedimientos administrativos bloquean su desarrollo y a pesar de la promulgación teórica, apenas presentan instrumentos con aprobación definitiva (como el caso de Extremadura), y que requiere de la mejora en la accesibilidad a la información para favorecer no solo el conocimiento del público general, sino de las propias administraciones con el fin de favorecer las relaciones cooperativas.

4. A MODO DE CONCLUSIÓN

La Planificación Sectorial representa la oportunidad para terminar de asentar una práctica que requiere de arraigo y desarrollo en las comunidades autónomas y a su vez establecer limitaciones a una práctica urbanística, que como consecuencia del mal uso realizado, ha suscitado desconfianza en una disciplina tan necesaria como útil para el bienestar social. No obstante, puede dar pie a la situación contraria, representando el elemento que limite el desarrollo de la Ordenación Territorial y que favorezca su aplicación de una forma menos estratégica y que no regule adecuadamente al urbanismo. Tratándose además de un instrumento clave

para logar una planificación territorial y económica conjunta gracias a la temática ampliamente relacionada con aspectos de índole financiero.

Por ello, se abren nuevos retos relacionados con la Planificación Sectorial. Por una parte, desde la perspectiva de la investigación, completar el diagnóstico y tipificación por comunidades autónomas, de la cual el presente texto representa la antesala. Desde la perspectiva político-administrativa, el compromiso de favorecer el adecuado desarrollo y aprobación de este conjunto de instrumentos. Dentro de estas características encontramos dos modelos de organización:

- Las estructuras jerárquicas piramidales cerradas, donde la planificación sectorial encuentra su mayor nivel de aplicación a nivel nacional, representando los instrumentos de planificación más numerosos en las comunidades autónomas de Cataluña y el País Vasco, donde además de las temáticas tradicionales asociadas al urbanismo, se le incorporan nuevas temáticas de índole ambiental.
- Las estructuras jerárquicas piramidales abiertas, donde la planificación sectorial presenta un componente más estratégico, con menor presencia de instrumentos y menor grado de aprobación que en el caso anterior, así como una menor cantidad información accesible.

BIBLIOGRAFÍA

BENABENT, M. (1991): “Los Objetivos de la Ordenación del Territorio y la Coordinación y Cooperación Administrativa en las Normativas de Ordenación del Territorio de las Comunidades Autónomas”, Seminario Europeo de la Ordenación del Territorio y Planificación Regional, Sevilla.

BENAVENT, F. (2005): *Una visione panorámica dell’ordinamiento del territorio in Spagna, Complessita e Sostenibilità*. 6, pp.

1-16.

BENABENT, M. (2006): *La Ordenación del Territorio en España. Evolución del Concepto y de su Práctica en el Siglo XX*, Universidad de Sevilla, Consejería de Obras Públicas.

BIELZA, V. (2008): *Introducción a la Ordenación del Territorio. Un enfoque geográfico*, Prensas Universitarias de Zaragoza, Zaragoza.

CANO, G. (1990A): *Política Territorial y Organización del espacio en Andalucía, introducción y presentación*, Tartessos, Sevilla.

CHAVES, J. (2004): “Desarrollo Tecnológico en la Primera Revolución Industrial”, *Norba. Revista de Historia*, 17, pp. 93-109.

CHICA, A. & SANTOS, E. (1999): “Entendimiento del Espacio Geográfico en las Leyes Autonómicas de Ordenación del Territorio”, *Eria*, 49, pp. 159-176.

COMISIÓN EUROPEA (1999): “Estrategia Territorial Europea. Hacia un Desarrollo Equilibrado y Sostenible del Territorio de la Comunidad”, Oficina de Publicaciones Oficiales de la Comunidad Europea, Luxemburgo.

CONSEJO DE EUROPA (1983): “Carta Europea de Ordenación del Territorio”, Conferencia Europea de Ministros Responsable de la Ordenación del Territorio, Torremolinos.

DIEWERT, W. E. (1986): T*he measurement of the Economic Benefits of Infraestructure Services*, Springer-Verlag, Berlín.

FARINOS, J.; GARCÍA, Mª. J. & ALDREY, J. A. (2016): Desarrollo Legislativo y Planificador en Materia Territorial y Urbanística, *Inédito*.

FERIA, J. M., RUBIO, M. & SANTIAGO, J. (2005): “Los Planes de Ordenación del Territorio como Instrumentos de Cooperación”, *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 39, pp. 87-116.

FERNÁNDEZ, T. R. (1997): “La Regulación Legal del Mercado del Suelo”, *Ekonomiaz: Revista vasca de economía,* 37, pp. 122-133

GARCÍA, A. (1979): *Disparidades Regionales y Ordenación del Territorio*, Ariel, Barcelona.

HALL, P. (1996): *Ciudades del Mañana*, Ediciones Serbal, Barcelona.

HERNÁNDEZ, A. (2002): “Evolución de la Regulación Urbanística”, *El Ecologista*, 34, pp. 19-21.

LABASSE, J. (1973): *La Organización del Espacio*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid.

MÁRQUEZ, J. M. (1998): *Economía y Política Regional en España ante la Europa del Siglo XXI (Vol. 26)*, Ediciones AKAL, Madrid.

MARTÍN, M. I. (2014): “La Ordenación del Territorio en las Comunidades Autónomas. Desarrollo Normativo”, *Polígonos. Revista de Geografía*, 26, pp.321-348.

MATESANZ, A. (2009): *El Suelo en la Legislación Urbanística Española*. Instituto Juan Herrera, Madrid.

MENÉNDEZ, A. (1996): “Constitución y Democracia 1976-1996: La Segunda Reforma de la Ley del Suelo”, *Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales*, 107/108, pp. 127-148.

MONOD, J & CASTELBAJAC, P. (1973): “L’aménagemenr du Territoire”, Presses Univesitaires de France, París.

MURCIA, E. (1978): “El Paradigm Sistémico en Geografía y Ordenación del Territorio”, *Ciudad y Territorio*, 4, pp. 35-50.

NADAL, J. (1978): *El Fracaso de la Revolución Industrial en España 1814-1913*, Ariel, Barcelona.

PERALES, F. (1996): “La Primera Reforma de la Ley del Suelo. 1956-1975”, *Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales*, 107/108, pp. 101-126.

RODRÍGUEZ, F. (2010): “El Estado de la Ordenación del Territorio en España”, *Cuadernos Geográficos*, 47, pp. 9-14.

RULLAN, O. (1998): “La Nueva Ley del Suelo de 1998 en el Contexto del Neoliberalismo Postmoderno”, *Investigaciones Geográficas*, 22, pp. 5-21.

ZOIDO, F. (2011): “Ordenación del territorio en Andalucía. Reflexión Personal”, *Cuadernos de Geografía*. 47, pp. 189-221.

A. EXPERIENCIAS Y BUEN GOBIERNO EN LA ORDENACIÓN TERRITORIAL Y EN LA PLANIFICACIÓN AMBIENTAL Y URBANA COMO INSTRUMENTOS FRENTE A LA CRISIS GLOBAL Y PARA ENFRENTAR UN NUEVO MODELO DE DESARROLLO

El valor económico de la infraestructura verde: estrategias para una planificación sostenible de las ciudades en vías de desarrollo

Bárbara Pons Giner
Arquitecta y Master en Arquitectura del Paisaje, profesora de IE University

RESUMEN
En los próximos 35 años se espera que las ciudades emergentes del mundo en desarrollo alojen entre 2 y 2,5 millones de nuevos habitantes, consumiendo más espacio urbano nuevo del que existe en la actualidad. La humanidad se enfrenta al enorme desafío de la construcción de infraestructura urbana para crear entornos sostenibles que proporcionen calidad de vida y sean resilientes al cambio climático, si queremos tener un planeta de ciudades sostenible para el año 2050. La planificación metropolitana basada en la infraestructura verde se está convirtiendo en una prioridad estratégica para hacer frente a los retos del rápido proceso de urbanización de las ciudades del mundo en el futuro inmediato.

ABSTRACT
In the next 35 years, the emerging cities of the developing world are expected to host between 2 and 2.5 billion new dwellers, consuming more new urban space than there exists today. Humanity faces the enormous challenge of building urban infrastructure to create sustainable environments which provide quality of life and are resilient to climate change, if we want to have a sustainable planet of cities by 2050. Metropolitan planning based on green infrastructure is emerging as a strategic priority in addressing the challenges of rapid urbanization processes experienced by cities in the developing world today and in the next decades.

PALABRAS CLAVE
Infraestructura verde, planificación paisajística, desarrollo urbano sostenible, bancos multilaterales de desarrollo, urbanización global.

KEYWORDS
Green infrastructure, landscape planning, sustainable urban development, multilateral development banks, global urbanization.

1. LOS RETOS DE LA URBANIZACION GLOBAL HASTA 2050

> *"Emerging, complex urban dynamics require advanced knowledge and simplified planning tools."*
>
> *UN-Habitat, 2015*

Las ciudades son el proyecto de mayor envergadura, más ambicioso y más complejo de la humanidad. Las ciudades han sido el escenario de los mayores progresos del ser humano, y en ellas se concentra el poder político, económico y financiero, la investigación científica, la producción tecnológica y la creación artística mundial. Pero las ciudades son también las mayores concentraciones de residuos, los sumideros de consumo y los puntos focales de la contaminación del planeta. En la actualidad se estima que las ciudades albergan a un 54% de la población mundial, pero son responsables de un 75% de las emisiones globales de CO2, siendo el transporte y los edificios los mayores responsables de las emisiones (IPCC, 2014a). Las ciudades también concentran los mayores riesgos de desastres naturales relacionados con los problemas del agua (tormentas, inundaciones, contaminación del agua, desprendimientos de tierras, la subida del nivel del mar), debido a la interrupción del ciclo del agua en el medio urbano y la creación de superficies impermeables en el proceso de urbanización (WB, 2013).

En el aspecto social, las ciudades albergan las desigualdades económicas más extremas del mundo de hoy, que organizaciones como el Banco Mundial o el FMI han identificado una amenaza para el progreso global.1 Según la ONU,2 en la actualidad las ciudades son el hogar de más de 3.900 millones de personas, 1.000 de las cuales se estima que vive en los asentamientos informales de las grandes urbes del mundo en desarrollo, en las llamadas "ciudades miseria" (slums), en condiciones de degradación social y ambiental dantescas. Las prospectivas de múltiples organismos internacionales coinciden en que, si la tendencia actual de creación de ciudad informal en el mundo en desarrollo continúa, este número se incrementará en torno a 2.000 millones de personas más en los próximos 35 años (UN-DESA, 2014).

El libro de Mike Davis, *Planet of Slums* (2006)[3], describe en detalle el fracaso del urbanismo "tradicional" y del orden económico internacional actual para hacer frente a los retos de la urbanización global y sus consecuencias. La cuestión a la que nos enfrentamos como civilización es si dejamos que las personas que habiten barrios de chabolas o "ciudades miseria" se triplique en los próximos 35

[1] International Monetary Fund (IMF, 2015): *Causes and Consequences of Income Inequality: A Global Perspective*. Available at (Last visit April 14, 2016): https://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2015/sdn1513.pdf

[2] Las estimaciones de la ONU sobre porcentajes de población urbana son las más citadas en la comunidad científica y académica, aunque existen también sectores que critican el uso de estos datos estadísticos para un concepto tan complejo como la condición urbana en el momento actual, en el que los conceptos de rural y urbano están sometidos a un constante debate. Para una discusión sobre este tema ver Brenner y Schmid, 2013 y Gleeson, 2012.

[3] El libro ha sido traducido al castellano como *Planeta de Ciudades Miseria* por José María Amoroto Salido,

años. ¿Será sostenible un mundo con 3.000 millones de personas, la mitad de la población urbana, viviendo en chabolas?

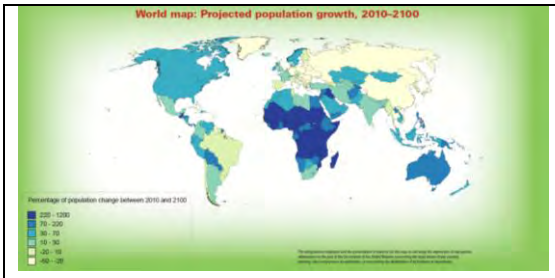


Fig. 1: Mapa del mundo con la evolución (crecimiento o decrecimiento) de la población proyectada.

Fuente: United Nations Department of Economic and Social Affairs, UN-DESA: http://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/trends/WPP2012_Wallchart.pdf

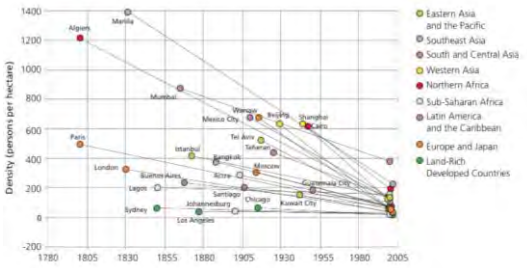


Fig. 2: Decrecimiento general en densidad de las áreas urbanas en 25 ciudades representativas 1800-2000.

Fuente: Angel et alt. 2011

La escala y la rapidez a la que se está produciendo la urbanización no tienen precedente en la historia: en la primera década del siglo XXI ya más del 50% de la población mundial vive en ciudades, cuando en 1900 era tan solo el 13% (UN DESA, 2014) y las predicciones son que en 2050 ese porcentaje llegue en torno al 66%, añadiendo entre 2.000 y 2.500 millones de personas a las ciudades del mundo, el 95% de las cuales residiré en ciudades del mundo en desarrollo de África o Asia. Pero la expansión del área urbanizada, de media, crece en torno al doble de rapidez que la población, ya que la tendencia generalizada es que la densidad de población decrece tanto en las ciudades desarrolladas como en las ciudades en vías de desarrollo (Angel, 2012). Debido a esta tendencia a la reducción de la densidad de la población en las áreas urbanizadas, se estima que el área urbana mundial se triplicará entre los datos del 2000 y el año 2030 (de 400.000 km^2 a 1,2 millones de km^2),[4] como consecuencia de las tendencias detectadas en reducción gradual pero constante, en todos los países del mundo, de las densidades urbanas (Angel, 2012; ver Figura 2).[5] O, dicho de otro modo, se estima que el 70% de la infraestructura urbana que existirá en 2050 aún no ha sido construida (UN-Habitat, 2016). Esto supone un enorme reto, pero también una oportunidad desde la perspectiva de la implementación de nuevas fórmulas de planificación y gestión urbanas sostenibles, que proporcionen calidad de vida y aumenten la resiliencia frente a riesgos naturales, incorporando la mitigación y adaptación al cambio climático.

[4] UN-Habitat (2015): Habitat III. Issue paper 17. Cities and climate change and disaster risk management. Disponible en (Última consulta 14/abril/2015): http://unhabitat.org/wp-content/uploads/2015/04/Habitat-III-Issue-Paper-17_Cities-and-Climate-Change-and-Disaster-Risk-Management.pdf

[5] En la misma línea, el IPCC estima que en las tres primeras décadas del siglo XXI, el crecimiento del área urbanizada del planeta será superior a la superficie urbanizada durante toda la historia de la humanidad (IPCC, 2013).

2. ¿POR QUÉ INFRAESTRUCTURA VERDE?

"It´s a fundamental shift in thinking…to get governments to regard green infrastructure as they do other infrastructure investment"
John Griffin, former Maryland Secretary of Natural Resources

Una de las conclusiones más compartidas en la comunidad científica (IPCC, 2014b), y también del impactante libro de Davis (2006), es que las ciudades, en abstracto, son la solución a la crisis ambiental global: la densidad urbana se puede traducir en una gran eficiencia del suelo, energía y uso de recursos, mientras que las espacios públicos democráticos y las instituciones culturales proporcionan cualitativamente estándares más elevados de disfrute que el consumo individual y el ocio mercantilizado. Sin embargo, los teóricos del urbanismo ecológico, empezando por Olmsted y Geddes, ya habían identificado que, tanto para una eficiencia medioambiental como para la sostenibilidad de la creciente concentración humana, era necesaria la preservación de un matriz verde de ecosistemas intactos, espacios abiertos, y servicios naturales. Es decir, que la ciudad necesita aliarse con la naturaleza para reciclar sus desperdicios en inputs usables para la agricultura, la jardinería y la producción de energía. El urbanismo sostenible presupone la consideración de la cuenca hidrográfica, la preservación de los humedales y la agricultura periurbana y la conservación o creación de una red de espacios verdes que penetren la trama urbana compacta. Sin embargo, las ciudades del tercer mundo (con pocas excepciones), desafortunadamente, están sistemáticamente contaminando, urbanizando y destrozando sus cruciales sistemas de soporte ambiental (Davis, 2006).

La implementación de una planificación y gestión urbana "verde", basada en los ecosistemas naturales, objetivamente mejoraría la calidad ambiental y social de los tejidos urbanos. Esta estrategia por sí sola no acabaría con el fenómeno de los barrios chabolistas, que responden a una realidad socioeconómica mucho más compleja, pero sí podría objetivamente mejorar la resiliencia urbana y llegar a garantizar el acceso igualitario a un medio ambiente urbano de mayor calidad en los entornos urbanos densos. Es decir, que junto con la mejora de la calidad medioambiental, se produciría una mejora en las dinámicas sociales de la ciudad, siempre que la implementación de estas estrategias urbanas se basen en la creación de espacios de uso y disfrute público igualitario para todos los ciudadanos.

Invertir en infraestructura verde (I.V.)[6] es una de las maneras de incorporar el enfoque basado en los ecosistemas a la gestión de la ciudad. Dar la misma importancia al sistema del verde urbano que a al sistema de infraestructuras grises permite un mejor entendimiento del valor del abanico de servicios ambientales que el verde urbano ofrece. Esto es particularmente importante en las ciudades que se están expandiendo a gran velocidad, como las del África Subsahariana (Schäffler & Swilling, 2013).

[6] Se ha elegido la abreviatura I.V., con puntos, para que no se confundiera con el número romano IV.

El término “Infraestructura Verde” hace referencia a un concepto que ha ido asumiendo un papel cada vez más relevante en la agenda de planificadores y urbanistas en los últimos años, fundamentalmente en EEUU y en Europa.[7] Su definición está todavía abierta a debate[8] y depende de la escala a la que se defina. I.V. hace referencia, en este trabajo, a un concepto global que incorpora una serie de espacios verdes dentro de una única etiqueta, que hace énfasis en su capacidad funcional dentro de la trama rural, urbana o de ambas.

En esta investigación se ha asumido la definición de Rouse y Bunster-Ossa (2013), que hacen una interpretación de las I.V. desde el punto de vista de la arquitectura del paisaje (con la que coincide plenamente el planteamiento de esta investigación), el término tiene una definición diferente en función de la escala: a la escala regional y de ciudad, se define como “*una red multifuncional de espacios abiertos”*,[9] es decir, que en la propia definición de I.V. a escala metropolitana se incluye la palabra “red”, que hace referencia a su aspecto funcional como sistema interconectado; a la escala local y de proyecto, se define como “*una herramienta de gestión de las aguas pluviales que imita los procesos hidrológicos naturales”*,[10] es decir, que a la escala de detalle, la definición de I.V. está íntimamente ligada al agua, a su funcionamiento y a su trazado dentro del tejido urbano. Hemos considerado estas dos definiciones como las más acertadas por su concisión y sencillez, así como por lo apropiado del planteamiento multiescalar para abarcar la compleja realidad física a la que nos queremos referir con el término “infraestructura verde”.

El concepto I.V. hace referencia a la misma realidad que otros términos como sistema de espacios abiertos, sistema de espacios verdes o matriz ecológica, aunque cada uno de estos conceptos tiene matices diferenciadores entre sí. Se ha seleccionado el término I.V. intencionadamente, por la voluntad de atribuir a los espacios verdes una relevancia como infraestructura básica que todavía no se les otorga en muchos ámbitos del desarrollo urbano, particularmente en el ámbito

---

[7] En la documentación teórica del término I.V. nos hemos centrado fundamentalmente en el contexto norteamericano y en el europeo. La introducción del concepto de I.V. es mucho más reciente en Latinoamérica, y su uso se debe en muchos casos a la colaboración con instituciones académicas anglosajonas o con organismos multilaterales de desarrollo, la mayoría de ellos de base intelectual anglosajona, como es el caso del Banco Interamericano de Desarrollo, que tiene su sede en Washington, DC. Sin embargo, el concepto se está difundiendo en América Latina a gran velocidad debido a los esfuerzos de cooperación técnica que impulsan estos organismos y a la facilidad de comunicación y difusión de la información que proporcionan las redes de información. Como ejemplo de ello, El Primer Foro Latinoamericano de Infraestructura Verde Urbana tuvo lugar en Sao Paulo, Brasil, el 21 de mayo de 2014. Más información en: http://www.kas.de/energie-klima-lateinamerika/es/publications/37847/

[8] Para definiciones de I.V. en el contexto anglosajón, consultar: Benedict and McMahon, 2006; Firehock, 2010; Rouse y Bunster-Ossa, 2013; GREEN INFRASTRUCTURE CONCEPT AND DEFINITION. Disponible en (última consulta 14/abril/2016): http://www.nature.org/about-us/the-case-for-green-infrastructure.pdf; y la web de la American Society of Landscape Architects, http://www.asla.org/greeninfrastructure.aspx. Para definiciones en el contexto de la Unión Europea, consultar: CE 2009; CE 2012; EU 2011; EU 2013a; EU 2013b.

[9] Rouse y Bunster-Ossa, 2013

[10] Rouse y Bunster-Ossa, 2013

económico-financiero de las organizaciones multilaterales de apoyo al desarrollo. La unión de las dos palabras, "infraestructura" y "verde", busca la conjunción de dos disciplinas relacionadas con la creación de ciudad que tradicionalmente han sido antagónicas: la ingeniería civil, cuya finalidad era planificar y construir infraestructuras "grises", y la arquitectura del paisaje, que se ocupaba de "lo verde". La necesaria convergencia de estas dos disciplinas en la planificación contemporánea es muy relevante en la gestión y planificación del agua en la ciudad, pero lo interesante del concepto es que fusiona la idea de algo que "trabaja" y soporta procesos para organizar la ciudad (como ya se asimiló que hacen las infraestructuras grises del tipo del saneamiento o las carreteras) con la idea de lo verde, lo vivo, lo ecológico y sostenible para el medio ambiente. El concepto de I.V., por tanto, es muy potente para indicar que los elementos paisajísticos no son ya puramente maquillaje, decorativos, sino que estamos hablando de elementos verdes que funcionan y soportan procesos importantes para el funcionamiento sostenible de la ciudad.

El Informe del Panel Internacional sobre recursos en las ciudades (2013) estima unas inversiones en el periodo 2005-2030 de 41 billones (*trillion*) de US$, de los cuales algo más del 55% (22.6 billones de US$) se requerirán para sistemas de agua, un 22% (9 billones) para energía y un 19% (7.8 billones) para aeropuertos y puertos (IRP, 2013). Pero lo más relevante es que este informe destaca que ignorar la dimensión medioambiental al construir o reconstruir las infraestructuras urbanas puede significar un colapso de las infraestructuras en 30 o 40 años, lo que implicaría unos costes financieros mucho mayores.

El *Plan de Infraestructuras Verdes de Nueva York*[11] es un plan en permanente proceso de revisión, en el que año a año se están actualizando los datos de diferentes proyectos piloto para ir precisando las evaluaciones económicas de la implementación de soluciones basadas en I.V. En base a las estimaciones del propio Plan, en su edición de 2014, el desarrollo de infraestructuras para hacer frente a la gestión de las aguas en la ciudad costará 1.500 millones de US$ menos que si se hubiera hecho con un enfoque únicamente con infraestructuras grises. Sólo la gestión de las aguas de lluvia con soluciones verdes ahorrará 1.000 millones de US$, a un coste de unos 15 céntimos de dólar o menos por galón (3,78 litros) de agua. El plan estima que "cada acre (0,40 hectáreas, 4.047 m^2) de I.V. proporcionará unos beneficios anuales de 8.522 US$ en reducción de demanda de energía, 166 US$ en reducciones de emisiones de CO_2, 1.044 US$ en mejora de la calidad del aire y 4.725 US$ en incremento del valor inmobiliario".[12] Para más información sobre la cuantificación económica de los beneficios de la I.V., consultar las tablas 2 y 3 en el Anexo.

[11] El Plan de I.V. de Nueva York se llama *New York City's Green Infrastructure Plan,* Disponible en (última consulta 14/abril/2016): http://www.nyc.gov/html/dep/html/stormwater/nyc_green_infrastructure_plan.shtml

[12] "Every fully vegetated acre of green infrastructure would provide total annual benefits of $8.522 in reduced energy demand, $166 in reduced CO_2 emissions, $1,044 in improved air quality, and $4,725 in increased property value." La equivalencia a hectáreas está realizada por la autora de la tesis.

En definitiva, las I.V. pueden ser la base de una planificación regional y metropolitana inteligente y económicamente rentable, asegurando un ambiente habitable y resiliente frente a los efectos del cambio climático, con aire y agua limpios para las generaciones venideras. Entonces, la pregunta que nos planteamos es ¿Por qué no se aplican estos principios de planificación también a las ciudades de los países en vías de desarrollo?

3. CONTEXTO DE LA INVESTIGACIÓN

> *"Nature has been seen as a superficial embellishment, as a luxury, rather than an essential force that permeates the city."*
>
> *(Spirn 1984:5)*

El origen de la investigación fue la convergencia del interés de la autora por la investigación sobre la planificación paisajística y las infraestructuras verdes y el interés de La Iniciativa de Ciudades Emergentes y Sostenibles[13] (ICES) del Banco Interamericano de Desarrollo (en adelante, BID) por estudiar casos de buenas prácticas de regeneración de corredores fluviales urbanos en Latinoamérica. Ambos intereses cristalizaron en una colaboración para estudiar una serie de ciudades de la región, con el objetivo de extraer conclusiones que fueran aplicables al caso más complejo que el BID tenía sobre la mesa: el corredor urbano del río Choluteca en Tegucigalpa (Honduras). La investigación se extendió posteriormente a cuatro casos de estudio de regeneración de corredores fluviales urbanos en cuatro ciudades latinoamericanas (Rosario, Argentina: Cuenca, Ecuador; Montería, Colombia; y Tegucigalpa en Honduras). El trabajo de campo de la investigación se llevó a cabo en los años 2014 y 2015, y constituye el material sobre el que la autora ha desarrollado su tesis doctoral.

La parte teórica de la investigación plantea que existe ya abundante literatura y evidencia empírica sobre la conveniencia ambiental y social de la introducción de los servicios ambientales en el entorno urbano, con intervenciones tales como la creación de parques lineales a lo largo de los cursos de agua urbanos. Sin embargo, ¿son este tipo de infraestructuras verdes una prioridad en el contexto de América Latina o se trata de un capricho de ciudades con mayor nivel económico? O, en otras palabras, ¿son estos parques (o infraestructuras verdes) una infraestructura prioritaria o un costoso "maquillaje" superficial en la ciudad?

Para dar respuesta a estas cuestiones, la investigación hace hincapié en la viabilidad económica de los parques a lo largo de los corredores fluviales con un triple enfoque: en primer lugar, en el aspecto de la gestión urbana a través de asociaciones público-privadas; En segundo lugar, el estudio de la distribución de la captura de las plusvalías de la intervención; y, por último, la evaluación de la relación coste-beneficio de los costes de mantenimiento de estos espacios verdes

[13] Para más información, ver http://www.iadb.org/es/temas/ciudades-emergentes-y-sostenibles/iniciativa-ciudades-emergentes-y-sostenibles,6656.html

y los beneficios socioeconómicos derivados de su uso y disfrute por los ciudadanos.

LA INICIATIVA DE CIUDADES EMERGENTES Y SOSTENIBLES DEL BID

Desde el año 2011, el BID está implementando la ICES, como un departamento transversal cuya finalidad sería promover actuaciones multisectoriales para mejorar la sostenibilidad y la resiliencia de las ciudades emergentes[14] latinoamericanas. La iniciativa se basa en una metodología rigurosa mediante el cual se evalúa una ciudad generando, en 12 meses, un plan de acción basado en 140 indicadores de sostenibilidad. Este Plan establece las acciones a corto y largo plazo que están cuantificadas económicamente y organizadas por prioridades. El plan es una hoja de ruta para posibles inversiones en la ciudad, que se centran en el medio ambiente, la calidad urbana y la sostenibilidad institucional y fiscal.
Por lo general se realiza a petición de los alcaldes, cuando se inicia la legislatura, y siempre incluye al menos un "proyecto ancla" que puede ser completado antes de que termine el mandato. Pero el grueso del Plan son inversiones de infraestructura urbana para el medio y largo plazo, con la idea de que la estrategia puede durar varias legislaturas, independientemente de las vicisitudes políticas del gobierno municipal. Esto ha sido posible porque los planes tienen el apoyo del BID y de la comunidad local, representada tanto por expertos locales como por la participación del público en general.

La iniciativa ha sabido convertirse en un referente para muchas ciudades intermedias cuyos recursos técnicos para elaborar planes y proyectos de desarrollo urbano sostenible son muy limitados. Para las ciudades es una gran ayuda, ya que a menudo no tienen suficientes conocimientos técnicos para hacer este tipo de análisis. Para el BID y otros bancos de desarrollo regionales, se trata de una herramienta para priorizar las inversiones sobre una base sostenible. La ICES también ha desarrollado una plataforma web en la que toda la información generada es compartida, desde estadísticas y bases de datos homogéneas de las ciudades a las buenas prácticas de experiencias o actividades de investigación desarrolladas con las universidades locales.

Al comienzo de la aplicación de la ICES, el objetivo del programa era la sostenibilidad urbana en general. Pero, según la iniciativa avanza, existe una creciente evidencia (confirmada tanto por la experiencia acumulada con las ciudades que participan en la ICES como por la investigación académica) que apoya la idea de que la priorización del transporte, el agua y los sistemas de espacios abiertos verdes es la manera de avanzar hacia la sostenibilidad y la resiliencia urbana.

La ICES identificó muy pronto el tema de los corredores fluviales urbanos como una de las prioridades de la gran mayoría de las ciudades con las que empezaron

[14] Para la ICES del BID, ciudad “emergente” es aquella que tiene una población entre 100.000 y 2 millones de habitantes, en la que el crecimiento porcentual de la población y el crecimiento económico son superiores a las medias nacionales. En toda Latinoamérica se han identificado 140 ciudades que cumplen con estos requisitos, de las cuales 50 ya están trabajando con la ICES para desarrollar un Plan de Acción.

a trabajar. El 78% de las ciudades de la ICES que han elaborado su Plan de Acción hasta la fecha[15] tiene el agua, la vulnerabilidad ante las inundaciones o el saneamiento y drenaje entre sus tres primeras prioridades, y el 49% de las ciudades tienen alguno de estos tres temas como el más prioritario para su sostenibilidad. En muchas de estas ciudades se ha identificado un cuerpo de agua degradado como prioridad para intervenir, ya que las actuaciones en estos espacios reúnen los requisitos enunciados anteriormente para la generación de espacios urbanos sostenibles. Es decir, son proyectos que reutilizan áreas dentro de la ciudad, y por tanto no consumen nuevos espacios y fomentan la compacidad de la ciudad. Además, el proyecto en sí constituye la reparación de una infraestructura urbana "verde" –el propio río o frente costero– cuando mejora su comportamiento frente a inundaciones y aumenta la limpieza del agua a través de la vegetación de ribera.

4. EL RETORNO DE LA INVERSIÓN EN INFRAESTRUCTURA VERDE: EL CASO DE LA *REGENERACIÓN DEL FRENTE RIBEREÑO DE ROSARIO (ARGENTINA)* [16]

> *"Land immediately about the Park, the frontage of it being seven miles in length, instead of taking the course anticipated by those opposed to the policy of the Commission, has advanced in value at the rate of two hundred per cent per annum…. It is universally admitted, however, that the cost, including that of the original off-hand common-sense blunders, has been long since much more than compensated by the additional capital drawn to the city through the influence of the Park."*
>
> Frederick Law Olmsted (1870, 1997:199)

A continuación se presenta el resultado de la evaluación socioeconómica del frente costero del río Paraná en Rosario (Argentina),[17] que es uno de los cuatro casos de estudio analizados en la tesis doctoral.

La ciudad de Rosario fue creada a orillas del rio Paraná y esta condición de ciudad ribereña ha sido un factor determinante de su configuración urbana y de su actividad productiva a lo largo de toda su historia. El puerto comercial fue la base

---

[15] Hasta diciembre de 2015, se han elaborado Planes de Acción con la metodología ICES en 34 ciudades, algunos directamente y otros a través de las entidades colaboradoras nacionales (Banobras en México, Caixa en Brasil o Findeter en Colombia).

[16] El estudio de este caso desde el punto de vista de la sostenibilidad económica fue posible gracias a la colaboración de la Municipalidad de Rosario en la aportación de datos, así como a las entrevistas mantenidas con la Exsecretaria de planeamiento, Mirta Levin, y con el actual Secretario de Planeamiento Pablo Barese. Estas entrevistas tuvieron lugar en Rosario, Argentina, en el mes de diciembre de 2014.

[17] Este análisis ha sido publicado como Nota Técnica del BID en Terraza et alt., 2015. Disponible en (última consulta, 14/abril/2016): http://publications.iadb.org/handle/11319/6930?locale-attribute=es

Los otros tres casos de estudio analizados en la tesis son: El Barranco del Tomebamba en Cuenca (Ecuador), la Ronda del Sinú en Montería (Colombia) y el Corredor Urbano Ambiental del Choluteca en el Distrito Central de Honduras.

de la prosperidad económica y social de la ciudad, que se consolidó con la formación del cordón industrial del Gran Rosario y la creciente actividad comercial y financiera que caracterizó a la ciudad durante la mayor parte del siglo XX. Sin embargo, los cambios económicos y sociales a partir de los años 70 del siglo pasado hicieron que el puerto entrara en decadencia, y con él toda la ciudad.

Tras décadas de reflexión conjunta por parte de las autoridades municipales y la ciudadanía en general, en los primeros años del siglo XXI, la ciudad ya disfruta de la gran transformación del viejo puerto comercial en un frente ribereño verde y abierto al público, proceso que todavía sigue en marcha. El frente costero de Rosario ha pasado de ser un espacio privado, abandonado y degradado a convertirse en un paseo abierto al río y a todos los ciudadanos, con una calidad paisajística excepcional. En torno al frente costero se han construido viviendas, centros culturales y de ocio, restaurantes, plazas y parques para el disfrute de ciudadanos y visitantes. Y todo ello ha sido posible con la dirección y coordinación de las autoridades municipales y con inversión mayoritariamente privada.[18]
Se ha seleccionado este caso de estudio por ser referencia en la región de una buena planificación estratégica a mediano y largo plazo, un buen manejo de los recursos públicos disponibles para mejorar sustancialmente la calidad del agua y generar espacio público de calidad, y una gestión e implementación coordinada y eficaz.

Fig. CE3.01: Vista aérea de la ciudad de Rosario, Argentina, y el río Paraná. *Fuente: LEVIN, 2014*

Fig. XX: Localización de los sectores analizados en el Plan Urbanístico Rosario 2007-2017

Fuente: http://www.ceats.org/archivos/III%20Evento%20Regional/EXPOSICION-MIRTA-LEVIN.pdf

[18] Para más información sobre el modelo de gestión urbanística con participación público-privada desarrollado en Rosario, consultar Terraza et alt., 2015.

Fig. 6: View of the old Puerto Norte in Rosario
Source: Terraza et alt., 2015.

Fig. 7: Photomontage of the project for the Rosario waterfront in Puerto Norte (in construction). Source: Terraza et alt., 2015.

Se trata de evaluar si la regeneración del frente costero de Rosario ha supuesto una inversión que puede mantenerse en el tiempo. Es decir, si la creación de espacios verdes en el frente costero del río Paraná genera beneficios para la sociedad que exceden los costes, incluido el coste de mantenimiento. Demostrar que esta inversión es sostenible en el tiempo puede servir de referencia para promover otras operaciones de regeneración urbana a lo largo de corredores fluviales urbanos en contextos en vías de desarrollo.

De los 17 km de frente costero que tiene el municipio de Rosario, hasta diciembre de 2015 se han acondicionado como espacios públicos los 12 kilómetros al norte, aproximadamente, mientras los 5 km al sur permanecen en fase de transformación. Por ello, para el análisis de los impactos de la recuperación de las zonas verdes junto al río, se han seleccionado estos 12 km que ya son de uso y disfrute público. Estas áreas comprenden espacios públicos con distintos usos, pero básicamente se trata de áreas verdes e instalaciones para el desarrollo de actividades de recreación y culturales. Debido a la cantidad, tamaño y localización privilegiada junto al río, el conjunto de estos espacios públicos constituye un sistema de áreas verdes conectadas en torno al Paseo de la Costa que estructura un entorno de gran calidad ambiental, cultural, recreativa y paisajística de la ciudad. Es este parque lineal de 12 km de longitud y 136 hectáreas de superficie el ámbito seleccionado para medir los impactos.

El desarrollo de estas técnicas, muchas de ellas del campo de la econometría,[19] está todavía en una fase incipiente de desarrollo, y se usan aquí teniendo en

[19] Este apartado se ha desarrollado en colaboración con el economista Andrés Juan, del centro AyDET en Buenos Aires (Argentina), en el marco de la investigación promovida por la ICES del BID. El detalle de los cálculos se puede revisar en la publicación Terraza et alt., 2015.

cuenta todas las prevenciones que ello implica. Según Sepúlveda (2008),[20] en el marco de la economía del bienestar existen básicamente dos maneras de estimar el valor de un bien o servicio ambiental: las indirectas y las directas. Las metodologías indirectas tratan de aproximar el valor de un bien a través de mercados relacionados de los que puede obtenerse el precio de los bienes. En cambio, las metodologías directas simulan un escenario hipotético y solicitan una respuesta frente a un cambio. La metodología indirecta utilizada en este caso es la de los *precios hedónicos*[21] y la metodología directa es la de *valoración contingente*[22].

En este apartado se presenta una estimación de los impactos producidos por las intervenciones llevadas a cabo por la Municipalidad de Rosario para recuperar el frente costero de la ciudad sobre el Río Paraná. Los impactos analizados fueron los siguientes:

- los beneficios que la comunidad obtiene de los parques y áreas públicas construidas en el área costera, mediante los métodos de ;
- el incremento de la recaudación fiscal por el incremento de valor de las propiedades debido a las obras;
- el coste de construcción y mantenimiento de todas las intervenciones;
- la generación de empleo debido a las actividades económicas localizadas en las nuevas áreas.

El beneficio socioeconómico calculado en el caso de Rosario es, debido a las limitaciones de su alcance, una aproximación y sin duda no agota el listado de impactos positivos de un megaproyecto como el de la transformación de la costa de Rosario. Teniendo en cuenta la salvedad anterior, puede sostenerse que, considerando sólo su valor de uso como parques urbanos y tras el análisis realizado en la investigación, el Frente Costero reporta a las familias del área de influencia un beneficio económico del orden de los 3 millones de dólares por año. Si se recurre a un método más completo, más ajustado a programas de obras múltiples –como el de precios hedónicos– puede sostenerse que el beneficio que la ciudad deriva de los sectores analizados, que se refleja en el precio de las propiedades, más allá de los posibles errores de estimación, es del orden de los 260 millones de dólares.

Frente a esta escala de beneficio, las inversiones que se estima se requirieron para la re-funcionalización del área costera y teniendo en cuenta las que aún se

[20] SEPÚLVEDA VARGAS, Rubén Darío (2008): “Valoración económica del uso recreativo del parque Ronda del Sinú, en Montería, Colombia”. *Semestre Económico*, volumen 11, No. 22, pp. 67-90. Universidad de Medellín, Colombia.

[21] Para más información, consultar ROSEN, Sherwin; (1974). "Hedonic Prices and Implicit Markets: Product Differentiation in Perfect Competition"; *Journal of Political Economy*: 34-55.

[22] Para más información, consultar Mitchel, R.C. y R.T. Carson (1989). *Using surveys to value Public Goods. The contingent valuation method*, Resources for the Future, Washington D.C.

encuentran en ejecución –que han sido financiadas con fondos públicos y privados– están en el orden de los 150 millones de dólares. La comparación de ambos montos indica que, a este nivel de aproximación, el Programa de Renovación del Frente Costero resultó ampliamente beneficioso en términos sociales, ambientales y económicos.Por otra parte, el impacto fiscal, producto de la valorización de las parcelas, es del orden de los US$ 2 millones anuales. Este ingreso fiscal adicional prácticamente duplica el costo de mantenimiento estimado en 750.000 US$ anuales. También se observa que la diferencia entre el monto estimado de valorización que sufrieron las propiedades y el incremento estimado de la recaudación fiscal parece confirmar que el impuesto inmobiliario no es una herramienta indicada para capturar plusvalías urbanas. Por último, se estima que el Programa ha implicado la creación de más de 320 puestos de trabajo permanente, relacionados con su mantenimiento y con el desarrollo de las actividades económicas y culturales creadas en la zona.

Tabla 1: Resumen de impactos del programa de transformación de la costa de Rosario

Inversión público/privada estimada: (con un componente de obra vial significativo)	1,12millones de US$/Ha
Beneficio para los habitantes de la ciudad: (estimados por el método de precios hedónicos)	1,91millones de US$/Ha
Coste anual de mantenimiento de las áreas verdes: (principal componente del Programa de Transformación de la costa de la Ciudad de Rosario)	5.514 US$/Ha
Impacto fiscal por valorización de las parcelas: (recaudación de impuestos a la propiedad)	14.804 US$/Ha
Puestos de trabajo permanente creados: (para la operación y mantenimiento de los parques, áreas recreativas y locales de servicios)	2,35 puestos de trabajo por Ha

Para sintetizar los datos recolectados y para ofrecer una idea aproximada de la magnitud del impacto que un programa similar puede representar para otras ciudades de la región, en la Tabla 1 se muestran los valores medios por hectárea de área verde de las intervenciones realizadas en la costa de Rosario, que deben entenderse con todas las salvedades indicadas en el estudio.

Las conclusiones parciales del caso de estudio de Rosario son:

Conclusión 1: La recuperación ambiental y urbana de un corredor fluvial y la creación de espacios verdes públicos a lo largo de sus márgenes generan, además de mejoras cualitativas sociales y ambientales, beneficios económicos cuantificables que exceden los costes.

Conclusión 2: La implementación de un gran proyecto urbano, como es la regeneración de un corredor fluvial en un entorno urbano denso, debe ir acompañada del desarrollo normativo que posibilite una distribución equitativa de las plusvalías generadas entre los agentes implicados, primando siempre el interés general.

En definitiva, como conclusión de esta investigación, se puede validar la hipótesis de que invertir en la regeneración de los corredores fluviales urbanos, creando parques lineales junto a los cauces es una estrategia muy beneficiosa desde los puntos de vista social y ambiental, pero sobre todo es una estrategia viable y sostenible económicamente en el tiempo en el contexto latinoamericano. En particular, desde la perspectiva de la resiliencia urbana y la prevención de desastres por inundación (que son una prioridad de inversión en América Latina para los bancos multilaterales de desarrollo, los BMD), el verde urbano a lo largo de la red hidrográfica que atraviesas zonas urbanas densas debe ser considerado como una infraestructura prioritaria, al mismo nivel que la infraestructura de transporte o la vivienda.

6. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

> *"In the present lies not only the nightmare of what the city will become if current trends continue, but also the dream of what the city could be."*
>
> *Anne Whiston Spirn (1984)*[23]

Como ya se ha visto, los impactos positivos de la regeneración de los corredores fluviales urbanos son múltiples y contribuyen a hacer frente a los principales desafíos de la sostenibilidad urbana en las ciudades de Latinoamérica, sin embargo, ¿por qué no se priorizan estas intervenciones por parte de los organismos multilaterales en las ciudades en vías de desarrollo?

En base a los resultados de la investigación, a la experiencia de los técnicos que están desarrollando este proyecto dentro del BID y a la experiencia de la propia autora en contacto con los diferentes departamentos del BID que trataban de sacar adelante este problema, se ha identificado tres principales resistencias al desarrollo del proyecto:

1. *El desconocimiento del concepto infraestructura verde y sus beneficios:* la falta de conocimiento sobre el papel de los ecosistemas en el tejido urbano, de sus beneficios sociales y ambientales, pero sobretodo el desconocimiento general de sus beneficios económicos. El desconocimiento del concepto "infraestructura verde", que pretende trascender el papel decorativo al que se ha relegado al verde urbano, para afirmar que el conjunto de espacios verdes de un entorno urbano

[23] SPIRN, Anne Whiston (1984): *The Granite Garden. Urban Nature and Human Design*. Basic Books, NY.

desempeña funciones trascendentales para la sostenibilidad urbana, al mismo nivel de importancia que la infraestructura gris (transporte, saneamiento, electricidad, comunicaciones). El concepto de I.V. es relativamente reciente, y no existe una masa crítica de técnicos formados en la materia que puedan planificar o ejecutar proyectos que incorporen este tipo de soluciones. De igual modo, la evidencia científica sobre sus bondades, tanto ambientales, como sociales, como desde el punto de vista económico, son muy desconocidas para el público en general, por lo que no existe tampoco una demanda social de incorporar este tipo de soluciones a las ciudades.

2. En segundo lugar, *la complejidad de planificar a escala metropolitana, incorporando el agua y los espacios abiertos como base de la planificación*. Esta complejidad se puede relacionar con el necesario planteamiento multiescalar y multisectorial de cualquier solución a esta escala. Además, la planificación de un sistema continuo y dinámico como es el agua requiere de visión, capacidades de gestión y flujo financiero en el largo plazo, lo que incrementa la dificultad en entornos poco estables institucionalmente. Planificar ha sido un reto para todas las ciudades latinoamericanas desde mediados del s. XX, y en el momento presente lo es todavía más, ya que existen “otra prioridades” que impiden invertir recursos en el medio y largo plazo.
3. Por último, *el retorno de la inversión*: todavía predomina la consideración del verde urbano como un lujo para las ciudades en vías de desarrollo, que se suelen alegar que tienen “otras prioridades”. Aunque en la esfera académica existe un cuerpo creciente de evidencia científica que apoya el planteamiento del verde urbano, organizado en un sistema de espacios abiertos metropolitanos, como sostenible y rentable económicamente, esta información todavía no llega a los centros de decisión relevantes a la hora de acometer inversiones en estas ciudades. Para poder hablar el mismo lenguaje que los economistas y financieros que toman las grandes decisiones dentro de un organismo financiero multilateral de apoyo al desarrollo, se deben monetizar los beneficios de las inversiones. El dinero es el lenguaje universal que permite poner en perspectiva y comparar los beneficios y las prioridades de distintas inversiones. Los beneficios que los servicios ambientales aportan a la ciudad son múltiples y algunos de ellos muy difíciles de cuantificar, pero avanzar en este camino es fundamental para fomentar el incremento de la inversión en agua de calidad y espacios verdes en las ciudades. Por eso es trascendental el cambio de paradigma de entender el verde urbano como “jardinería” a entenderlo como la “infraestructura verde” que soporta la sostenibilidad del tejido urbano, una infraestructura básica al mismo nivel que la de transporte o la electricidad, que además puede ser sostenible económicamente.

Trasladando la conclusión de este estudio a escala global, se puede afirmar que la sostenibilidad urbana de las ciudades que van a crecer más en los próximos 35 años (fundamentalmente en Latinoamérica, Asia y África) dependerá en gran

medida de un cambio de paradigma de la planificación urbanística. Para ello, debería existir un consenso a nivel internacional para ayudar a los gobiernos locales a que planifiquen sus ciudades a partir de un sistema metropolitano (o regional, que incluya la huella hidrográfica de la ciudad) de infraestructuras verdes, priorizando las inversiones necesarias tanto para regenerar los ecosistemas urbanos en las tramas urbanas deterioradas como para proteger los ecosistemas existentes al expandir la ciudad sobre la periferia rural.

Por tanto, como conclusión de este trabajo se plantea que, si se transfiere el conocimiento a los responsables de la planificación y la gestión urbana en las ciudades del mundo en desarrollo sobre la importancia y la rentabilidad de planificar sus ciudades teniendo en cuenta la matriz ecológica metropolitana, estas ciudades serán más sostenibles en el futuro a un menor coste social, ambiental y sobre todo económico. En particular, la red prioritaria de espacios verdes que debe estructurar la trama urbana metropolitana es la vinculada al agua, la que “abraza” a la red hidrológica. Esto tiene dos vertientes según las dinámicas urbanas continentales:

- En las ciudades de África y Asia, donde el crecimiento de población va a ser acelerado en al menos las próximas tres décadas, se debe aplicar el paradigma expansivo, el de “hacer sitio” (Angel, 2010) para el nuevo crecimiento, pero priorizando la conservación y gestión de la matriz verde que acompaña a los cauces de agua. Se debe trabajar para preservar de la presión urbana tanto la calidad del agua (recolección de residuos sólidos y saneamiento) como la ocupación indiscriminada de sus márgenes.
- En las ciudades de América Latina, y aquellas de otras regiones ya altamente urbanizadas, donde se espera que el ratio de crecimiento de la huella urbana empiece a decrecer, el reto no es la expansión de las ciudades, sino la regeneración urbana de las zonas que han sido ocupadas de manera desordenada e ineficiente. Esta regeneración debe priorizar en la medida de lo posible la recuperación de los caminos del agua, tanto de su calidad ambiental como corredor biológico como de la calidad urbana de sus márgenes. Estos corredores deben siempre considerarse como parte de una red, de un conjunto de espacios abiertos que conforman la matriz ecológica de la ciudad, y de este modo deben ser planificados y gestionados.

Para ello, los BMD deben revisar sus prioridades de inversión y basar sus estrategias de desarrollo urbano sostenible y de financiación de infraestructura urbana en tres pilares:

- La formación y la generación de conocimiento compartido en torno a los sistemas de infraestructuras verdes
- El fomento de la planificación a escala metropolitana o regional, mediante apoyo financiero a los gobiernos municipales de las ciudades intermedias, creando redes de ciudades sostenibles que intercambien capacidad técnica y experiencias.

- La incorporación a la toma de decisiones de la correcta evaluación del retorno de la inversión en I.V., y el fomento de normativas urbanas que garanticen una captura de las plusvalías de forma equitativa, garantizando el interés general.

En base a todo ello, se puede plantear una propuesta a escala global, que podría tener un gran impacto en la sostenibilidad urbana del mundo en desarrollo: plantear en el foro del Habitat III[24] la necesaria priorización de la planificación a escala regional de las dos redes de infraestructura urbana (la verde y la gris). La propuesta iría enfocada a que la ONU planteara a todos los BMD (principalmente a aquellos activos en África y Asia, ya que son las regiones que más crecerán en los próximos 35 años) que crearan líneas de apoyo financiero a la planificación de las ciudades (y prioritariamente a las ciudades intermedias, que son las que menores recursos técnicos y financieros tienen), que permitieran a estas ciudades disponer de fondos directamente sin pasar por los gobiernos centrales para elaborar planificaciones de su infraestructura urbana en el medio y largo plazo. Esta implicación de los BMD en la creación de estas redes de ciudades sostenibles (tomando como referencia la ICES del BID) podría acelerar la incorporación de este nuevo paradigma del urbanismo sostenible basado en el agua y la infraestructura verde y generar un efecto multiplicador en la sostenibilidad de las ciudades intermedias del mundo en desarrollo.

La humanidad se enfrenta a unos desafíos de una dimensión sin precedentes en el proceso de urbanización global en el que nos encontramos. Tenemos 35 años por delante para gestionar estos retos, lo que abre ante nosotros un periodo trascendental que condicionará la calidad de vida de millones de personas, y quizá también la supervivencia de nuestra especie en el planeta. Existe suficiente información, capacidad técnica y experiencia acumulada como para ayudar a las ciudades que van a experimentar las transformaciones más grandes a que los nuevos espacios urbanizados sean sostenibles y aporten calidad de vida a sus habitantes. La cuestión es si seremos capaces de transmitir esa información y esas capacidades en los lugares y en los momentos oportunos.

[24] Habitat III es la reunión bi-decenal de Naciones Unidas sobre asentamientos humanos, que tendrá lugar en Quito (Ecuador), en octubre de 2016. Para más información, consultar: https://www.habitat3.org/

ANEXO: BENEFICIOS DE LA INFRAESTRUCTURA VERDE

Tabla 2: Principales beneficios de la infraestructura verde.

Leyenda: B.E.= Beneficio Económico; B.S. = Beneficio Social; B.A. = Beneficio Ambiental

Fuente: Elaboración propia a partir de http://ec.europa.eu/environment/nature/ecosystems/studies.htm#implementation

Categoría de beneficios	Beneficios específicos de la infraestructura verde	B. E.	B. S.	B. A.
Mejora de la eficiencia de los recursos naturales	Mantenimiento de la fertilidad del suelo			X
	Control biológico			X
	Polinización			X
	Almacenamiento de recursos hídricos	X		X
Mitigación del cambio climático y adaptación al mismo	Almacenamiento y captura de carbono	X		X
	Control de la temperatura	X	X	X
	Control de los daños de las tormentas	X	X	X
Resiliencia y prevención de catástrofes	Control de la erosión			X
	Reducción del riesgo de incendios forestales			X
	Reducción del peligro de inundaciones	X		X
Gestión del agua	Regulación de los flujos de agua			X
	Depuración del agua	X		X
	Suministro de agua			X
Gestión de la tierra y del suelo	Reducción de la erosión del suelo			X
	Mantenimiento/mejora de la materia orgánica del suelo			X
	Aumento de la fertilidad y productividad del suelo	X		X
	Mitigación de la ocupación y fragmentación del terreno y sellado del suelo	X		X
	Mejora de la calidad de la tierra y mejora de su atractivo	X		
	Aumento del valor de la propiedad	X		
Beneficios de conservación	Valor de la existencia de hábitats, especies y diversidad genética		X	X
	Legado y valor altruista de hábitats, especies y diversidad genética para las generaciones futuras		X	X
Agricultura y silvicultura	Agricultura y silvicultura multifuncionales y resilientes	X		
	Mejora del control de plagas	X		
Transportes y energía bajos en carbono	Soluciones de transporte mejor integradas y menos fragmentadas	X	X	X
	Soluciones de energía innovadoras	X		X
Inversión y empleo	Mejora de imagen	X	X	
	Más inversión	X		
	Más empleo	X	X	
	Productividad laboral	X	X	
Salud y bienestar	Regulación de la calidad del aire y del ruido		X	X
	Accesibilidad a instalaciones de ejercicio y recreo		X	
	Mejora de la salud y de las condiciones sociales	X	X	
Turismo y ocio	Destinos más atractivos	X	X	
	Mayor oferta y capacidad de oportunidades de ocio	X	X	
Educación	Educación sobre recursos y “laboratorio natural”		X	X

Tabla 3A: Cuantificación de Beneficios de las Infraestructuras Verdes. Beneficios económicos. Fuente: Elaboración propia a partir de Rouse y Bunster-Ossa (2013) y la web de la ASLA https://www.asla.org/greeninfrastructure.aspx

Beneficios económicos		**Fuente**
Incremento del valor inmobiliario	Incremento del valor inmobiliario	Neelay 1988; Economy League of Greater Philadelphia, 2011
	El valor inmobiliario de las propiedades que tiene árboles y vegetación es entre un 3 y un 10% más elevado que las que no tienen.	U.S. EPA , 2008
	En Portland se estimó un incremento del valor inmobiliario por vivienda de 14,500 US$ por árbol.	City of Portland Environmental Services, 2009; *Natural England, 2012*
	Filadelfia espera incrementar el valor de las propiedades inmobiliarias cerca de Parques y áreas verdes unos 390 millones de US$ en los próximos 45 años.	*Philadelphia Parks & Recreation,* The Dirt */ ASLA, 2012*
Estimula la actividad comercial y otras actividades económicas al atraer a gente a los espacios verdes y zonas colindantes		Wolf 1998 y 1999
Atrae visitantes, residentes y negocios a la zona		Campos 2009
Menores costes de calefacción o de refrigeración	Puede reducir los costes en energía, salud e infraestructura gris	Heisler 1986; Simpson and McPherson 1996; Economy League of Greater Philadelphia 2011
	El Lawrence Berkeley National Laboratory y el Departamento Municipal de Obras Infraestructuras de Sacramento demostró que los árboles ubicados alrededor de las viviendas para producir sombra sobre las ventanas producían entre un 7 y un 47% de ahorro de energía. Los árboles plantados en las orientaciones oeste y sudoeste de los edificios producían el mayor ahorro. Se demostró que un 20% de cobertura vegetal de las parcelas resultaba en unos ahorros en refrigeración entre el 8 y el 18% y unos ahorros en calefacción entre el 2 y el 8 %.	U.S. EPA, 2008
	El arbolado urbano produjo un ahorro de energía estimado en 11+ kWh/árbol (en jardines domésticos) and 1.4+ kWh/arbol (en calles) en un estudio que cuantifica los servicios medioambientales derivados de las implementaciones de I.V. de Portland (Oregón) en 2009.	City of Portland Environmental Services, 2009
Genera la posibilidad de crea “empleos verdes” vinculados con la gestión paisajística, los usos recreativos y el turismo	En un estudio del impacto socioeconómico de la regeneración del frente costero del río Paraná en la ciudad de Rosario (Argentina), se cuantificó que se generaron un total de 236 empleos verdes, una media de 2,35 empleos por hectárea de parque fluvial.	Terraza et alt., 2015

Tabla 3B: Cuantificación de Beneficios de las Infraestructuras Verdes. Beneficios sociales.

Fuente: Elaboración propia a partir de Rouse y Bunster-Ossa (2013) y la web de la ASLA https://www.asla.org/greeninfrastructure.aspx

Beneficios sociales		**Fuente**
Mejora de la salud pública derivadas de la mejora del medio y de la conexión de los residentes urbanos con la naturaleza.	Existe una creciente evidencia sobre la mejora en la salud, en el aprendizaje y en la reducción de la violencia derivada del contacto con la naturaleza.	Ulrich 1984; Kaplan 1995; Berman et al. 2008; Kuo and Sullivan 2001a, and 2001b
Mejora de la calidad del aire	Los árboles urbanos reducen las partículas en suspensión en el aire de monos de 10 micras de diámetro (PM-10) en 0.2 lbs por árbol por año. Otra modelización estimó que 547 hectáreas de espacios verdes mixtos en un área de 10x10km del este de Londres redujeron significativamente la polución con un efecto estimado de 2 muertes y 2 hospitalizaciones reducidas por año.	City of Portland Environmental Services, 2009; *Natural England, 2012*
	En áreas urbanas cubiertas por arbolado al 100%, los árboles pueden reducir cada hora hasta un 15% del ozono, el 14% del dióxido de sulfuro y las partículas en suspensión hasta un 13%.	*U.S. Forest Service, 2010*
	Una modelización de la reducción de la polución del aire en áreas urbanas de EEUU estimó que los árboles suprimen 711.000 toneladas de polución del aire cada año, lo que tiene un valor económico de 3.800 millones de US$. Este beneficio sería fácil de incrementar aumentando la densidad de la cubierta arbolada de las ciudades.	*U.S. Forest Service, 2010*

Tabla 3C: Cuantificación de Beneficios de las Infraestructuras Verdes. Beneficios ambientales. Fuente: Elaboración propia a partir de Rouse y Bunster-Ossa (2013) y la web de la ASLA https://www.asla.org/greeninfrastructure.aspx

Beneficios ambientales		**Fuente**
Reducción efecto isla de calor	Modera el clima y reduce el efecto isla de calor, contribuyendo a la conservación de la energía*:* A través de sus hojas, los árboles también proporcionan refrigeración por evaporación, lo que incrementa la humedad del aire. Las superficies en sombra pueden estar entre 10 y 20 grados Celsius más frías, y la evapotranspiración puede reducir las temperaturas pico del verano entre 1 y 5ºC.	*U.S. Forest Service, 2010*
	Las temperaturas pico en las zonas arboladas son 4.5 ºC más frescas que en las áreas sin árboles. Además, las áreas suburbanas con árboles maduros están entre 2 y 3ºC más frescas que las nuevas urbanizaciones son árboles.	U.S. EPA, 2008
Gestión del agua	Absorbe el agua de lluvia, reduciendo la escorrentía asociada a las inundaciones y la erosión. Se detectó que los árboles de hoja perenne y las coníferas en Sacramento interceptaban más del 35% de la lluvia que les impactaba.	U.S. EPA, 2008
	Las estrategias de I.V. implementadas en Chicago desviaron más de 70 millones de galones de escorrentía de lluvia en 2009 del sistema de saneamiento combinado.	ASLA, 2012
Mitigación del cambio climático y reducción de *emisiones de CO_2*	Contribuye a la mitigación del cambio climático al facilitar el transporte no motorizado (y por tanto reduciendo las emisiones de los vehículos a motor), reduciendo el consumo energético de los edificios y colaborando con el secuestro y almacenamiento de carbono. El ratio neto de secuestro de carbono por parte de los árboles urbanos en la parte continental de EEUU se estima que ha sido unas 24 millones de toneladas por año (88,5 millones de toneladas de CO_2), mientras que el almacenamiento de carbono total en árboles urbanos en la parte continental de EEUU es aproximadamente 700 millones de toneladas de carbono.	U.S. EPA, 2008
	Un árbol sano puede suprimir más de 300 libras de dióxido de carbono de la atmósfera cada año. El bosque urbano de Nueva York suprime 154.000 toneladas de CO_2 anualmente.	*U.S. Forest Service, 2010*

ACRONYMS

BMD Bancos Multilaterales de Desarrollo

ICES Iniciativa de Ciudades Emergentes y Sostenibles

EU European Union

I.V. Infraestructura Verde

BID Banco Interamericano de Desarrollo

UN United Nations

UNEP United Nations Environment Programme

BIBLIOGRAFÍA

AMERICAN SOCIETY OF LANDSCAPE ARCHITECTS (ASLA, 2012): *Banking on Green: A Look at How Green Infrastructure Can Save Municipalities Money and Provide Economic Benefits Community-wide. Disponible en (última consulta 14/abril/2016): http://www.asla.org/uploadedFiles/CMS/Government_Affairs/Federal_Government_Affairs/Banking%20on%20Green%20HighRes.pdf*

ANGEL, Shlomo (2012): *Planet of Cities*. Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, MA.

BENEDICT, Mark A. and McMAHON, Edward T. (2006): *Green Infrastructure: Linking Landscapes and Communities.* Washington, D.C., Island Press.

BERMAN, Marc G., JONIDES, John and KAPLAN, Stephen. (2008): "The Cognitive Benefits of Interacting with Nature." *Psychological Science* 19(12).

BRENNER, Neil and SCHMID, Christian (2013): "The Urban Age in Question", en *International Journal of Urban and Regional Research*. Urban Worlds.

CAMPOS, inc. (2009): *The Great Allegheny Passage Economic Impact Study (2007–2008).* Prepared for the Progress Fund's Trail Town Program, Laurel Highlands Visitors Bureau, and Allegheny Trail Alliance. August 7. Disponible en (Última consulta 14/abril/2016): www.atatrail.org/docs/GAPeconomic ImpactStudy200809.pdf.

CHAPARRO, L., y TERRADAS, J. (2009): Ecological services of urban forests in Barcelona. Barcelona: Institut Municipal de Parcs i Jardins Ajuntament de Barcelona. Àrea de Medi Ambient. Disponible en (Última visita 14/abril/2016): https://www.itreetools.org/resources/reports/Barcelona%20Ecosystem%20Analysis.pdf

CITY OF PORTLAND ENVIRONMENTAL SERVICES (2012): "Portland's Green Infrastructure: Quantifying the Health, Energy, and Community Livability Benefits". Disponible en (Última consulta 23/febrero/2016): https://www.portlandoregon.gov/bes/article/298042

DAVIS. Mike (2006): *Planet of Slums*. Verso, NY. [Edición en castellano DAVIS, Mike (2008): *Planeta de Ciudades Miseria*. Traducido al castellano por José María Amoroto Salido. Ed. Foca (Grupo Akal), Madrid]

ECONOMY LEAGUE OF GREATER PHILADELPHIA et alt. 2011. Return on Environment: The Economic Value of Protected Open Space in Southeastern Pennsylvania. November. Disponible en (Última visita 14/abril/2016): http://economyleague.org/files/Protected_Open_Space_SEPA_2-11.pdf

EUROPEAN COMMISSION (EC 2009): *Libro blanco. Adaptación al cambio climático: Hacia un marco europeo de actuación.* Bruselas, 1.4.2009. COM(2009) 147 final. Disponible en (Última visita 14/abril/2016): http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0147:FIN:Es:PDF

EUROPEAN COMMISSION (EC 2012): *The Multifunctionality of Green Infrastructure*. Science for Environment Policy. DG Environment News Alert Service. March 2012. Disponible en (Última visita 14/abril/2016): http://ec.europa.eu/environment/nature/ecosystems/docs/Green_Infrastructure.pdf

EUROPEAN UNION (EU 2013a): *Green Infrastructure (GI). Enhancing Europe's Natural Capital*. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Brussels, 6.5.2013 COM (2013) 249 final. Disponible en (Última visita 14/abril/2016): http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52013DC0249

EUROPEAN UNION (EU 2013b): *Documento de trabajo de los servicios de la comisión. Información técnica sobre la infraestructura verde que acompaña al documento "Comunicación de la comisión al parlamento europeo, al consejo, al comité económico y social europeo y al comité de las regiones: Infraestructura verde: mejora del capital natural de Europa".* Disponible en (Última visita 14/abril/2016): http://ec.europa.eu/environment/nature/ecosystems/docs/green_infrastructures/sec_155_2013/es.pdf

EUROPEAN UNION (EU 2014): *Construir una infraestructura verde para Europa*. Disponible en (Última visita 14/abril/2016): http://ec.europa.eu/environment/nature/ecosystems/docs/GI-Brochure-210x210-ES-web.pdf

FIREHOCK, Karen (2010). *A Short History of the Term Green Infrastructure and Selected Literature.* Disponible en (Última visita 14/abril/2016): www.gicinc.org/PDFs/GI%20History.pdf

GLEESON, B. (2012) "Critical commentary. The urban age: paradox and prospect." *Urban Studies* 49.5, 931–43.

HEISLER, G. M. (1986): “Energy Savings with Trees.” *Journal of Arboriculture* 12(5): 113–25.

Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC, 2014a): IPCC WGII AR5. *Impacts, Adaptation and Vulnerability. Fifth Assessment Report.*

INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE (IPCC, 2014b): IPCC WGII AR5 *Capítulo 8: Zonas Urbanas*. Disponible en (última consulta 14/abril/2016):
https://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/wg2/WGIIAR5-Chap8_FINAL.pdf

International Monetary Fund (IMF, 2015): *Causes and Consequences of Income Inequality: A Global Perspective*. Disponible en (Última visita 14/abril/2016):
https://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2015/sdn1513.pdf

International Resources Panel of the United Nations Environment Program (IRP, 2013): *City-Level Decoupling: urban resource flows and the governance of infrastructure transitions*. Disponible en (Última visita 14/abril/2016):
http://www.unep.org/resourcepanel/Publications/City-LevelDecoupling/tabid/106135/Default.aspx

KAPLAN, Stephen (1995): “The Restorative Benefits of Nature: Toward an Integrative Framework.” *Journal of Environmental Psychology* 15.

KOOLHAAS, Rem (1994): “What Ever Happened to Urbanism?” In *S, M, L, XL*, The Monacelli Press, New York, pp. 959-971.

KUO, F. E., and SULLIVAN, W. C. (2001a): “Aggression and Violence in the Inner City: Effects of Environment vs. Mental Fatigue.” *Environment and Behavior* 33(4): 543–71.

KUO, Frances E., and SULLIVAN, William C. (2001b): “Environment and Crime in the Inner City: Does Vegetation Reduce Crime?”. In *Environment and Behavior*, Vol. 33 No. 3, May 2001 343-367

MITCHEL, R.C. y R.T. CARSON (1989). *Using surveys to value Public Goods. The contingent valuation method*, Resources for the Future, Washington D.C.

*NATURAL ENGLAND (2012): “*Microeconomic Evidence for the Benefits of Investment in *the Environment – review”. Natural England Research Report NERR033, marzo 2012. Disponible en (Última consulta 23/febrero/2016): http://publications.naturalengland.org.uk/publication/32031?category=49002*

NEELAY, D., ed. (1988): *Valuation of Landscape Trees, Shrubs, and Other Plants*, 7th ed. Council of Tree and Landscape Appraisers, International Society of Arboriculture.

OLMSTED, Frederick Law (1851-1894, 1997): *The papers of Frederick Law Olmsted. Writings on public parks, parkways, and park systems*. Beveridge, C. E. and Hoffman, C. F. eds. The John Hopkins University Press, Baltimore, MD.

ROSEN, Sherwin; (1974). "Hedonic Prices and Implicit Markets: Product Differentiation in Perfect Competition"; *Journal of Political Economy*: 34-55.

ROUSE, David C. and BUNSTER-OSSA, Ignacio F. (2013). *Green Infrastructure: a Landscape Approach* (PAS 571). Published by APA Planning Advisory Service. Paperback, 144 pp. ISBN: 978-1-611900-62-0.

SCHÄFFLER, A., y SWILLING, M. (2013): Valuing Green Infrastructure in an Environment Under Pressure-the Johannesburg Case. Ecological Economics, 246-247.

SEPÚLVEDA VARGAS, Rubén Darío (2008): "Valoración económica del uso recreativo del parque Ronda del Sinú, en Montería, Colombia". *Semestre Económico*, volumen 11, No. 22, pp. 67-90. Universidad de Medellín, Colombia.

SIMPSON, J. R., and MCPHERSON, E. G. (1996): "Potential of Tree Shade for Reducing Residential Energy Use in California." *Journal of Arboriculture* 22(1): 10–18.

SPIRN, Anne Whiston (1984): The Granite Garden. Urban Nature and Human Design. Basic Books, NY.

TERRAZA, H., PONS, B. SOULIER, M., y JUAN, A. (2015): *Gestión urbana, asociaciones público-privadas y captación de plusvalías: El caso de la recuperación del frente costero del río Paraná en la Ciudad de Rosario, Argentina.* Nota Técnica del BID. Disponible en (Última visita 14/abril/2016): http://publications.iadb.org/handle/11319/6930?locale-attribute=es

ULRICH, R. (1984): "View through Window May Influence Recovery from Surgery." *Science* 224: 420–21.

UNITED NATIONS, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (UN-DESA, 2014): *World Urbanization Prospects: The 2014 Revision, Highlights (ST/ESA/SER.A/352).* Disponible en (Última visita 14/abril/2016): http://esa.un.org/unpd/wup/highlights/wup2014-highlights.pdf

UN-HABITAT (2015): *Habitat III Issue paper num. 8. Urban and Spatial Planning and Design*. Disponible en (Última consulta 28/febrero/2016): http://unhabitat.org/wp-content/uploads/2015/04/Habitat-III-Issue-Paper-8_Urban-and-Spatial-Planning-and-Design-2.0.pdf

UN-HABITAT (2016): Habitat III Policy Paper Framework 8 – Urban Ecology and Resilience. Disponible en (Última visita 14/abril/2016):

https://www.habitat3.org/bitcache/fce5dcaf92499adfc305c6b0053c14f07d764480?vid=572977&disposition=inline&op=view

UNITED STATES ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY (2008):"Reducing Urban Heat Islands: Compendium of Strategies: Trees and Vegetation". Disponible en (Última visita 14/abril/2016):
http://www.epa.gov/sites/production/files/2014-06/documents/basicscompendium.pdf

UNITED STATES *FOREST SERVICE (2010): "*Sustaining America's Trees and Forests*".* Disponible en (Última consulta 23/febrero/2016*):*
http://www.fs.fed.us/openspace/fote/reports/nrs-62_sustaining_americas_urban.pdf

WOLF, K. L. (1998): "Trees in Business Districts: Positive Effects on Consumer Behavior!" Fact Sheet no. 5. Seattle: University of Washington, College of Forest Resources, Center for Urban Horticulture.

WOLF, K. L. (1999): "Nature and Commerce: Human Ecology in Business Districts." In *Building Cities of Green: Proceedings of the Ninth National Urban Forest Conference*, ed. C. Kollin. Washington, D.C.: American Forests.

World Bank, The (2013): *Turn Down the Heat: Climate Extremes, Regional Impacts, and the Case for Resilience*. Disponible en (Última visita 14/abril/2016):
http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/Full_Report_Vol_2_Turn_Down_The_Heat_%20Climate_Extremes_Regional_Impacts_Case_for_Resilience_Print%20version_FINAL.pdf

A. EXPERIENCIAS Y BUEN GOBIERNO EN LA ORDENACIÓN TERRITORIAL Y EN LA PLANIFICACIÓN AMBIENTAL Y URBANA COMO INSTRUMENTOS FRENTE A LA CRISIS GLOBAL Y PARA AFRONTAR UN NUEVO MODELO DE DESARROLLO

Integración del procedimiento de evaluación ambiental estratégica en el procedimiento de aprobación de los planes insulares y municipales en Canarias: la posible solución a la eterna resistencia al cambio

Eduardo Ángel Risueño Díaz
Licenciado en Derecho. Jefe de Servicio Jurídico – Administrativo de Planeamiento Territorial (Dirección General de Ordenación del Territorio del Gobierno de Canarias).

RESUMEN
La reciente modificación de la legislación urbanística canaria, con el objeto, entre otros, de su adaptación a la nueva normativa estatal sobre evaluación ambiental, conserva ideas y conceptos propios de la normativa derogada, y tiene como consecuencia la aparición de contradicciones esenciales en dos procedimientos que, siendo paralelos, han de estar integrados para conseguir la adecuada inserción de los aspectos ambientales en la ordenación del suelo, teniendo como referencia el momento en que debe aprobarse la Declaración Ambiental Estratégica, que la legislación canaria sitúa antes de la aprobación "inicial" del documento sustantivo. La posible conciliación de ambas normas para lograr una adecuada evaluación ambiental es el objeto de este trabajo.

ABSTRACT
The recent amendment of the Canary planning legislation in order, among others, their adaptation to the new state regulations on environmental assessment, retains ideas and concepts of the rules repealed, and has resulted in the emergence of essential contradictions in two procedures which, being parallel, must be integrated to achieve the proper integration of environmental considerations in land management, with reference to the time the Strategic environmental Declaration, Canary Islands legislation placed before the "initial" approval should be approved the substantive document. The possible reconciliation of both standards for proper environmental assessment is the subject of this work.

PALABRAS CLAVE
Evaluación ambiental estratégica. Formulación de instrumentos de ordenación. Declaración ambiental estratégica. Aprobación inicial. Aprobación definitiva. Integración de los aspectos ambientales. Propuesta final del plan.

KEYWORDS
Strategic Environmental Assessment. Formulation of management tools. Strategic environmental statement. Initial approval. Final approval. Integration of environmental aspects. Proposal end of the plan.

1. EXAMEN DE LA NORMATIVA APLICABLE EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANARIAS EN MATERIA DE EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA DESDE UNA PERSPECTIVA TEMPORAL

La aplicación temporal en Canarias de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental (LEA), se basa en las siguientes disposiciones:

-Disposición final décima. Entrada en vigor.
"La presente ley entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado»".
Dicha publicación se llevó a cabo en el B.O.E. núm. 296, de 11 de diciembre de 2013.

-Disposición final undécima Entrada en vigor en relación con la normativa autonómica de desarrollo.
"Sin perjuicio de su aplicación a las evaluaciones ambientales competencia de la Administración General del Estado desde el momento de su entrada en vigor, a efectos de lo dispuesto en las disposiciones derogatoria y finales séptima y novena, y de la aplicación de la presente Ley como legislación básica, las Comunidades Autónomas que dispongan de legislación propia en materia de evaluación ambiental deberán adaptarla a lo dispuesto en esta Ley en el plazo de un año desde su entrada en vigor, momento en el que, en cualquier caso, serán aplicables los artículos de esta Ley, salvo los no básicos, a todas las Comunidades Autónomas. No obstante, las Comunidades Autónomas podrán optar por realizar una remisión en bloque a esta ley, que resultará de aplicación en su ámbito territorial como legislación básica y supletoria".

-Disposición derogatoria única. Derogación normativa.
"1. Quedan derogadas todas las disposiciones de igual o inferior rango que se opongan a la presente ley y, en particular, las siguientes:
a) La Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente.
(…)
2. La derogación de las normas previstas en el apartado anterior, en su condición de normativa básica y respecto de las Comunidades Autónomas se producirá, en todo caso, en el plazo de un año desde la entrada en vigor de la presente ley. No obstante, si antes de que concluya este plazo, las Comunidades Autónomas aprueban nuevos textos normativos adaptados a esta ley, la derogación prevista en el apartado anterior se producirá en el momento en que las nuevas normas autonómicas entren en vigor".

-Disposición transitoria primera. Régimen transitorio.
"1. Esta ley se aplica a todos los planes, programas y proyectos cuya evaluación ambiental estratégica (…) se inicie a partir del día de la entrada en vigor de la presente ley.
(…)".

Han de distinguirse dos fases sucesivas en la aplicación de la LEA en la Comunidad Autónoma de Canarias. Así:

1ª) Una primera fase, que puede denominarse "normativa", sustentada en las disposiciones derogatoria única.2 y final undécima, consistente en la adaptación de la normativa autonómica sobre evaluación ambiental estratégica a la LEA y que tenía como límite temporal el 12 de diciembre de 2014.

Se preveía que hasta que se produjera dicha adaptación en virtud de norma de rango legal o reglamentario, seguirán aplicándose en Canarias la Ley 9/2006 –legislación básica estatal-, y el Reglamento de Procedimientos de los instrumentos de ordenación del Sistema de Planeamiento de Canarias, aprobado por Decreto 55/2006, de 9 de mayo (modificado por Decreto 30/2007, de 5 de febrero) –artículos 24 a 27-.

En caso de que no se produjera dicha adaptación antes del 12 de diciembre de 2014, se aplicarían a partir de esa fecha los preceptos básicos de la LEA, enumerándose en la disposición final 8ª.2 los preceptos o partes de los mismos que no tienen dicho carácter.

Como cuestión concreta que procede reseñar, la posibilidad de exclusión de evaluación ambiental de los instrumentos de ordenación por la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias (COTMAC), prevista en los artículos 4 de la Ley 9/2006 (y su anexo II) y 24.4 del Reglamento aprobado por Decreto 55/2006, y no contemplada en la LEA, resultaba de aplicación en Canarias en el período de adaptación de la normativa autonómica a la LEA (con el límite temporal del día 12 de diciembre de 2014), si bien en la práctica, salvo que fuera manifiesto que el plan carecía de efectos significativos en el medio ambiente, el procedimiento de exclusión solía finalizar con un acuerdo de la COTMAC de que el instrumento tenía que ser objeto de evaluación ambiental estratégica.

2ª) Una segunda fase, que denominaremos "administrativa", con sustento en la disposición transitoria 1ª.1 LEA, y que recoge en el ámbito sectorial de la evaluación ambiental la regla general de transitoriedad de los procedimientos contenida en la disposición transitoria 2ª.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, de forma que los procedimientos de evaluación ambiental estratégica iniciados antes de la entrada en vigor de la norma autonómica de adaptación a la LEA o, en caso de que esta adaptación no se produjera, hasta el día 12 de diciembre de 2014, se regirían, conforme al principio de "unidad de procedimiento", por la normativa conforme a la cual

comenzaron su tramitación (Ley 9/2006 y Reglamento aprobado por Decreto 55/2006). Es decir, se estableció la ultraactividad de dichas normas respecto a los procedimientos iniciados bajo su vigencia.

En caso de que se aprobara la norma autonómica de adaptación a la Ley 21/2013, la primera deberá respetar el contenido de la citada disposición transitoria 1ª.1, dado su carácter básico, sin perjuicio *"de establecer normas adicionales de protección"* –disposición final 8ª.1 y 2-.

Al objeto de fijar el "dies a quo" de esa tramitación o de entender qué planes se encontraban ya iniciados a efectos de la legislación ambiental, se aplicó el artículo 13 de la Directiva 2001/42/CE, luego recogido en la disposición transitoria primera de la Ley 9/2006, y la interpretación jurisprudencial sobre tal regulación, señalando, entre otras, la Sentencia del Tribunal Supremo de 8 de octubre de 2013, que dicho inicio coincide con la fecha en que se han movilizado los recursos económicos y técnicos que hagan posible promover la elaboración del plan[1].

En Canarias, la adaptación de la normativa de evaluación ambiental a la LEA tiene lugar con la Ley 14/2014, de 26 de diciembre, de Simplificación y Armonización en materia de Protección del Territorio y de los Recursos Naturales (LSAPTRN), cuya

---

1 En su F.J. 5º afirma:

"Los esfuerzos de los recurrentes al sostener –con argumentos muy similares- que a los efectos que interesan el primer acto preparatorio formal del planeamiento impugnado se corresponde con los convenios suscritos en fechas 29 de octubre de 2003 y 4 de marzo de 2004, anteriores a la fecha de 21 de julio de 2004, en que venció la fecha de transposición de la Directiva 2001/42/CE, no pueden alcanzar éxito.

Aunque hayamos excluido su aplicación al caso, es útil, a efectos interpretativos, recordar nuestra doctrina al respecto de lo que ha de entenderse como <<primer acto preparatorio formal>>, al que hace mención el apartado 3 de la Disposición Transitoria Primera de la Ley 9/2006, porque es un trasunto del artículo 13 de la Directiva, que utiliza esa misma noción. Según la legislación estatal, se entenderá por tal <<el documento oficial de una Administración pública competente que manifieste la intención de promover la elaboración del contenido de un plan o programa y movilice para ello recursos económicos y técnicos que hagan posible su presentación para su aprobación>>.

En nuestra sentencia de 11 de octubre de 2012 (casación 5552/2010), que luego hemos recordado en la de 5 de Diciembre de 2012 (Recurso de casación 2460/2010), tuvimos ocasión de introducir alguna precisión sobre el contenido de ese enunciado. Decíamos entonces que no es posible identificar el acuerdo de aprobación inicial de los planes con el primer acto preparatorio a que se refiere la norma, en el que se expresa la intención de promover la elaboración del contenido del Plan y se liberan los recursos técnicos que hagan posible la presentación para la aprobación. Entiéndase, pues, en este punto matizado el criterio que parece sostener la Sala de Cataluña. A lo anterior añadimos que <<la redacción del precepto alude a un momento anterior, aquél en que se produce formalmente la expresión de voluntad de elaborar el Plan o Programa y se movilizan los correspondientes medios lo que, lógicamente, es previo al inicio de la tramitación y al momento de la aprobación inicial>>.

También indicábamos que <<por lo general, puede asimilarse al momento del encargo de la elaboración del documento>>, para lo cual recordábamos igualmente que <<los procesos de planificación urbanística suelen comprender dos fases: una primera de elaboración y una segunda de formulación y la aprobación inicial es el acto con el que se inicia la segunda fase, posterior a la de elaboración>>.

En los convenios urbanísticos, a que apelan los recurrentes, podemos reconocer la expresión de la voluntad de modificar el planeamiento y, hasta si se prefiere, que esos convenios constituyen actos preparatorios del planeamiento. Ahora bien, al no incorporar estipulación alguna relativa a la movilización de medios (ni financieros ni técnicos)para su elaboración, esto es, con los que se haga posible la presentación de un instrumento urbanístico para su tramitación y aprobación, no puede atribuírselos, a los efectos que nos importan, el carácter de primer acto preparatorio formal.

En los casos de encomienda de gestión –como por cierto aquí ha sucedido- el primer acto preparatorio formal puede ser reconocido en la firma de un convenio de colaboración entre las Administraciones (artículo 6 de la Ley 30/1992), expresivo al menos de la movilización de medios técnicos para la formulación. De modo que es precisa siempre la concurrencia de ese requisito, de la movilización de los medios o recursos, no necesariamente financieros, pueden serlo personales o de carácter técnico, para que se elaboren (y tramiten) los instrumentos de ordenación. (…)"

entrada en vigor se produjo el 25 de enero de 2015, de acuerdo con su disposición final 6ª y considerando su publicación en el B.O.C. núm. 2, de 5 de enero de 2015.

En este sentido se expresa el apartado III, párrafo 1º, de la Exposición de Motivos de dicha Ley:
"El título II de la ley se dedica a la "evaluación ambiental estratégica de planes y programas con efectos territoriales o urbanísticos" y a la "evaluación de proyectos", con una ordenación integral y ajustada a la nueva regulación estatal y comunitaria, y tiene como finalidad, en consecuencia, la adaptación del ordenamiento ambiental canario tanto al Derecho básico estatal, como al Derecho comunitario europeo, cuyos últimos hitos han sido la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental y la Directiva 2011/92/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, respectivamente; del mismo modo la regulación contenida en este título II trata de ajustarse a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y del Tribunal de Justicia de la Unión Europea".

Extraemos una primera conclusión temporal, consistente en que los procedimientos de evaluación ambiental iniciados entre el 12 de diciembre de 2014 y el 25 de enero de 2015, período en el que ya había transcurrido el plazo de un año establecido en la LEA para la adaptación de la normativa autonómica y no había entrado en vigor la LSAPTRN, han de tramitarse conforme a los preceptos básicos de la LEA.

Sin embargo, a partir del 25 de enero de 2015 surgen nuevos problemas prácticos derivados de la vigencia de la LSAPTRN y de su posible contradicción con la LEA.

2. ANÁLISIS DE LAS CONTRADICCIÓNES EXISTENTES EN EL ÁMBITO OBJETIVO DE APLICACIÓN DE LA EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA ENTRE LA LEY DE EVALUACIÓN AMBIENTAL Y LA LEY DE SIMPLIFICACIÓN Y ARMONIZACIÓN EN MATERIA DE PROTECCIÓN DEL TERRITORIO Y DE LOS RECURSOS NATURALES

El artículo 22.3, b) LSAPTRN dispone:
"Serán objeto de evaluación ambiental estratégica simplificada:
b) Los proyectos de actuación territorial de gran trascendencia territorial o estratégica.
c) Los planes de ordenación pormenorizada del plan general de ordenación que se acomoden a la evaluación ambiental estratégica del plan básico municipal.
d) Los planes parciales y los planes especiales cuando se constate en el informe de la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias que cumplen las determinaciones ambientales del plan general previamente sometido a evaluación ambiental estratégica. En caso de que el plan parcial o el plan especial no se ajusten, en todo o en parte, a tales determinaciones ambientales

deberá someterse a evaluación ambiental estratégica ordinaria en aquello que proceda".

Y es que el artículo 22.3, b) LASPTRN se contrapone al artículo 6 de la LEA, del siguiente tenor:
"1. Serán objeto de una evaluación ambiental estratégica ordinaria los planes y programas, así como sus modificaciones, que se adopten o aprueben por una Administración pública y cuya elaboración y aprobación venga exigida por una disposición legal o reglamentaria o por acuerdo del Consejo de Ministros o del Consejo de Gobierno de una comunidad autónoma, cuando:
a) Establezcan el marco para la futura autorización de proyectos legalmente sometidos a evaluación de impacto ambiental y se refieran a la agricultura, ganadería, silvicultura, acuicultura, pesca, energía, minería, industria, transporte, gestión de residuos, gestión de recursos hídricos, ocupación del dominio público marítimo terrestre, utilización del medio marino, telecomunicaciones, turismo, ordenación del territorio urbano y rural, o del uso del suelo; o bien,
b) Requieran una evaluación por afectar a espacios Red Natura 2000 en los términos previstos en la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.
c) Los comprendidos en el apartado 2 cuando así lo decida caso por caso el órgano ambiental en el informe ambiental estratégico de acuerdo con los criterios del anexo V.
d) Los planes y programas incluidos en el apartado 2, cuando así lo determine el órgano ambiental, a solicitud del promotor.
2. Serán objeto de una evaluación ambiental estratégica simplificada:
a) Las modificaciones menores de los planes y programas mencionados en el apartado anterior.
b) Los planes y programas mencionados en el apartado anterior que establezcan el uso, a nivel municipal, de zonas de reducida extensión.
c) Los planes y programas que, estableciendo un marco para la autorización en el futuro de proyectos, no cumplan los demás requisitos mencionados en el apartado anterior".

Da por supuesto la LSAPTRN que los Proyectos de Actuación Territorial de gran trascendencia territorial o estratégica establecen el uso, a nivel municipal, de zonas de reducida extensión o bien, estableciendo el marco para la autorización de un proyecto sujeto a evaluación de impacto ambiental, no cumple los criterios relacionados en el Anexo V LEA para determinar si un plan o programa debe someterse a evaluación ambiental estratégica ordinaria, extremo que no puede estar predeterminado en base a las dos alternativas mencionadas, sino que ha de ser analizado caso por caso[2].

2 En este sentido se pronuncia el Tribunal Supremo en su Sentencia de 1 de abril de 2015 [recurso de casación nº 3.455/2012] -F.J. 4º, párrafos 3º y 4º-:
"El artículo 4 de la propia Ley 9/2006, al que se remite el ya citado apartado 3 del artículo 3 de la misma, bajo el epígrafe de "Determinación de la existencia de efectos significativos en el medio ambiente de determinados planes y programas", dispone que en los supuestos previstos en el artículo 3.3, es decir en los planes de reducido ámbito territorial o distintos a los previstos en el apartado 2.a) del propio artículo 3, debe ser el órgano ambiental el que determine, motivadamente, si un plan o su modificación debe ser objeto de evaluación ambiental, determinación que, según establece el apartado 2 del mismo precepto, podrá realizarse caso por caso o especificando tipos de planes o combinando ambos métodos, siempre teniendo en cuenta los criterios establecidos en el anexo II.

Y debemos resaltar que la posibilidad legal establecida en el artículo 3.2 de la Ley 9/2006, de que el órgano ambiental determinara que un concreto tipo de plan quedaba excluido de evaluación ambiental, se ha suprimido en el vigente artículo 6.2 LEA[3].

Pues bien, en este caso, como se deduce del contenido de la propia sentencia recurrida y sostiene la Administración autonómica recurrente, sin que ello sea negado o rebatido por la Corporación municipal recurrida, el órgano ambiental, radicado en la Administración de la Comunidad Autónoma, ni se pronunció en este caso acerca de la dispensa de evaluación ambiental del Estudio de Detalle en cuestión ni había señalado, razonadamente, que ese tipo de planes de desarrollo (último paso de la ordenación urbanística) no esté o quede sometido a evaluación de impacto ambiental, razones todas por las que, en contra del parecer de la Sala de instancia, el Estudio de Detalle en cuestión adolece de falta de evaluación ambiental a pesar de resultar exigible dicho trámite conforme a los preceptos anteriormente citados, y, en consecuencia, el motivo o motivos de casación invocados por la representación procesal de la Administración autonómica recurrente deben ser estimados, según ya anticipamos".

***RAZQUIN**, M.M., La evaluación ambiental: tipos, ámbito de aplicación e interrelación, en RUIZ DE APODACA, A. (Dir.), Régimen jurídico de la evaluación ambiental (Comentario a la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental), Aranzadi, Navarra, 2014, pp. 166-167:*

"3) Dentro del ámbito municipal, se produce una segunda reducción del supuesto desde el punto de vista territorial. No puede alcanzar a todo el municipio, sino sólo a zonas de reducida extensión. De nuevo se plantea qué deba entenderse por zonas de reducida extensión. Es evidente que dicha expresión no puede ser equiparada sin más con los diversos instrumentos de planeamiento de desarrollo. Tampoco cabe equipararla con modificaciones puntuales del planeamiento que podrán ser de diversa incidencia y alcance.

(…)

La STJUE de 22 de septiembre de 2011, asunto C-295/11, examina un supuesto de plan pormenorizado para ver si el mismo está incluido dentro de lo dispuesto en el artículo 3.3 de la Directiva 2001/42/CE en relación con el artículo 3.5: establecimiento del uso de zonas pequeñas a nivel local. El TJUE señala que la Directiva otorga un margen de apreciación a los Estados, pero con ciertos límites puesto que exige que se sometan a EAE los "planes que pueden tener efectos significativos en el medio ambiente debido, en particular, a sus características, a sus efectos a las zonas que pueden verse afectadas" (apartado 46). Así pues, no cabe una exclusión general y apriorística de planes, como por ejemplo por tratarse de una única actividad económica, como los complejos de engorde de cerdos. Y se concluye que:

"El artículo 3, apartado 5, de la Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2011, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, en relación con el artículo 3, apartado 3, de ésta, debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional, como la que es objeto del procedimiento principal, que dispone de forma tan general y sin examen caso por caso que no se realizará una evaluación con arreglo a dicha Directiva cuando unos planes que definan el aprovechamiento de pequeñas zonas en el ámbito local contemplen una única actividad económica" (apartado 1 del fallo)".

3 ***FERNÁNDEZ**, J.R., La evaluación ambiental estratégica de planes y programas urbanísticos, Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación, monografía nº 19, Navarra, 2009, p. 108:*

"La Dirección General de Medio Ambiente de la Comisión Europea es consciente de los riesgos que entraña este método concreto, de servir de cobertura para la elusión de la obligación de evaluación ambiental estratégica de los planes o programas. De ahí que apele a la necesidad de interpretar restrictivamente esta vía de determinación de la incidencia medioambiental de un plan o programa. No en balde afirma en su Informe sobre la "Aplicación de la Directiva 2001/42 relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente" (puntos 3.42 y 3.43, pgs. 16 y 17) que,

"con «especificación de tipos de planes y programas» la Directiva prevé que se determine de manera general si los tipos de planes y programas en cuestión pueden tener efectos significativos en el medio ambiente. Este método tiene la ventaja de la seguridad jurídica y administrativa, pues la necesidad de la evaluación medioambiental queda clara desde el principio.

Evidentemente, no se pretende que la facultad contemplada en el apartado 5 del artículo 3 de especificar tipos de planes y programas sea una facultad general para eximir categorías completas de planes y programas a menos que se considere que no es probable que dichos planes y programas, vistos en conjunto, tengan efectos significativos en el medio ambiente (véase el asunto C-72/95 Kraaijeveld). En la medida en que pudiera representar una excepción a lo dispuesto en la Directiva, se deberá interpretar restrictivamente (véase el comentario al apartado 65 del asunto C-435/97 Autonome Provinz Bozen). En la práctica, la exclusión de la evaluación medioambiental puede no estar justificada en muchos casos. Podría muy bien ocurrir que al principio no se dispusiera de suficiente información de los planes o programas como para tener la seguridad de que ninguno de los de la clase propuesta tendrá efectos significativos en el medio ambiente. Por otra parte, habría que tener cuidado de evitar decisiones que desincentiven la aplicación de la Directiva a futuros planes y programas que puedan no compartir todas las características de la clase en

En cuanto a las letras c) y d) del citado artículo 22.3 no se entiende que, en todo caso, la adecuación de la ordenación pormenorizada a la ordenación estructural pueda conllevar la sujeción a evaluación ambiental estratégica simplificada porque se presuponga una ausencia de efectos significativos sobre el medio ambiente, dado que ambas evaluaciones han de hacerse a distinta escala (la propia de cada ordenación), pudiendo comprender la ordenación pormenorizada, entre otros extremos, sistemas generales complementarios de los contemplados en el plan básico -artículo 32.2, B), 6) del Texto refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias, aprobado por Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, modificado por el artículo 9 LSAPTRN (TRLOTC)- o la modificación de la ordenación pormenorizada de los suelos urbanos y urbanizables localizados, total o parcialmente dentro de un espacio natural -artículo 32.3 TRLOTC-. Y esta conclusión se deriva incluso de la propia LSAPTRN, que en su artículo 22.6 dispone:
"Cuando exista una concurrencia de planes o programas promovidos por diferentes administraciones públicas canarias, estas deberán adoptar las medidas necesarias para evitar que se produzca una duplicidad de evaluaciones.
(...)
En tales casos, la administración pública competente para la aprobación del plan de ordenación urbanística o territorial podrá exigir que se tengan en cuenta los aspectos no específicamente considerados en la primera evaluación ambiental".

En cualquier caso, estas contradicciones son meramente formales, dado que se ha evolucionado de la exclusión del procedimiento de evaluación ambiental (artículo 3.3 de la Ley 9/2006) a la sujeción a evaluación ambiental estratégica simplificada (artículo 6.2 LEA), pudiendo determinar el órgano ambiental en el informe ambiental estratégico que *"el plan o programa debe someterse a una evaluación ambiental estratégica ordinaria porque puedan tener efectos significativos sobre el medio ambiente"* -artículo 31.2, a) LEA-.

3. EXAMEN DE LAS CONTRADICCIÓNES EXISTENTES EN EL PROCEDIMIENTO DE EVALUACIÓN AMBIENTAL DE PLANES ENTRE LA LEY DE EVALUACIÓN AMBIENTAL Y LA LEY DE SIMPLIFICACIÓN Y ARMONIZACIÓN EN MATERIA DE PROTECCIÓN DEL TERRITORIO Y DE LOS RECURSOS NATURALES

El artículo 20.3 TRLOTC (modificado por el artículo 6 LSAPTRN), referido al procedimiento de aprobación del plan insular de ordenación, establece:
"Concluido este proceso y asumido por el consejo de gobierno insular el borrador de la declaración ambiental estratégica, junto con la propuesta de la alternativa seleccionada y las correcciones incorporadas, será remitida al órgano ambiental para la aprobación de la declaración ambiental estratégica, si procede.
Una vez aprobada la declaración ambiental estratégica por el órgano ambiental competente e incorporadas las correcciones que procedan, junto con el

---

cuestión. Por ejemplo, las modificaciones introducidas en la legislación podrían crear nuevos planes y programas que necesitarían ser estudiados para determinar si les sería aplicable la Directiva"".

documento de ordenación asumido, y los informes de las distintas áreas y organismos dependientes o adscritos del cabildo que puedan resultar afectados por el plan, el pleno insular resolverá sobre su aprobación previa y su sometimiento a un periodo de información pública por plazo de treinta días y a consulta de los ayuntamientos de la isla, y los departamentos del Gobierno de Canarias por el mismo plazo.
Analizadas las alegaciones por el equipo redactor y propuesta su resolución, y previo informe del director responsable del plan o del contrato, el pleno del cabildo procederá a la aprobación de la fase insular del plan, si procede.
Las alegaciones aceptadas deberán circunscribirse a los aspectos de legalidad, así como a aquellos aspectos de oportunidad, siempre que no altere el modelo insular ni los cambios puedan calificarse de sustanciales.
Concluida con el acuerdo de aprobación por el cabildo la fase insular, este recabará los informes sectoriales preceptivos previos a su aprobación definitiva".

Y el artículo 42.1, C) TRLOTC (modificado por el artículo 10 LSAPTRN), relativo al procedimiento de aprobación del plan básico municipal, señala:
"Concluido este proceso y asumido por la junta de gobierno local el borrador de la declaración ambiental estratégica, junto con la propuesta de la alternativa seleccionada y las correcciones incorporadas, será remitida a la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias, en su condición de órgano ambiental de la Comunidad Autónoma, para su análisis y emisión de la declaración ambiental estratégica.
El pleno municipal, una vez recibida la declaración ambiental estratégica, e incorporadas las correcciones que procedan, junto con el documento del texto inicial del plan básico municipal y los informes que se hayan recibido, resolverá sobre su aprobación previa y su sometimiento a información pública por plazo de treinta días, acordando la suspensión del otorgamiento de licencias en aquellos ámbitos para los que el nuevo plan prevea una ordenación disconforme con la vigente, por un plazo máximo de un año.
Informadas por el equipo redactor las alegaciones y propuesta su resolución, y elevado informe del director del plan o del contrato, el pleno del ayuntamiento procederá a su toma en consideración y a la aprobación de la fase municipal del plan básico municipal. Las alegaciones aceptadas deberán circunscribirse a los aspectos de legalidad, así como aquellos aspectos de oportunidad, siempre que no alteren el modelo territorial ni los cambios introducidos puedan calificarse de sustanciales.
Concluida la fase municipal con el acuerdo de aprobación por el pleno, este recabará los informes sectoriales preceptivos para su aprobación definitiva".

Se observa que tanto en el procedimiento de aprobación del plan insular como en el del plan básico de ordenación municipal, la declaración ambiental estratégica por la COTMAC -artículo 22.4 LSAPTRN- es anterior a la aprobación previa del plan insular (fase insular) y también anterior a la aprobación previa del plan básico de ordenación municipal (fase municipal).

Y dicha previsión no se acomoda al procedimiento previsto en la LEA, que podemos sintetizar, respecto a dicho momento de tramitación, en los siguientes pasos:

-Sometimiento por el órgano sustantivo de la versión inicial del plan o programa, acompañado del estudio ambiental estratégico, a información pública por plazo mínimo de cuarenta y cinco días hábiles -artículo 21.2-, y a consultas de las Administraciones Públicas afectadas y de las personas interesadas (previamente consultadas por el órgano ambiental para la determinación del documento de alcance) por el mismo plazo -artículo 22-.

-Tras la consideración de las alegaciones y consultas, el promotor modificará, en su caso, el estudio ambiental estratégico y elaborará la propuesta final de plan -artículo 23-.

-Remisión por el órgano sustantivo al órgano ambiental del expediente de evaluación ambiental estratégica completo, integrado por:
a) La propuesta final de plan.
b) El estudio ambiental estratégico.
c) El resultado de la información pública y de las consultas.
d) Un documento resumen en el que el promotor describa la integración en la propuesta final del plan de los aspectos ambientales, del estudio ambiental estratégico y de su adecuación al documento de alcance, del resultado de las consultas realizadas y cómo éstas se han tomado en consideración -artículo 24-.

-Incorporación por el promotor del contenido de la declaración ambiental estratégica en el plan y sometimiento a la aprobación del órgano sustantivo –artículo 26.1-.

Del examen de dichos trámites se observa que la versión inicial del plan (que es el documento de aprobación previa de la fase insular o municipal), junto al estudio ambiental estratégico, se somete a información pública y consultas, y, considerando las alegaciones e informes, y previa modificación, en su caso, del estudio ambiental estratégico, se elabora la propuesta final de plan (que es el documento de aprobación de la fase insular del plan insular o de la fase municipal del plan básico municipal), el cual, una vez aprobado por el Pleno de la entidad local que corresponda, se remite, junto al estudio ambiental estratégico, a la COTMAC para la aprobación de la declaración ambiental estratégica.

Sin embargo, los artículos 20.3, párrafos 1º y 2º, y 42.1, C), párrafos 1º y 2º, TRLOTC señalan que el consejo de gobierno insular o la junta de gobierno local asumirán el borrador de declaración ambiental estratégica, junto con la propuesta de la alternativa seleccionada y las correcciones incorporadas, y la remitirá a la COTMAC, para su análisis y emisión de la declaración ambiental estratégica, y que el Pleno del Cabildo o del Ayuntamiento adoptará el acuerdo de aprobación previa una vez recibida la declaración ambiental estratégica.

Pero debemos entender que las referencias al procedimiento de evaluación ambiental estratégica no resultarán de aplicación hasta que se lleve a cabo el desarrollo reglamentario señalado en el artículo 25, b) LSAPTRN:
“El procedimiento de evaluación ambiental estratégica ordinaria, que se regulará reglamentariamente, se articulará conforme a las siguientes reglas:

(...)
b) Cuando no esté regulado reglamentariamente el alcance y contenido de la evaluación ambiental estratégica del correspondiente plan, se seguirá el procedimiento establecido en la legislación básica estatal".

Entiendo que de forma simultánea al trámite de información pública del documento de aprobación previa ha de someterse el estudio ambiental estratégico a información pública por plazo de 45 días, dado que el procedimiento de aprobación del instrumento de ordenación ha de ir acompañado de forma paralela por el procedimiento de evaluación ambiental de dicho instrumento, como se deriva del párrafo 36º del apartado II del Preámbulo LEA, que señala:
"Para lograr una correcta integración de los aspectos ambientales en la planificación, la norma ordena que las sucesivas versiones de un plan o programa –borrador, versión inicial y propuesta final– incorporen el contenido del documento ambiental previo correspondiente –documento inicial estratégico, estudio ambiental estratégico y declaración ambiental estratégica–".

No obstante, el texto inicial y el estudio ambiental estratégico –artículos 20.2, párrafos 7º y 8º, y 42.1, B), párrafos 3º y 6º, TRLOTC- coinciden en su contenido con el texto previo y el estudio ambiental estratégico –artículos 20.3, párrafos 2º y 3º, y 42.1, C), párrafo 1º, TRLOTC-, por lo que, dado el carácter instrumental de los trámites procedimentales, someter dos veces a información pública el mismo documento (o un documento con cambios no sustanciales) iría contra el principio de simplificación previsto en el artículo 2, e) LEA, por lo que entiendo que se produciría una duplicidad de trámites innecesaria salvo que en el texto previo, tras el período de información pública, se introduzcan cambios sustanciales respecto al contenido del texto inicial, en cuyo caso sí sería razonable el segundo trámite de información pública.

De esta forma, entiendo que los trámites básicos para la aprobación de un plan insular de ordenación o plan básico de ordenación municipal, de forma integrada con los correspondientes al procedimiento de evaluación ambiental estratégica, son los siguientes:

1) Incoación mediante acuerdo del pleno de la entidad local dirigido, entre otros extremos, a fijar las líneas básicas de ordenación pretendida para el correspondiente ámbito.

2) Aprobación previa:

a) Una vez los trabajos de ordenación y evaluación ambiental alcancen un nivel de desarrollo que permita la comprensión de su propuesta de modelo (AVANCE), se elaborará el documento inicial estratégico (artículo 17.2 LEA), que, aprobado por la entidad local, se remitirá a la COTMAC -artículo 18 LEA-.

La Dirección General de Ordenación del Territorio someterá la propuesta de modelo y el documento inicial estratégico a consultas de las Administraciones Públicas afectadas -notificación individual- y de las personas interesadas -anuncio

en el Boletín Oficial correspondiente- (artículo 5.1, g) y h) LEA) por plazo de 45 días hábiles.

La COTMAC, en un plazo de 3 meses desde recepción de la solicitud de inicio de la evaluación ambiental estratégica (EAE), elaborará el documento de alcance del estudio ambiental estratégico y lo remitirá a la entidad local -artículos 17.2 y 19 LEA-, al objeto de que elabore el estudio ambiental estratégico (artículo 20 LEA).

La entidad local someterá el Avance a participación pública y de las instituciones interesadas por un periodo no inferior a dos meses ni superior a cuatro mediante su inserción en el Boletín Oficial correspondiente, en un diario de los de mayor difusión en la Provincia y aquellos otros medios previstos en el plan de comunicación.

b) Sobre la base de las líneas básicas definidas por la entidad local y la ponderación de alegaciones y sugerencias realizada en el periodo de participación ciudadana, el promotor analizará las diferentes alternativas, valorando las más viables, seleccionadas conforme a criterios objetivos expresamente detallados, proponiendo la que estime más razonable (texto previo del documento o versión inicial del plan), que, en su caso, se aceptará por el Pleno de la entidad local, a través de su aprobación previa.

c) El texto previo del documento de revisión deberá incluir la ordenación, conteniendo las diferentes alternativas, entre las que se incluirá la aceptada como más razonable.

d) La entidad local interesará los informes sectoriales que deban de ser evacuados por las administraciones públicas canarias, a emitir dentro del plazo establecido en la normativa sectorial aplicable, o en su defecto dentro de un plazo máximo de cuarenta y cinco días.

e) De forma simultánea, el texto previo del documento o versión inicial del plan, se someterá por la entidad local a evaluación estratégica ordinaria, procediéndose a la apertura de un trámite de información pública del estudio ambiental estratégico del plan por plazo de 45 días (mediante la inserción de un anuncio en el Boletín Oficial correspondiente y en la sede electrónica de la entidad local) -artículo 21 LEA-.

Asimismo, la entidad local someterá el texto previo del documento y el estudio ambiental estratégico a consultas de las Administraciones Públicas afectadas -notificación individual- y de las personas interesadas -anuncio en el Boletín Oficial correspondiente- por plazo de 45 días hábiles.

f) El director del plan elevará al Presidente de la entidad local la propuesta del texto de la fase insular o municipal del plan, junto con un informe técnico y jurídico que justifique las correcciones y acredite la legalidad de la ordenación y su adecuación a las líneas básicas fijadas por la entidad local.

3) Aprobación de la fase insular o municipal del plan insular o del plan básico municipal:

a) El Pleno de la entidad local, una vez incorporadas las correcciones que procedan al documento de ordenación, adoptará acuerdo de aprobación de la fase insular o municipal.

b) En el acuerdo plenario de aprobación de la fase insular o municipal se incluirá interesar los informes sectoriales preceptivos para su aprobación definitiva.

4) El Presidente de la entidad local, en el plazo máximo de cuatro meses desde la aprobación de la fase insular o municipal, remitirá el expediente completo del plan insular o plan básico a la COTMAC para su aprobación definitiva.

A la vez, desde una perspectiva ambiental, ha de remitir a la COTMAC la siguiente documentación –artículo 24.1 LEA-:
-La propuesta final de plan (que coincide con el documento objeto de aprobación de la fase insular o municipal).
-El estudio ambiental estratégico.
-El resultado de la información pública y de las consultas, así como su consideración.
-Un documento resumen en el que el promotor describa la integración en la propuesta final del plan de los aspectos ambientales, del estudio ambiental estratégico y de su adecuación al documento de alcance, del resultado de las consultas realizadas y cómo éstas se han tomado en consideración.

5) Sobre dicha documentación, la COTMAC realizará la fase ambiental de "análisis técnico del expediente", con una duración de 4 meses –artículo 17.4 LEA-, al objeto de formular la declaración ambiental estratégica, que incluirá *"las determinaciones, medidas o condiciones finales que deban incorporarse en el plan que finalmente se apruebe o adopte"* –artículo 25.2 LEA-.

En caso de que dichas determinaciones impliquen cambios en el documento objeto de aprobación de la fase insular o municipal, podrá requerirse a la entidad local para la introducción de dichos cambios antes de someterlo al trámite de aprobación definitiva.

6) Aprobación definitiva.

4. CONCLUSIONES

PRIMERA.- Desde una perspectiva temporal, los procedimientos de evaluación ambiental estratégica iniciados tras la entrada en vigor de la Ley de evaluación ambiental (12-12-2014) y antes de la entrada en vigor de la Ley 14/2014 (25-01-2014), se rigen por lo dispuesto en la Ley de evaluación ambiental.

SEGUNDA.- De acuerdo con el artículo 25, b) de la Ley 14/2014, hasta que se apruebe el desarrollo reglamentario de dicha Ley en materia de evaluación ambiental de planes, resulta de aplicación la Ley de evaluación ambiental para

todos los procedimientos de evaluación ambiental cuya elaboración se haya iniciado a partir del día 25 de enero de 2014, entendiendo como inicio de esa fase la movilización de recursos económicos y técnicos que hagan posible promover la elaboración del plan.

TERCERA.- La Ley 14/2014 da por supuesto que los Proyectos de Actuación Territorial de gran trascendencia territorial o estratégica establecen el uso, a nivel municipal, de zonas de reducida extensión o bien, estableciendo el marco para la autorización de un proyecto sujeto a evaluación de impacto ambiental, no cumplen los criterios relacionados en el Anexo V de la Ley 21/2013 para determinar si un plan o programa debe someterse a evaluación ambiental estratégica ordinaria, extremo que no puede estar predeterminado en base a las dos alternativas mencionadas, sino que ha de ser analizado caso por caso.

De la aplicación del artículo 22.3, c) y d) de la Ley 14/2014 no puede entenderse que, en todo caso, la adecuación de la ordenación pormenorizada a la ordenación estructural pueda conllevar la sujeción a evaluación ambiental estratégica simplificada porque se presuponga una ausencia de efectos significativos sobre el medio ambiente, dado que ambas evaluaciones han de hacerse a distinta escala: la propia de cada ordenación.

CUARTA.- El esquema básico de la tramitación de la evaluación ambiental estratégica del plan y del documento territorial es el siguiente:

a) El documento inicial estratégico se presenta por la entidad local (órgano sustantivo) ante la COTMAC acompañado del borrador de plan, equivalente al Avance del TRLOTC, al objeto de la realización de las consultas a las Administraciones Públicas afectadas –mediante notificación individual- y a las personas interesadas –a través de la publicación en el diario oficial correspondiente-.

b) Una vez emitido el documento de alcance, se elaborará el estudio ambiental estratégico, que, acompañado de la versión inicial del plan o texto previo (equivalente al anterior documento de aprobación inicial), será objeto de aprobación previa y se someterá a información pública por plazo de 45 días hábiles, a consultas a las Administraciones Públicas afectadas –mediante notificación individual- y a las personas interesadas –a través de la publicación en el diario oficial correspondiente-, interesándose los informes sectoriales preceptivos.

c) La propuesta final del plan (equivalente al antiguo documento de aprobación provisional) será objeto de aprobación de la fase insular o municipal y se someterá, junto al estudio ambiental estratégico, a los informes sectoriales preceptivos y, desde una perspectiva ambiental, al análisis técnico del expediente, que culminará en la aprobación de la declaración ambiental estratégica por la COTMAC.

d) La declaración ambiental estratégica se aprobará por la COTMAC justo antes de la aprobación definitiva del instrumento de ordenación, y sus determinaciones han de integrarse en el documento territorial, al objeto de su aprobación definitiva.

A. EXPERIENCIAS Y BUEN GOBIERNO EN LA ORDENACIÓN TERRITORIAL Y EN LA PLANIFICACIÓN AMBIENTAL Y URBANA COMO INSTRUMENTOS FRENTE A LA CRISIS GLOBAL Y PARA AFRONTAR UN NUEVO MODELO DE DESARROLLO.

Protocolo de evaluación de impacto ambiental aplicado a espacios protegidos: La Graciosa (Canarias, España)

Sara Beatriz Santana Santana*
Aurelio Centellas Bodas**
Emma Pérez-Chacón Espino***
**Geógrafa. Estudiante del Máster en Patrimonio Histórico, Cultural y Natural. Universidad de Las Palmas de Gran Canaria.*
***Ingeniero Técnico Forestal, Director del Centro Isla de la Graciosa. Organismo Autónomo Parques Nacionales (OAPN)*
****Geógrafa. Grupo de Geografía Física y Medio Ambiente. Instituto de Oceanografía y Cambio Global, IOCAG. Universidad de Las Palmas de Gran Canaria.*

RESUMEN
La evaluación ambiental tiene especial relevancia en los espacios protegidos. Durante su gestión se requiere, incluso, evaluar proyectos de escaso impacto. Para simplificar esa tarea se propone un protocolo sencillo, aplicable en áreas protegidas de Canarias. El modelo elaborado combina el valor del impacto generado por cada acción de un proyecto, con la repercusión que tendrá sobre los objetivos del plan del espacio protegido. El procedimiento se ha aplicado con éxito en isla de La Graciosa, incluida dentro del Parque Natural del Archipiélago Chinijo (Canarias, España).

ABSTRACT
The environmental impact assessment has a particularly relevance in protected areas. During the management, it even requires to evaluate low environmental impact projects. To simplify the task a simple protocol is proposed, applicable in protected areas in the Canary Island. The model created combines both the impact value generated by every single action of a project and also the effects it will have over the main objectives of the protected area's plan. The procedure has been successfully carried out in La Graciosa, located in the Chinijo Archipelago's Natural Park (Canary Islands, Spain).

PALABRAS CLAVE
Evaluación de impacto ambiental, espacios protegidos, Red Natura 2000, conservación, La Graciosa, Islas Canarias

KEYWORDS
Environmental impact assessment, protected area, Natura 2000 network, conservation, La Graciosa, Canary Islands

1. INTRODUCCIÓN

Las sociedades desarrolladas van asumiendo y valorando, cada vez más, la evaluación ambiental. La legislación de la Unión Europea y la estatal (Ley 21/2013, de 9 de diciembre) han ido precisando este procedimiento administrativo que, basado en el principio de precaución, propone la incorporación de criterios de sostenibilidad en las decisiones estratégicas, derivadas de planes y programas (evaluación ambiental estratégica, EAE); al tiempo que garantiza, a través de la evaluación de proyectos (evaluación de impacto ambiental, EIA), la prevención de los impactos ambientales que éstos puedan generar. Este tipo de evaluación, necesaria en cualquier ámbito, cobra especial relevancia en los espacios naturales protegidos, tanto por los valores que poseen, como por la fragilidad que los caracteriza en muchas ocasiones. Y mayor importancia aún reviste en el caso de Canarias, dada la diversidad de los espacios protegidos que posee en una superficie relativamente reducida.

La Comunidad Autónoma de Canarias cuenta con la Red Canaria de Espacios Naturales Protegidos que, formada por 146 espacios, ocupa una superficie de 3012,37 km^2 (ISTAC, 2007), lo que supone el 40,45% de la superficie total del archipiélago. A su vez la Red Natura 2000 está representada en Canarias (Gobierno de Canarias, 2013) por 141 espacios calificados como Zonas de Especial Conservación (2479,09 km^2) y 31 espacios como Zonas de Especial Protección para las Aves (2610,98 km^2), a los que se suman otros 12 enclaves catalogados simultáneamente como ZEC y ZEPA (302,45 km^2).

En consecuencia, tiene un enorme interés establecer un protocolo de evaluación de impacto ambiental que, de manera sencilla, sea aplicable en áreas protegidas de Canarias, y que permita adaptar en unos casos, o desarrollar en otros, algunas de las propuestas metodológicas existentes (Interreg-Bionatura, 2008; Aramburu et al., 2009; MAGRAMA, 2011; Valls et al. 2014). Esta es la finalidad que orienta el trabajo que se presenta, fruto de la colaboración que desde hace años se mantiene entre el Centro Isla de la Graciosa (Organismo Autónomo Parques Nacionales) y el grupo de Geografía Física y Medio Ambiente, del Instituto de Oceanografía y Cambio Global (IOCAG) de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria.

2. OBJETIVOS Y PLANTEAMIENTO GENERAL DEL ESTUDIO

El objetivo general es diseñar una propuesta metodológica que facilite, al gestor de un espacio protegido, realizar evaluaciones de impacto ambiental en áreas

incluidas en la Red Canaria de Espacios Naturales Protegidos y de su Red Natura 2000. En esta primera aproximación la metodología se ha centrado en la evaluación de proyectos, especialmente aquellos de reducido impacto que con mayor frecuencia tienen que afrontar quienes gestionan los espacios protegidos.

Para ello se procede, en primer lugar, al diseño del protocolo metodológico; en segundo, a su aplicación a casos concretos en un área piloto y, finalmente, tras analizar los resultados obtenidos, a valorar su aplicabilidad. El área piloto seleccionada es la isla de La Graciosa (Parque Natural del Archipiélago Chinijo), y se han considerado proyectos susceptibles de ejecución por parte del Organismo Autónomo de Parques Nacionales (OAPN en adelante), que administra este territorio de titularidad pública.

3. ANTECEDENTES

Para realizar el diseño metodológico se han tomado como punto de partida las determinaciones de la legislación vigente (figura 1). En el caso de la isla de La Graciosa, al tratarse de un espacio incluido en la Red Natura 2000, se ha considerado tanto lo que señala la ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, en su artículo 46 (medidas de conservación), donde hace una serie de consideraciones sobre la evaluación ambiental en este tipo de espacios; como la ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental. Según esta última, en los espacios de la Red Natura 2000 no sólo deben ser evaluados los proyectos definidos en los anexos I y II de la mencionada norma, sino que también se considerarán aquellos que, a pesar de no estar incluidos en los citados anexos, puedan alterar esos espacios. Así, por ejemplo, en el artículo 35.1 se determina que cuando el proyecto pueda afectar directa o indirectamente a los espacios Red Natura 2000 se incluirá un apartado específico para la evaluación de sus repercusiones en el lugar, teniendo en cuenta los objetivos de conservación del espacio en cumplimiento de lo regulado en el apartado 3 del artículo 6 de la Directiva 92/43/CEE y en el artículo 45 de la Ley 42/2007, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

Figura 1. Legislación vigente relativa a la evaluación de impacto ambiental.

Legislación europea

- ✓ Directiva 2011/92/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente.
- ✓ Directiva 2014/52/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de abril de 2014 por la que se modifica la Directiva 2011/92/UE, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente.

Legislación estatal

- ✓ Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad
- ✓ Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental.

Nivel regional o de comunidad autonómica (Canarias)

- ✓ Ley 14/2014, de 26 de diciembre, de Armonización y Simplificación en materia de Protección del Territorio y de los Recursos Naturales.

Dependiendo del tipo de proyecto, la evaluación será ordinaria o simplificada. En el caso de los ejemplos evaluados en esta investigación, al tratarse de proyectos no incluidos en ninguno de los anexos de la normativa y de acuerdo con lo establecido en el artículo 7.2 de la Ley 21/2013 y el artículo 23.2 de la Ley 14/2014, se han considerado los contenidos de la evaluación simplificada.

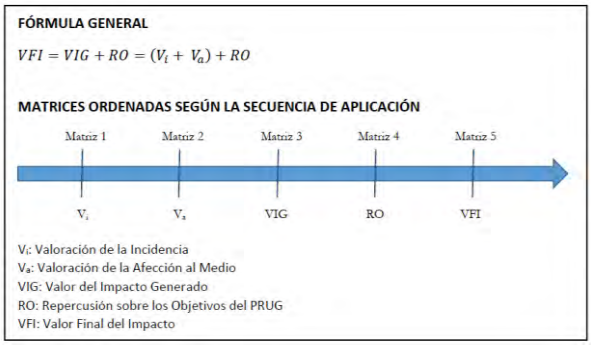
Por lo que respecta a los aspectos propiamente metodológicos, se han tomado como punto de partida diversos trabajos que abordan la implementación de una evaluación de impacto en la Red Natura 2000 como, por ejemplo, las *Directrices para la evaluación ambiental de proyectos que puedan afectar a la Red Natura 2000* (Valls et al, 2014), o el informe sobre la implementación del artículo 6.3 de la Directiva 92/43/CEE, Directiva de Hábitats, que elaboró la Comisión Europea, donde se incluye una guía metodológica (Comisión Europea, 2002). Basándose en este documento europeo, la Comunidad Autónoma de Canarias elaboró en 2008 la *Guía para la Evaluación de Afecciones sobre los Espacios de la Red Natura 2000,* cuya metodología se estructura en cuatro fases: Fase 1: Exploración o cribado (Screening); Fase 2: Evaluación adecuada; Fase 3: Alternativas; y Fase 4: Medidas Compensatorias (Interreg-Bionatura, 2008).

Otro desafío metodológico es la valoración de impactos, que implica la capacidad para predecir de manera mensurable, a partir de estimaciones, y de interpretar dichos resultados. Para ello es necesario recurrir a indicadores que ayuden a identificar y valorar los impactos. De igual forma, el procedimiento requiere la traducción de sus efectos en unidades de medida homogénea, con el fin de comparar y jerarquizar los diversos impactos entre sí, y de concluir con rigor la valoración (Gómez Orea et al, 2013; 302 - 303), tal y como exige la Ley 21/2013 en su anexo VI. Esta ley establece cuatro categorías según el grado de incidencia del impacto: compatible, moderado, severo y crítico. Todo ello ha sido tenido en el diseño metodológico realizado.

4. METODOLOGÍA DISEÑADA

El protocolo definido se basa en la aplicación de una fórmula general, que permite obtener un valor por cada acción prevista en el proyecto objeto de evaluación. Dicha fórmula se denomina Valoración Final del Impacto (VFI), y es el resultado de la sumatoria entre el Valor de Impacto Generado (VIG) y la Repercusión sobre los Objetivos del PRUG (RO). Los criterios para aplicar este procedimiento de valoración se han resumido en cinco matrices (figura 2). Respecto al Valor de Impacto Generado (VIG), éste se obtiene tras la sumatoria de la Valoración de la Incidencia (Vi) y la Valoración de la Afección al Medio (Va).

Figura 2. Esquema general del protocolo diseñado.



Los valores obtenidos oscilan entre +367 y -367, y han sido reclasificados mediante cuartiles para asociarlos a las categorías establecidas en la Ley 21/2013. Por su parte, los valores positivos se clasifican como compatibles. Las categorías son las siguientes:

- Impacto crítico o muy significativo: valores entre (-275,26) y (-367).
- Impacto severo o significativo: valores entre (-183,51) – (-275,25).
- Impacto moderado o poco significativo: valores entre (-91,76) – (-183,5).
- Impacto compatible o nada significativo: valores entre 0 – (-91,75).

Para dar cumplimiento a lo señalado en el apartado ‘d’ del artículo 45.1 de la Ley 21/203, hay que realizar *“una evaluación de los efectos previsibles directos o indirectos, acumulativos y sinérgicos del proyecto […] durante las fases de ejecución, explotación y en su caso durante la demolición o abandono del proyecto”*. Precisamente de esto se ocupa la Valoración de la Incidencia (V_i). Los criterios para estimarla (figura 3) consideran los siguientes atributos: signo, localización, reversibilidad, recuperabilidad, inmediatez, acumulación y sinergía. Cada atributo ha sido ponderado entendiendo que algunos, como la reversibilidad y la sinergía, tienen una mayor importancia. Para su aplicación se ha diseñado una fórmula cuyo resultado oscila entre +85 y -85.

Figura 3. Valoración de la Incidencia.

FÓRMULA PARA LA VALORACIÓN DE LA INCIDENCIA (V_i)

$$V_i = \pm (3LOC + 5REV + 2REC + 4INM + 3ACU + 5SIN)$$

ATRIBUTOS UTILIZADOS

ATRIBUTO	PESO	CONCEPTO	VARIABLES	PUNTUACIÓN	VALOR
Signo (±)	–	Carácter benéfico (positivo) o perjudicial (negativo) del impacto derivado de una determinada acción	Positivo Negativo	+ –	+ –
Localización (LOC)	3	Superficie afectada	Localización puntual Localización parcial Localización extensa	1 2 3	3 6 9
Reversibilidad (REV)	5	Capacidad de recuperación de las condiciones iniciales, por medios naturales, una vez producido el efecto	Reversible a corto plazo Reversible a medio plazo Reversible a largo Irreversible	1 2 3 4	5 10 15 20
Recuperabilidad (REC)	2	Posibilidad de recuperación de las condiciones iniciales mediante intervención humana	Recuperable inmediatamente Recuperable a medio plazo Recuperable a largo plazo Irrecuperable	1 2 3 4	2 4 6 8
Inmediatez (INM)	4	Dependencia directa de una acción o indirecta a través de un efecto	Indirecto Directo	2 4	8 16
Acumulación (ACU)	3	Incremento continuado de la gravedad cuando se prolonga la acción que lo genera	Simple Acumulativo	1 3	3 9
Sinergia (SIN)	5	La coexistencia de varios efectos simples produce efectos superiores a la suma de los simples	Sinérgico No sinérgico	4 2	20 10

La fórmula para obtener el Valor de la Afección al Medio (V_a) se basa, también, en el apartado 'd' del artículo 45.1 de la Ley 21/2013 donde se establece que hay que evaluar *"los efectos previsibles […] sobre la población, la salud humana, la flora, la fauna, la biodiversidad, el suelo, el aire, el agua, los factores climáticos, el cambio climático, el paisaje, los bienes materiales, incluido el patrimonio cultural, y la interacción entre todos los factores mencionados"* (figura 4). El resultado obtenido tras la aplicación de la fórmula diseñada oscila entre +282 y -282.

Figura 4. Valoración de la Afección al Medio

FÓRMULA PARA LA VALORACIÓN DE LA AFECCIÓN AL MEDIO MEDIO (V_a)

$$V_a = 3PO + 3SH + 4FL + 4FA + 5BIO + 3SU + 4RE + 5AI + 5AG + 3FC + 4CC + 4PAI + 2BI + 4IN$$

ATRIBUTOS UTILIZADOS

ATRIBUTO	PESO	CONCEPTO	VARIABLES	PUNT.	VALOR
Población (PO)	3	Se refiere a la afección potencial que puede tener una acción sobre la calidad de vida. Se entiende calidad de vida como el bienestar de la población, ya sea social (relaciones, amistades, familia, comunidad), de productividad o económico (ingresos, empleo)	Nula alteración de la calidad de vida	0	0
			Alteración poco significativa a la calidad de vida	±1	±3
			Alteración significativa a la calidad de vida	±2	±6
			Alteración muy significativa a la calidad de vida	±3	±9
Salud Humana (SH)	3	En ella se han considerado dos efectos que potencialmente pueden derivarse de las acciones propuestas como es, la emisión de ruido superior al nivel permitido y/o la emisión de partículas de polvo que infieran en la salud humana	No se aprecia	±0	±0
			Alteración positiva a la salud humana	±4	±12
			Emisión de ruido superior al nivel permitido	-2	-6
			Emisión de partículas de polvo que infieran en la salud humana	-2	-6
Flora (FO)	4	Se refiere a la afección potencial que una acción podría derivar teniendo en cuenta, el número de individuos de una población determinada, el estado de conservación y la cobertura vegetal.	No se aprecia alteración	0	0
			Variación en el número de una determinada población	±1	±4
			Alteración del estado de conservación de la flora	±2	±8
			Alteración en la cobertura vegetal	±3	±12
Fauna (FA)	4	Se refiere a la afección potencial que una acción podría derivar teniendo en cuenta, una posible alteración de los mismos y el número de individuos	No se aprecia afección	0	0
			Alteración a una determinada población	±1	±4
			Variación en el número de individuos de una determinada población	±2	±8
Biodiversidad (BIO)	5	Está relacionado con el grado de singularidad de la especie	No se aprecia afección	0	0
			Alteración del hábitat y/o costumbres bióticas	±1	±5
			Afección de individuos correspondientes a una especie autóctona	±2	±10
			Afección de individuos correspondientes a una especie endémica	±3	±15
			Afección de individuos correspondientes a una especie protegida	±4	±20
Suelo (SU)	3	Está relacionado con la posible alteración al suelo que podría experimentar de acuerdo a diversos parámetros	No se aprecia afección	0	0
			Alteración de la capacidad de retención del agua (Impermeabilización o no)	±1	±3
			Alteración de la potencialidad de usos agrícolas y forestales	±2	±6
			Alteración de la calidad del suelo (contaminación o no)	±3	±9
			Alteración de la cantidad de suelo vegetal	±4	±12
Relieve (RE)	4	Está relacionado con la posible alteración a la morfología	No se aprecia alteración	0	0
			Alteración a la morfología existente	±3	±12
Aire (AI)	5	Está relacionado con la alteración potencial a la calidad del aire, según su olor, visibilidad y/o emisión de partículas	Nula alteración a la calidad del aire	0	0
			Alteración poco significativa a la calidad del aire	±1	±5
			Alteración significativa a la calidad del aire	±2	±10
			Alteración muy significativa a la calidad del aire	±3	±15
Agua (AG)	5	Se corresponden con aquellas alteraciones en el uso del agua, a las actividades tradicionales (aprovechamiento), a la dinámica hídrica o a su calidad	No se aprecia afección	0	0
			Alteración en el uso del agua por la población	±1	±5
			Alteración de las actividades tradicionales	±2	±10
			Alteración de la dinámica hídrica	±3	±15
			Alteración de la calidad del agua	±4	±20
Factores climáticos (FC)	3	Teniendo en cuenta el PRUG, en la isla de La Graciosa, los proyectos que se pueden realizar no son susceptibles de repercutir potencialmente en los factores climáticos, así pues sólo se ha considerado posibles modificaciones en la dirección de los vientos dominantes.	No se aprecia afección	0	0
			Modificaciones en la dirección de los vientos dominantes	±2	±6
Cambio climático	4	Está relacionado con la emisión de dióxido de carbono (CO_2), teniendo como referencia el promedio diario de emisión	Nula emisión de	0	0
			Emisión poco significativa	-1	-4
			Emisión significativa	-2	-8
			Emisión muy significativa	-3	-12
			Acción favorable al cambio climático	3	12
Paisaje (PAI)	4	Entendiendo por afección al paisaje, la repercusión, tanto positiva como negativa, en la calidad visual del mismo.	Nula alteración	0	0
			Alteración poco significativa	±1	±4
			Alteración significativa	±2	±8
			Alteración muy significativa	±3	±12
Bienes materiales, incluido el patrimonio cultural (BI)	2	En ella se valora tanto la alteración a la propiedad del suelo, como a los bienes patrimoniales tanto catalogados o no, así como los protegidos	No se aprecia afección	0	0
			Alteración del régimen de la propiedad del suelo	±1	±2
			Alteración al patrimonio cultural no material	±2	±4
			Alteración de elementos del patrimonio sin catalogar	±3	±6
			Alteración de elementos del patrimonio catalogado	±4	±8
			Alteración de elementos del patrimonio protegido	±5	±10
La interacción entre todos los factores mencionados	4	Aquí se consideran los riesgos naturales, que pueden llegar a ser inducidos por el hombre	No se aprecia afección	0	0
			Interacción positiva	1	4
			Interacción muy positiva	2	8
			Interacción desfavorable	-1	-4
			Interacción muy desfavorable	-2	-8

Un aspecto novedoso que incorpora Ley 13/2013 con respecto a la legislación anterior es que, al tratarse de un espacio incluido en la Red Natura 2000, se deben considerar las posibles afecciones a la conservación de sus valores. Para ello, y prestando especial atención a los objetivos de conservación, se ha diseñado una matriz en la que se relacionan los 32 objetivos propuestos en el artículo 11 del documento normativo del Plan Rector de Uso y Gestión (PRUG) del Parque Natural del Archipiélago Chinijo. También se ha señalado el nivel de repercusión que potencialmente podría tener el proyecto sobre esos objetivos, diferenciando los efectos en las fases de ejecución, explotación y abandono. El

sistema de evaluación propuesto consiste en otorgar un valor a cada acción en función del objetivo de que se trate. De manera que para cada relación, entre la acción y el objetivo del PRUG, se asigna una puntación acorde con su repercusión: indiferente (0), desfavorable (-1) y muy desfavorable (-2). Sólo se ha considerado el efecto negativo de dichas afecciones. Esta puntación se suma, obteniendo así un valor por cada acción. Para el caso de La Graciosa, cuyo PRUG consta de 32 objetivos, el valor resultante oscila entre 0 y -64. Los valores obtenidos se han divido en tres categorías:

- Indiferente: cuando la actuación no repercute en los objetivos del PRUG (puntuaciones desde 0 a -21).
- Desfavorable: cuando la actuación repercute negativamente en los objetivos del PRUG (puntuaciones desde -22 a -42).
- Muy desfavorable: cuando la actuación repercute en los objetivos del PRUG muy significadamente (desde -43 a -64).

Como se indicó al principio de este apartado, la Valoración Final del Impacto (VFI) se obtiene para cada una de las acciones consideradas en la actuación, tras combinar la Valoración del Impacto Generado (VIG) y la Repercusión sobre los Objetivos del PRUG (RO). Para ello se aplica la siguiente matriz (figura 5):

Figura 5. Valoración Final del Impacto Generado.

VALORACIÓN FINAL DEL IMPACTO (VIF)			
VALOR DEL IMPACTO GENERADO (VIG)	**REPERCUSIÓN SOBRE LOS OBJETIVOS DEL PRUG (RO)**		
	Indiferente	Desfavorable	Muy desfavorable
Compatible	*Compatible*	*Compatible*	*Moderado*
Moderada	*Moderado*	*Moderado*	*Severo*
Severo	*Severo*	*Severo*	*Crítico*
Crítico	*Crítico*	*Crítico*	*Crítico*

Finalmente, también se puede obtener la Valoración Final del Impacto (VFI) del proyecto (VFI_p). Para ello se asigna una puntuación al VFI obtenido para cada acción, y se aplica la fórmula correspondiente (figura 6) siguiendo los siguientes criterios: Compatible o nada significativo: 1 punto; Moderado o poco significativo: 2 puntos; Severo o significativo: 3 puntos; y Crítico o muy significativo: 4 puntos.

Figura 6. Valor Total del Proyecto (VFI_p).

FÓRMULA PARA LA VALORACIÓN FINAL DEL IMPACTO. VALOR TOTAL DEL PROYECTO (VFI_p)

$$VFI_p = (1n_1) + (2n_2) + (3n_3) + (4n_4)$$

Donde:

n_1 = número de acciones cuya Valoración Final del Impacto (VIG) ha resultado compatible
n_2 = número de acciones cuya Valoración Final del Impacto (VIG) ha resultado moderado
n_3 = número de acciones cuya Valoración Final del Impacto (VIG) ha resultado severo
n_4 = número de acciones cuya Valoración Final del Impacto (VIG) ha resultado crítico

Tras ello, los valores obtenidos se clasifican nuevamente, mediante la aplicación del índice mostrado en la figura 7, cuyo valor oscila entre 0 y 1; siendo 0 el impacto compatible y 1 el impacto crítico:

Figura 7. Índice VFI_p

FÓRMULA PARA LA VALORACIÓN FINAL DEL IMPACTO. ÍNDICE DEL VALOR TOTAL DEL PROYECTO (Índice VFI_P).

$$índice\ VFI_p = \frac{(VFI_p - V_{min})}{(V_{máx} - V_{min})}$$

Donde:

$V_{máx} = 4n_t$

$V_{min} = 1n_t$

Siendo n_t el número total de acciones previstas en el proyecto y anteriormente evaluadas

Por último, se clasifica el resultado en las siguientes categorías, que han sido establecidas a partir de cuartiles:

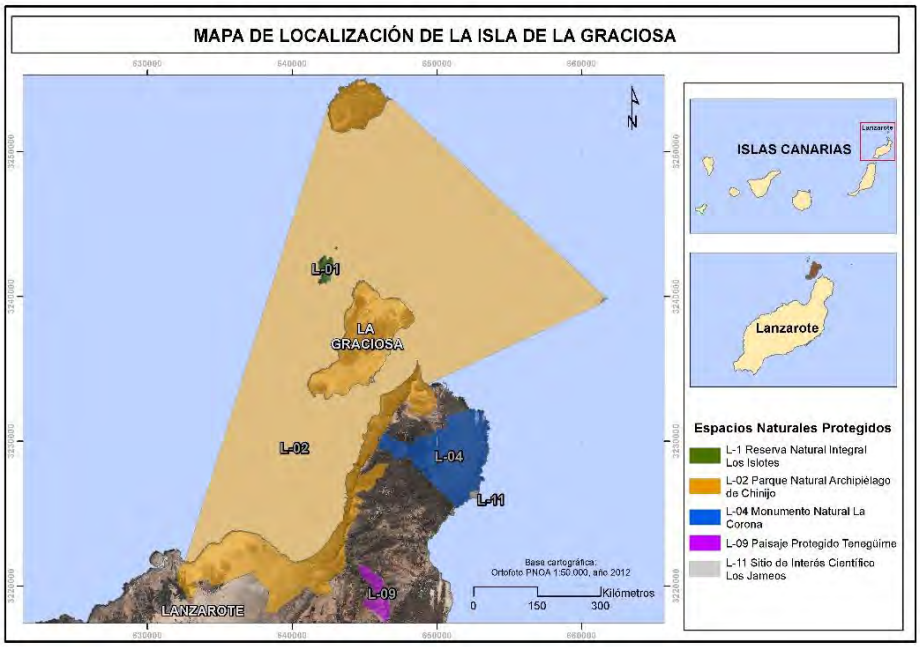
- Compatible o nada significativo: 0- 0,25.
- Moderado o poco significativo: 0,251 – 0,50.
- Severo o significativo: 0,501 – 0,75.
- Crítico o muy significativo: 0,75 - 1.

5. ÁREA PILOTO

El área piloto escogida para probar el procedimiento diseñado es la Isla de La Graciosa (figura 8). Está situada al norte de la isla de Lanzarote (Islas Canarias) y es la mayor de las islas que componen el denominado Archipiélago Chinijo, que incluye también los islotes de Alegranza, Montaña Clara y los Roques del Este y del Oeste. Cuenta con una población de 721 personas (INE, 2015) que, cada vez más, centra su actividad económica, directa o indirectamente, en el turismo.

La Graciosa tiene una superficie total de 29,05 km^2 (ISTAC, 2005) y, exceptuando los núcleos urbanos de Caleta del Sebo y Pedro Barba que son gestionados administrativamente por el Ayuntamiento de Teguise, el resto de la isla es una finca patrimonial del Estado adscrita al OAPN mediante Orden Ministerial de 10 de octubre de 2002, del Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino; formalizándose el acta de entrega y recepción el 20 de enero de 2003. Una vez adscrita la finca, ésta se integró en el dominio público con destino a parque natural, correspondiendo al OAPN las competencias de administración y conservación del inmueble. Desde entonces el OAPN realiza labores administrativas y de tutela, constituyendo una unidad administrativa con dotación de personal y medios, y contribuyendo en la gestión del territorio. Por ello, y antes de la ejecución pequeñas actuaciones, necesita con cierta frecuencia realizar evaluaciones de impacto ambiental. De ahí que el organismo planteara la necesidad de diseñar un protocolo de fácil aplicación, adaptado a las características de La Graciosa.

Figura 8. Localización de La Graciosa



La Graciosa posee un alto valor natural y paisajístico, al que se suma un patrimonio cultural significativo, por lo que cuenta con varias figuras de protección: parque natural del Archipiélago Chinijo, Reserva Marina de la Graciosa y de los Islotes del Norte de Lanzarote, Zona de Especial Protección para las Aves (ZEPA), Zona de Especial Conservación (ZEC) del Archipiélago Chinijo (ES7010045), Zona de Especial Conservación de los Sebadales de La Graciosa (ES7010020), Reserva Natural Integral de los Islotes y, al igual que la totalidad de la isla de Lanzarote, La Graciosa se incluye en la Reserva de la Biosfera de Lanzarote.

6. RESULTADOS

La metodología diseñada se ha aplicado a dos proyectos ejecutados por el OPAN en La Graciosa. En concreto, se ha utilizado para evaluar uno destinado a la instalación de señalización, en septiembre de 2014; y para otro cuyo objetivo era la colocación de aparcabicis, vallas y biondas de carreteras, elaborado en julio de 2015. Como ejemplo de las aplicaciones metodológicas realizadas se muestran los resultados obtenidos para el segundo proyecto.

La ejecución de los trabajos de reposición, sustitución y mejora de los equipamientos complementarios en la red viaria de La Graciosa, tenía previsto realizar las siguientes tareas:

- Instalación de aparcabicis en las zonas donde se registra una mayor demanda: Playa de las Conchas y Los Arcos.

- Instalación de vallas de madera para delimitar las zonas de aparcamiento o estacionamiento de las bicicletas. Estas vallas pretenden confinar a los visitantes dentro del área destinada al estacionamiento, e impedir físicamente que éstos caminen fuera de dichas zonas.
- Instalación de vallas de madera para cierres de caminos, como solución al insuficiente cerramiento actual. Se ha contemplado la instalación de unas vallas de madera que impidan el uso de dichos senderos, veredas y pistas, por parte de los visitantes, de forma que la regeneración natural de la vegetación sea posible.
- Instalación de una bionda de carretera o quitamiedos seguridad en el puente de piedra existente en el punto kilométrico 11,5 de la Ruta nº3, a la altura del Barranco de los Conejos.

La ejecución del proyecto tiene una duración estimada de un mes. Los trabajos se iniciarán con las labores de preparación del suelo, mediante la excavación de la zanja para la fijación de los postes o elementos de sustentación de los elementos a instalar. Los trabajos en el campo se limitarán al transporte y descarga del material, la excavación del terreno para la fijación de los postes como elementos de sustentación, y la conformación de la zapata de mortero o con resina epoxi de dos componentes, en todos los casos, salvo en el de las vallas para el cierre de sendas y veredas. En esta actuación no se utilizará hormigonado ni resina epoxi, ya que son elementos no permanentes que serán retirados una vez cumplan con su función: impedir el paso en las zonas de restauración. De acuerdo con esto, dentro del proyecto se han distinguido las siguientes actuaciones (figura 9).

Figura 9. Actuaciones previstas en el proyecto por fases.

ACTUACIONES CONTEMPLADAS EN EL PROYECTO POR FASE

	FASE DE EJECUCIÓN	FASE DE EXPLOTACIÓN	FASE DE ABANDONO
ACTUACIÓN 1	Excavación de zanjas	Funcionamiento	*La fase de abandono no se considera, puesto que la colocación de las instalaciones previstas tiene carácter definitiva, y no temporal*
ACTUACIÓN 2	Preparación de mortero y cimentación	Mantenimiento y conservación	
ACTUACIÓN 3	Instalación y colocación del mobiliario		

Tras aplicar la fórmula de Valoración de la Incidencia (V_i) y la Valoración de Afección al Medio (V_a), se obtiene que el Valor del Impacto Generado (VIG) para cada una de las acciones es compatible (figuras 10, 11 y 12), pues de acuerdo con el protocolo diseñado ninguno supera los 91,75 puntos.

Figura 10. Aplicación de la Fórmula para la Valoración de la Incidencia (V_i)

ATRIBUTO	PESO	CONCEPTO	VARIABLES	PUNTUACIÓN	VALOR	FASE DE EJECUCCIÓN			FASE DE EXPLOTACIÓN	
						A1	A2	A3	A1	A2
Signo (±)	-	Carácter benéfico (positivo) o perjudicial (negativo) del impacto derivado de una determinada acción	Positivo	+	+				+	
			Negativo	-	-	-	-	-		-
Localización (LOC)	3	Superficie afectada	Localización puntual	1	3	3				
			Localización parcial	2	6		6	6	6	6
			Localización extensa	3	9					
Reversibilidad (REV)	5	Capacidad de recuperación de las condiciones iniciales, por medios naturales, una vez producido el efecto	Reversible a corto plazo	1	5	5				
			Reversible a medio plazo	2	10		10			
			Reversible a largo	3	15				15	15
			Irreversible	4	20			20		
Recuperabilidad (REC)	2	Posibilidad de recuperación de las condiciones iniciales mediante intervención humana	Recuperable inmediatamente	1	2	2	2	2		
			Recuperable a medio plazo	2	4				4	4
			Recuperable a largo plazo	3	6					
			Irrecuperable	4	8					
Inmediatez (INM)	4	Dependencia directa de una acción o indirecta a través de un efecto	Indirecto	2	8				8	8
			Directo	4	16	16	16	16	16	16
Acumulación (ACU)	3	Incremento continuado de la gravedad cuando se prolonga la acción que lo genera	Simple	1	3	3	3	3	3	3
			Acumulativo	3	9					
Sinergia (SIN)	5	La coexistencia de varios efectos simples produce efectos superiores a la suma de los simples	Sinérgico	4	20				20	20
			No sinérgico	2	10	10	10	10		
					VALOR TOTAL DE LA ACCIÓN	-39	-47	-57	+72	-72

Figura 11. Aplicación de la Fórmula para la Valoración de la Afección al Medio (V_a)

ATRIBUTO	PESO	CONCEPTO	VARIABLES	PUNT.	VALOR	FASE DE EJECUCIÓN			FASE DE EXPLOTACIÓN	
						A1	A2	A3	A1	A2
Población (PO)	3	Se refiere a la afección potencial que puede tener una acción sobre la calidad de vida. Se entiende calidad de vida como el bienestar de la población, ya sea social (relaciones, amistades, familia, comunidad), de productividad o económico (ingresos, empleo)	Nula alteración de la calidad de vida	0	0		0	0	0	0
			Alteración poco significativa a la calidad de vida	±1	±3	-3				
			Alteración significativa a la calidad de vida	±2	±6					
			Alteración muy significativa a la calidad de vida	±3	±9					
Salud Humana (SH)	3	En ella se han considerado dos efectos que potencialmente pueden derivarse de las acciones propuestas como es, la emisión de ruido superior al nivel permitido y/o la emisión de partículas de polvo que infieran en la salud humana	No se aprecia	±0	±0	0	0	0	0	0
			Alteración positiva a la salud humana	±4	±12					
			Emisión de ruido superior al nivel permitido	-2	-6					
			Emisión de partículas de polvo que infieran en la salud humana	-2	-6					
Flora (FO)	4	Se refiere a la afección potencial que una acción podría derivar teniendo en cuenta, el número de individuos de una población determinada, el estado de conservación y la cobertura vegetal.	No se aprecia alteración	0	0	0	0	0	0	0
			Variación en el número de una determinada población	±1	±4					
			Alteración del estado de conservación de la flora	±2	±8					
			Alteración en la cobertura vegetal	±3	±12					
Fauna (FA)	4	Se refiere a la afección potencial que una acción podría derivar teniendo en cuenta, una posible alteración de los mismos y el número de individuos	No se aprecia afección	0	0	0	0	0	0	0
			Alteración a una determinada población	±1	±4					
			Variación en el número de individuos de una determinada población	±2	±8					
Biodiversidad (BIO)	5	Está relacionado con el grado de singularidad de la especie	No se aprecia afección	0	0		0	0	0	0
			Alteración del hábitat y/o costumbres bióticas	±1	±5	-5				
			Afección de individuos correspondientes a una especie autóctona	±2	±10					
			Afección de individuos correspondientes a una especie endémica	±3	±15					
			Afección de individuos correspondientes a una especie protegida	±4	±20					
Suelo (SU)	3	Está relacionado con la posible alteración al suelo que podría experimentar de acuerdo a diversos parámetros	No se aprecia afección	0	0			0	0	0
			Alteración de la capacidad de retención del agua (Impermeabilización o no)	±1	±3	-3	-3			
			Alteración de la potencialidad de usos agrícolas y forestales	±2	±6					
			Alteración de la calidad del suelo (contaminación o no)	±3	±9					
			Alteración de la cantidad de suelo vegetal	±4	±12					
Relieve (RE)	4	Está relacionado con la posible alteración a la morfología	No se aprecia alteración	0	0	0	0	0	0	0
			Alteración a la morfología existente	±3	±12					
Aire (AI)	5	Está relacionado con la alteración potencial a la calidad del aire, según su olor, visibilidad y/o emisión de partículas	Nula alteración a la calidad del aire	0	0	0	0	0	0	0
			Alteración poco significativa a la calidad del aire	±1	±5					
			Alteración significativa a la calidad del aire	±2	±10					
			Alteración muy significativa a la calidad del aire	±3	±15					
Agua (AG)	5	Se corresponden con aquellas alteraciones en el uso del agua, a las actividades tradicionales (aprovechamiento), a la dinámica hídrica o a su calidad	No se aprecia afección	0	0	0	0	0	0	0
			Alteración en el uso del agua por la población	±1	±5					
			Alteración de las actividades tradicionales	±2	±10					
			Alteración de la dinámica hídrica	±3	±15					
			Alteración de la calidad del agua	±4	±20					
Factores climáticos (FC)	3	Teniendo en cuenta el PRUG, en la isla de La Graciosa, los proyectos que se pueden realizar no son susceptibles de repercutir potencialmente en los factores climáticos, así pues sólo se ha considerado posibles modificaciones en la dirección de los vientos dominantes.	No se aprecia afección	0	0	0	0	0	0	0
			Modificaciones en la dirección de los vientos dominantes	±2	±6					
Cambio climático	4	Está relacionado con la emisión de dióxido de carbono (CO_2), teniendo como referencia el promedio diario de emisión	Nula emisión	0	0		0	0	0	0
			Emisión poco significativa	-1	-4	-4				
			Emisión significativa	-2	-8					
			Emisión muy significativa	-3	-12					
			Acción favorable al cambio climático	3	12					
Paisaje (PAI)	4	Entendiendo por afección al paisaje, la repercusión, tanto positiva como negativa, en la calidad visual del mismo.	Nula alteración	0	0	0	0		0	0
			Alteración poco significativa	±1	±4			-4		
			Alteración significativa	±2	±8					
			Alteración muy significativa	±3	±12					
Bienes materiales, incluido el patrimonio cultural (BI)	2	En ella se valora tanto la alteración a la propiedad del suelo, como a los bienes patrimoniales tanto catalogados o no, así como los protegidos	No se aprecia afección	0	0	0	0	0	0	0
			Alteración del régimen de la propiedad del suelo	±1	±2					
			Alteración al patrimonio cultural no material	±2	±4					
			Alteración de elementos del patrimonio sin catalogar	±3	±6					
			Alteración de elementos del patrimonio catalogado	±4	±8					
			Alteración de elementos del patrimonio protegido	±5	±10					
La interacción entre todos los factores mencionados	4	Aquí se consideran los riesgos naturales, que pueden llegar a ser inducidos por el hombre	No se aprecia afección	0	0	0	0	0	0	0
			Interacción positiva	1	4					
			Interacción muy positiva	2	8					
			Interacción desfavorable	-1	-4					
			Interacción muy desfavorable	-2	-8					
					VALOR TOTAL DE LA ACCIÓN	-15	-3	-4	0	0

Figura 12. Aplicación de la VIG. Resultados obtenidos de la V_i y la V_a.

	FASE DE EJECUCIÓN	FASE DE EXPLOTACIÓN
ACTUACIÓN 1	-39 + (-15) = -54	72 + 0 = 72
ACTUACIÓN 2	-47 + (-3) = -50	-72 + 0 = -72
ACTUACIÓN 3	-57 + (-4) = -61	

Además, la Repercusión sobre los Objetivos del PRUG (RO) resulta indiferente, de acuerdo con lo establecido en la metodología diseñada (figura 13).

Figura 13. Aplicación de la Repercusión sobre los Objetivos del PRUG (RO).

APLICACIÓN DE LA REPERCUSIÓN SOBRE LOS OBJETIVOS DEL PRUG (RO)

	OBJETIVOS	FASE DE EJECUCCIÓN			FASE DE EXPLOTACIÓN	
		A1	A2	A3	A1	A2
1	Garantizar la conservación y protección de los recursos naturales y los ecosistemas presentes en el área, así como la restauración de aquellos que....	0	0	0	0	0
2	Eliminar, limitar o regular, según el caso, las actividades incompatibles con la conservación de los recursos naturales.	0	0	0	0	0
3	Favorecer la recuperación y aumento de la superficie ocupada por la vegetación natural a través de la repoblación con las especies más adecuadas...	0	0	0	0	0
4	Promover medidas de lucha contra la erosión, especialmente para evitar la pérdida de suelo.	-1	0	0	0	0
5	Conservar las muestras de cardonal-tabaibal así como potenciar su regeneración natural y favorecer la recolonización de sus zonas óptimas.	0	0	0	0	0
6	Potenciar y asistir la recuperación de la vegetación termófila del Parque Natural.	0	0	0	0	0
7	Garantizar la conservación y protección estricta de los hábitats rupícolas, pues constituyen el refugio de una gran variedad de especies endémicas...	0	0	0	0	0
8	Garantizar la conservación y protección de las especies vegetales y de la fauna amenazadas, mediante acciones de recuperación, protección...	0	0	0	0	0
9	Promover, de acuerdo con el órgano competente en materia de pesca, la conservación y recuperación de los ecosistemas marinos presentes en el Parque...	0	0	0	0	0
10	Recuperar aquellas áreas que se encuentren más degradadas, prestando especial atención a la eliminación y/o corrección de los impactos preexistentes.	0	0	0	0	0
11	Mejorar todos los aspectos relacionados con la recogida y tratamiento de los residuos generados en los asentamientos de población y en las áreas...	0	0	0	0	0
12	Contribuir a la mejora de las condiciones de vida de los habitantes del Parque Natural.	0	0	0	0	0
13	Promover el crecimiento ordenado y armónico de los núcleos de población, dotándolos de los servicios e infraestructuras necesarios en cada caso.	0	0	0	0	0
14	Potenciar el mantenimiento de las actividades económicas tradicionales, especialmente la pesca artesanal y las prácticas agrícolas.	0	0	0	0	0
15	Contribuir al fomento y promoción de nuevas alternativas de desarrollo socioeconómico de la población local.	0	0	0	0	0
16	Contribuir al mantenimiento del patrimonio arqueológico, etnográfico, histórico y paleontológico.	0	0	0	0	0
17	Conservar, proteger y contribuir a la recuperación de los conjuntos y yacimientos arqueológicos representativos del Parque Natural, así como los....	0	0	0	0	0
18	Contribuir a la conservación y recuperación de los elementos patrimoniales de interés histórico – artístico, así como a los elementos patrimoniales...	0	0	0	0	0
19	Contribuir a la recuperación de edificaciones de valor patrimonial presentes en el Parque Natural.	0	0	0	0	0
20	Contribuir al mantenimiento de las manifestaciones etnográficas de la cultura local.	0	0	0	0	0
21	Conservar la calidad visual del paisaje en este Espacio Natural y restaurar las zonas degradas.	-1	0	-2	-1	0
22	Eliminar, minimizar o integrar, según el caso, los impactos paisajísticos en el ámbito del Parque Natural, especialmente los derivados de las infraestructuras...	-1	0	-2	-2	-2
23	Promover el uso de tipologías constructivas tradicionales adecuadas a cada sector del Parque.	0	0	0	0	0
24	Incentivar el acondicionamiento externo de las construcciones, incorporando la utilización de materiales y colores que permitan su integración paisajística...	0	0	0	0	0
25	Regular y promover los usos relacionados con el disfrute público del espacio, la educación ambiental y la investigación.	0	0	0	0	0
26	Difundir los valores y características naturales y culturales del Parque Natural, así como los objetivos, régimen de usos, directrices y programas del Plan...	0	0	0	0	0
27	Diversificar y racionalizar la oferta de espacios de interés, ordenar la afluencia de visitantes y favorecer el contacto con los visitantes con la naturaleza y...	0	0	0	0	0
28	Garantizar que, directa o indirectamente, la afluencia de visitantes revierta económicamente en beneficio de los recursos naturales del Parque Natural y...	0	0	0	0	0
29	Contribuir a la generación de rentas complementarias vinculadas a las actividades tradicionales del Parque Natural y a otras relacionadas con el ocio y...	0	0	0	0	0
30	Posibilitar el uso público del Parque Natural a un amplio abanico de visitantes, en función de su edad, de sus condiciones físicas, de su tiempo de...	0	0	0	0	0
31	Garantizar la seguridad de los usuarios del Parque Natural en las zonas naturales de mayor riesgo.	0	0	0	0	0
32	Facilitar y fomentar la investigación aplicada a la gestión de los recursos naturales, los ecosistemas naturales y procesos ecológicos, y los aspectos culturales...	0	0	0	0	0
	VALOR TOTAL DE LA ACCIÓN	-3	0	-4	-3	-2

Por tanto, al cruzar la Valoración del Impacto Generado (VIG) como la Repercusión sobre los Objetivos del PRUG (RO), para cada una de las acciones previstas en proyecto, el resultado obtenido es que éste es compatible, ya que todas tienen una valoración compatible del impacto generado y no repercute negativamente en los objetivos previstos en el plan rector de uso y gestión.

7. DISCUSIÓN

Considerando todo lo señalado anteriormente, se ha procedido al diseño de un protocolo que tras la identificación de errores, o de aspectos susceptibles de mejora, así como el sometimiento a prueba utilizando distintos proyectos , se ha ido perfeccionando. Las mejoras introducidas han perseguido que el modelo sea una herramienta sencilla y de fácil aplicación; al tiempo que el sistema de valoración resulta lo más ajustado y coherente posible.

Las primeras aplicaciones, realizadas en la zona piloto, ponen de manifiesto que el protocolo diseñado es congruente y de fácil aplicación. Se ha elaborado teniendo en cuenta que pudiese generalizarse a otro tipo de proyectos, y en otros espacios protegidos de Canarias. Pero queremos subrayar que se trata de una primera aproximación, siendo necesario por lo tanto aplicarlo en más casos para corroborar sus posibilidades de generalización y mejorar su diseño.

Si bien el procedimiento planteado parte de propuestas metodológicas ya existentes, como las desarrolladas por Gómez Orea y Gómez Villarino (Gómez Orea et al., 2013), la aportación radica en su adaptación a un espacio protegido, como es el caso de la isla de La Graciosa, a partir del diseño de un modelo de valoración sustentado en la Repercusión sobre los Objetivos del PRUG (RO) y su posterior cruce con la Valoración del Impacto Generado (VIG).

Por otro lado, y teniendo en cuenta que la normativa no determina una metodología de evaluación, tras la investigación realizada se pone de manifiesto que la metodología general debe ser relativamente "plástica", para permitir al técnico adaptarla a cada tipo de proyecto y de espacio. En consecuencia, elevar el método a la norma puede suponer una rigidez metodológica que, en última instancia, haga más difícil su aplicación.

Desde el punto de vista de las perspectivas del trabajo, se pretende ampliar esta primera aproximación, que estuvo centrada en los proyectos, y acometer también la evaluación de planes y programas. De igual forma, se intentará probar el protocolo en otros espacios protegidos de Canarias, con el fin de mejorar su diseño.

8. CONCLUSIONES

La evaluación de impacto ambiental es un instrumento preventivo que cobra aún más relevancia al aplicarse en entornos protegidos. Por este motivo, es sumamente importante que la comunidad científica y técnica aúnen esfuerzos en el diseño de un modelo de evaluación aplicable a estos espacios. La propuesta metodológica presentada en este trabajo pretende ser una primera aproximación a la problemática.

Para el gestor de un territorio, que se encuentra protegido a partir de una figura legalmente reconocida, resulta realmente útil disponer de un protocolo para la evaluación del impacto ambiental de sus actuaciones. En primer lugar porque sistematiza el procedimiento de evaluación, pues de lo contrario la evaluación podría añadir elementos de subjetividad no deseables. En segundo lugar porque la sencillez del protocolo permite evaluar actuaciones con la misma rigurosidad técnica, independientemente de la magnitud del proyecto evaluado. El protocolo que aquí se expone ayuda a simplificar un proceso, muchas veces complejo, sin pérdida en la validez de sus resultados.

BIBLIOGRAFÍA

ARAMBURU GALEANO M.J., HEDO CASINELLO, D. (2009): *Evaluación ambiental de proyectos que puedan afectar a espacios de la Red Natura 2000. Criterios guía para la elaboración de la documentación ambiental.* Consultada el

día 23 de marzo de 2016, en: http://www.magrama.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/publicaciones/eia-nat2000_tcm7-218039.pdf

COMISIÓN EUROPEA (2002): *Assessment of plans and projects significantly affecting Natura 2000 sites*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.

Directiva 2011/92/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente. [Diario Oficial de la Unión Europea, 28 de enero de 2012, núm. 26].

Directiva 2014/52/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de abril de 2014 por la que se modifica la Directiva 2011/92/UE, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente. [Diario Oficial de la Unión Europea, 25 de abril de 2014, núm. 124].

GOBIERNO DE CANARIAS (2013): *Medio Ambiente en Canarias. Informe de Coyuntura 2012*. Consejería de Educación, Universidades y Sostenibilidad. Consultada el 23 de marzo de 2016, en: http://www.gobiernodecanarias.org/cmayot/descargas/documentos/informes_coyuntura_medioambiente/2012/01_Informe_MedioAmbiente_12.pdf

GÓMEZ OREA, D. y GÓMEZ VILLARINO, M.T. (2013): *Evaluación de Impacto Ambiental: un instrumento preventivo para la gestión ambiental*. Madrid: Mundi-Presa.

INE (2015): Nomenclátor: Población del Padrón Continuo por Unidad Poblacional a 1 de enero de 2015.

INTERREG-BIONATURA (2008): Guía para la evaluación de afecciones sobre los espacios de la Red Natura 2000. Consultado el día 23 de marzo de 2016, en: http://www.interreg-bionatura.com/pdfs/Guia%20para%20la%20evaluaci%C3%B3n%20de%20afecciones%20en%20espacios%20Natura%202000.pdf

ISTAC (2007): Estadística de Espacios Naturales Protegidos, Islas de Canarias 1989-2014. http://www.gobiernodecanarias.org/istac/istac/

ISTAC (2005): Estadística del Territorio, superficie por islas. http://www.gobiernodecanarias.org/istac/istac/

Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental. [Boletín Oficial del Estado núm. 296, de 11 de diciembre de 2013]

Ley 14,2014, de 26 de diciembre, de Armonización y Simplificación en materia de Protección del Territorio y de los Recursos Naturales. [Boletín Oficial de Canarias Nº 2, de 5 de enero de 2015].

MAGRAMA (2011): *Directrices de conservación de la Red Natura 2000 en España*. Consultada el 23 de marzo de 2016, en: http://www.magrama.gob.es/es/biodiversidad/planes-y-estrategias/doc_n2000_directrices_conserv_tcm7-171818.pdf

VALLS, J., INFANTE, O., ATIENZA, J.C. (2014): *Directrices para la evaluación ambiental de proyectos que puedan afectar a la Red Natura 2000.* Madrid: SEOBirdLife. Consultado el día 23 de marzo de 2016, en: http://activarednatura2000.com/wp-content/uploads/2015/03/Directrices-para-la-evaluaci%C3%B3n-ambiental-de-proyectos-que-puedan-afectar-a-la-RN2000.pdf

A. EXPERIENCIAS Y BUEN GOBIERNO EN LA ORDENACIÓN TERRITORIAL Y EN LA PLANIFICACIÓN AMBIENTAL Y URBANA COMO INSTRUMENTOS FRENTE A LA CRISIS GLOBAL Y PARA AFRONTAR UN NUEVO MODELO DE DESARROLLO

La Estrategia de Desarrollo Territorial Sostenible del Valle del Tiétar Abulense

Miguel Ángel Troitiño Vinuesa*
Libertad Troitiño Torralba**
**Catedrático de Geografía. Prof. Departamento de Geografía Humana. Universidad Complutense de Madrid*
***Doctora en Geografía. Prof. Departamento de Geografía Humana. Universidad Complutense de Madrid*

RESUMEN

El Valle del Tiétar abulense, una comarca de montaña en la vertiente Sur de la sierra de Gredos, con 1.159 Km2 y 33.000, se configura como una realidad territorial diferenciada y de compleja problemática donde la crisis del sistema rural tradicional, la presión de la región urbana madrileña y la existencia de un patrimonio territorial valioso convertían en atractiva la tarea de formular una Estrategia de Desarrollo Territorial Sostenible, buscando la convergencia entre el pensamiento territorial, el medioambiental y el del desarrollo local. En esta ponencia se fundamenta y explicita la metodología utilizada, articulada en tres fases, análisis, diagnóstico y estrategias y propuestas de actuación y complementando los análisis expertos de un equipo multidisdiplinar con una encuesta socioterritorial realizada a *testigos privilegiados* de los agentes políticos, económicos y sociales locales. La ausencia de voluntad política a la hora de abordar las cuestiones de fondo en la organización y gestión territorial de los ámbitos comarcales explica que se haya quedado, como en otros muchos casos, en un mero documento técnico. Sin embargo, evidencia con claridad que hay que revisar en profundidad el modelo de gobierno del territorio rural, algo que, de forma tímida y solo en lo referente a la organización de los servicios, plantea, creemos de forma poco adecuada, la Ley de Ordenación, Servicios y Gobierno del Territorio de Castilla y León (Ley 7/2013), sin abordar el problema político de la organización territorial provincial que, tal como se planteó en la campaña electoral de las elecciones de diciembre del 2016, implicaría la supresión de las diputaciones provinciales.

ABSTRACT

Tietar Valley is located in Avila province. It´s in a mountain county in the south part of the Sierra de Gredos, with 1.1159 km2 and 33.000 inhabitants. This area configures like a differentiated territorial reality and a complex problematic, where of the traditional rural system crisis, the Madrid's urban region pressure and the

existence of a territorial heritage very precious made attractive the work of formulating a Sustainable Territorial Development Strategy, looking the convergences between the territorial thought, the environmental and of the local development. This report, explains the methodology used, it's structured in three phases, analysis, assessment and proposals of action. Furthermore, the analysis done by the experts of a multidisciplinary team were complemented with a social-territorial survey; it was done to *privileged witnesses local* as politicians, economists and social partners. The lack of political will to tackle the topics related to organization and territorial management explains, as in many other cases, that this strategy had been a mere technical paper. However, it shows with a lot of clarity that it's necessary to review thoroughly the government model of the rural territory, something that the Law about Planning, Services and the territorial Government of Castilla y León (Law 7/2013) only takes into account superficially refered to organization of the services. This law doesn't resolve the politic problem related to the provincial territorial organization that, as had been pointed out in the last electoral campaign (december 2016), could suppose the elimination of the Provincial Councils.

PALABRAS CLAVE
Valle del Tiétar, metodología, estrategias de desarrollo sostenible, gobierno del territorio.

KEYWORDS
Tietar Valley, methodology, sustainable development strategies , government territory.

1. PLANTEAMIENTO GENERAL

En el marco de una voluntad institucional de impulsar el desarrollo territorial sostenible de la provincia de Ávila, la Institución Gran Duque de Alba, dependiente de la Diputación Provincial, puso en marcha la denominada Estrategia de Desarrollo Territorial Sostenible del Valle del Tiétar, una sugerente y atractiva iniciativa desarrollada por un equipo multidisciplinar constituido por investigadores de las universidades de Salamanca, Complutense y Autónoma de Madrid, así como por técnicos responsables de diferentes departamentos de La Junta de Castilla y León, Diputación de Ávila, profesores de centros de Enseñanza Media y miembros de la Institución Gran Duque de Alba[1]

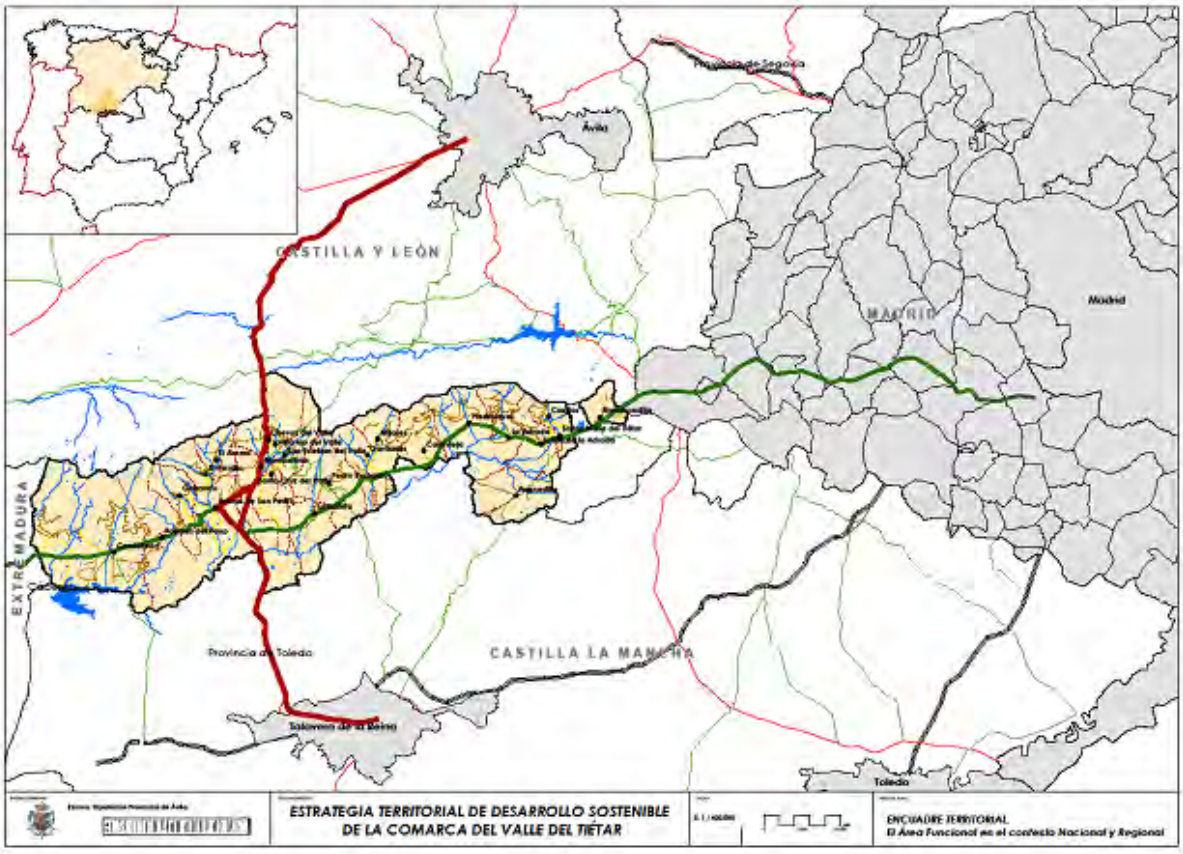
En esta ponencia, de forma sintética, exponemos la metodología y los aspectos fundamentales de la estrategia, un ensayo a escala intermedia, aplicado en una

[1] El equipo técnico del proyecto estuvo integrado por: Miguel Ángel Troitiño Vinuesa (director), Manuel de la Calle, María García, Javier de Marcos, Gustavo Serrano y Libertad Troitiño, de la Universidad Complutense de Madrid; Luis Alfonso Hortelano, Isabel Martín y Miguel Herrero de la universidad de Salamanca; Fernando Martín de la universidad Autónoma de Madrid; Isabel de la Fuente y Lourdes Garro, profesoras de enseñanza media; Antonio Encinar y Enrique Fernández de la Diputación de Ávila; Nicolás González de la Junta de Castilla y León y Gonzalo Martín de la Institución Gran Duque de Alba. La dirección y coordinación institucional fue desarrollado por Carmelo Luís López y Jesús Reyes de la Institución gran Duque de Alba). Los trabajos se desarrollaron entre 2004 y 2008.

comarca geográficamente diferenciada, de 1.159 Km2, 24 municipios y 33.000 habitantes, abordado en una perspectiva que buscaba aproximar el pensamiento de la ordenación del territorio y el desarrollo socioterritorial (Troitiño, 2008). A nivel general se perseguía:

1º. Poner de relieve que el desarrollo requiere de esfuerzo compartido y de liderazgo institucional de las administraciones implicadas.
2º. Aprovechar la oportunidad para ayudar a construir, entre todos, un futuro mejor para los habitantes y visitantes del Valle del Tiétar. Un proyecto que ayudase a resolver los problemas planteados, preservase y pusiese en valor un rico y diversificado patrimonio territorial, en el marco de las orientaciones del desarrollo rural, impulsadas por el Programa LEADER de la Unión Europea.
3º. Apoyar, desde la Diputación, la coordinación y la concertación entre las diversas actuaciones y programas que se desarrollaban en la comarca, tarea urgente en cuestiones de urbanismo, ordenación del territorio, medio ambiente y desarrollo rural.
4º. Recabar el apoyo del sector público y del privado para, tras un adecuado análisis y diagnóstico, orientar una Estrategia de Desarrollo adaptada a la singularidad de la comarca, un mosaico de paisajes entre los 400 y los 2.600 metros de altitud.
5º. Se perseguía dotarse de un instrumento de actuación que, con carácter orientador, ayudase a construir el futuro de un territorio sometido, cada día con más fuerza, a las presiones de la región urbana madrileña (Solis, 2011) y que estaba conociendo un cambio funcional importante con acusados desajustes entre un modelo de organización del territorio fruto, en buena medida, de las funciones que la comarca había venido desempeñando durante siglos (Troitiño, 1999) y las demandas de la sociedad actual, unas funciones que tienen cada día menos que ver con los usos agrarios y si mucho con la residencia, el ocio, el turismo o el medioambiente.

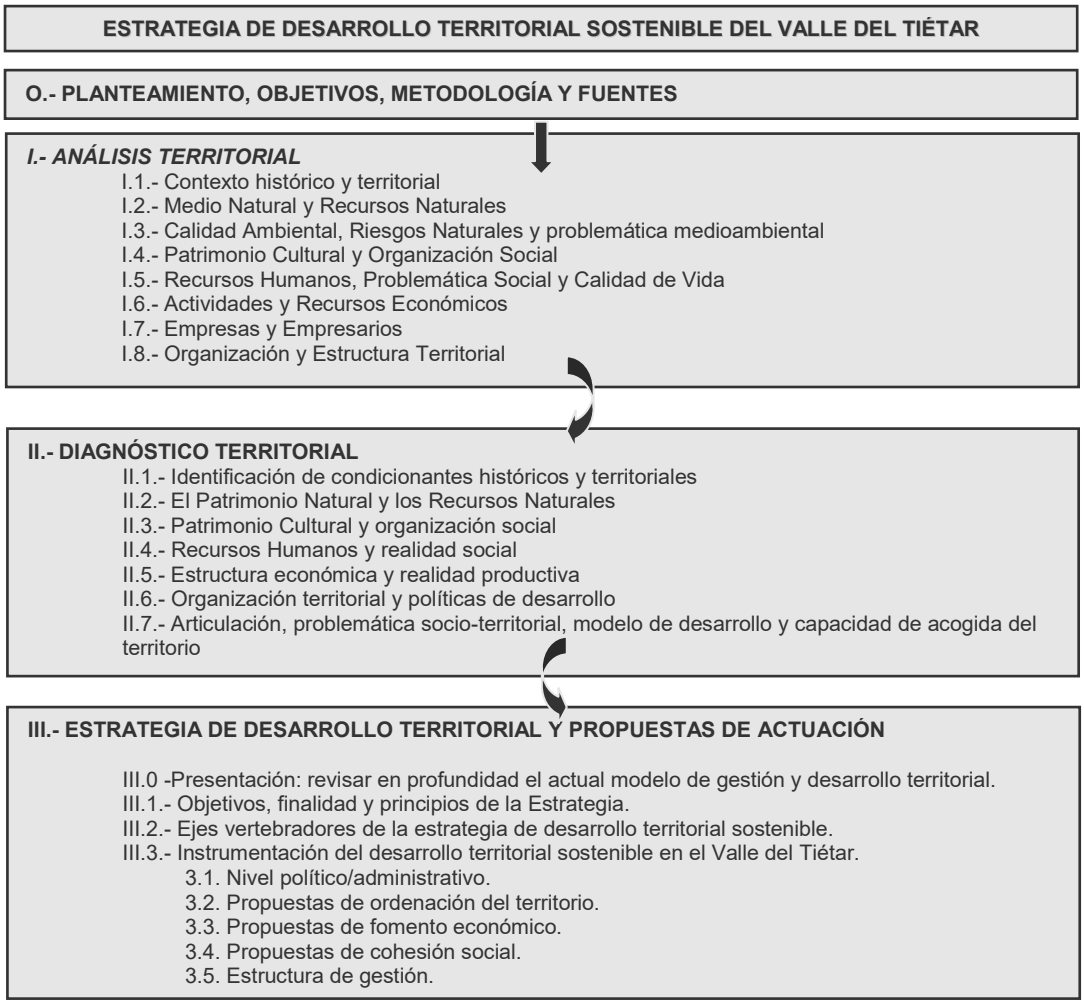
Mapa 1: Encuadre territorial. El área funcional en el contexto nacional y regional



2. METODOLOGÍA

En el marco de planteamientos de análisis territorial integrado y desde una perspectiva de investigación/acción, se diferenciaron tres fases: análisis territorial, diagnóstico y estrategia territorial.

Figura 1: Esquema metodológico de la Estrategia de desarrollo territorial sostenible del Valle del Tiétar



2.1. Objetivos

Los objetivos se definieron para cada una de las tres fases, en una secuencia lógica de análisis, diagnóstico y estrategias. Los trabajos de análisis tuvieron cuatro objetivos fundamentales:

a) *Aportar las claves interpretativas del territorio*, de su dinámica y de su valoración como recurso y patrimonio cultural.
b) *Clarificar las formas actuales de utilización del medio*, evidenciando los desajustes entre economía, territorio y sociedad.
c) *Evaluar y caracterizar los recursos humanos*, calidad de vida, vinculación e interpretación de las funciones actuales y futuras del Valle del Tiétar.
d) Explicar las características y problemáticas del actual modelo de organización y estructuración del territorio.

Un análisis territorial con preocupación operativa permitió realizar un *diagnóstico* cuyos principales objetivos eran:

1º. *Aportar un diagnostico operativo***,** articulado, por un lado**,** en función de los estudios expertos y, por otro, de la encuesta realizada a los diferentes agentes sociales y políticos de la comarca.
2º. *Identificar los condicionantes y debilidades*, así como los bloqueos existentes en el modelo actual (medioambientales, sociales, económicos, organizativos, etc.).
3º. *Poner de relieve las potencialidades y fortalezas* que de cara al desarrollo sostenible de la comarca.
4º. *Aportar una interpretación integrada a partir de unidades socioterritoriales***,** clarificando las interdependencias entre factores ambientales, económicos y sociales.
5º. *Estimar la capacidad de acogida del territorio* para los diferentes usos y actividades (urbanísticos, turístico-recreativos, agrarios, medioambientales, etc.)

Una vez identificadas las debilidades y fortalezas de la comarca, clarificada la visión de los agentes locales, definidas las unidades socioterritoriales y estimada la capacidad de acogida del territorio, se estaría en condiciones de perfilar los pilares de una *estrategia territorial*:

- *Definir un marco de referencia global*, tanto para los agentes públicos como para los privados, que orientase las diversas políticas y actuaciones a desarrollar.
- Establecer las orientaciones básicas para el manejo responsable de los recursos naturales, del patrimonio cultural y del paisaje, claves para el futuro comarcal.
- *Fijar pautas de actuación* para los desarrollos urbanísticos y una adecuada integración territorial y paisajística de las infraestructuras y los equipamientos.
- *Propiciar una ordenación y adecuación del territorio* acorde con las funciones actuales de la comarca, con atención a las ambientales y a las turístico recreativas.
- *Contribuir a la modernización de las actividades agrarias tradicionales* y a su adecuación a las nuevas demandas.

Se perseguía de impulsar estrategias y programas de cooperación que contribuyesen a resolver los problemas planteados y a crear las condiciones para configurar una comarca atractiva para vivir, para visitar y también para invertir.

2.2. Análisis territorial

El análisis se abordó, por un lado, desde la óptica de la interpretación del territorio como una construcción social en proceso de cambio y, por otro, como un recurso y un patrimonio cultural al que hay que preservar y gestionar de forma inteligente.

Se buscaba, por tanto, clarificar procesos y dinámicas para explicar los equilibrios y desequilibrios entre sociedad y recursos, las diversas configuraciones territoriales de la comarca, las evoluciones de los diversos usos y aprovechamientos, las nuevas funcionalidades y sus implicaciones económicas, sociales y medioambientales. Para ello se definieron ocho campos: 1) Contexto Histórico y Territorial. 2) Medio Natural y Recursos Naturales. 3) Calidad Ambiental, Riesgos Naturales y Problemática Medioambiental. 4) Patrimonio Cultural y Organización Social. 5) Recursos Humanos, Problemática Social y Calidad de Vida. 6) Actividades y Recurso Económicos. 7) Empresas y Tejido Empresarial. 8) Organización y Estructura Territorial.

La explicación del territorio requiere recurrir a un análisis histórico con perspectiva espacial. El **Contexto Histórico y Territorial** explica, por un lado, el sentido de las huellas del pasado en el territorio actual, en cuanto recurso cultural y condicionante de las diversas formas de utilización del territorio y, por otro, clarifica las interdependencias funcionales de la comarca con el área circundante, ya que las presiones y los conflictos de naturaleza externa son tan importantes como los de carácter interno.

El **Medio Natural y los Recursos Naturales**, mediante sus componentes abióticos y bióticos, se orientó tanto a la caracterización físico-natural del territorio como a la identificación y valoración de los principales recursos naturales, de cara tanto a su protección como a su utilización racional. El capítulo de **Calidad Ambiental, Riesgos Naturales y Problemática Ambiental,** tras presentar, los espacios y paisajes naturales protegidos, aborda temas claves en relación con la problemática y calidad ambiental como los recursos hídricos y la calidad de las aguas, los residuos sólidos, los incendios y los riegos naturales.

En **Patrimonio Cultural y Organización Social,** tras presentar la diversidad de patrimonios existentes en la comarca y sus niveles de funcionalidad, se abordaron la organización sociocultural, la comunicación e imagen, dimensiones, todas ellas, fundamentales a la hora de instrumentar estrategias de desarrollo. En **Recursos Humanos, Problemática Social y Calidad de Vida,** además de los apartados clásicos de los análisis demográficos, se trataron la problemática social, niveles de bienestar, etc.

Las Actividades y Recursos Económicos se orientaron a presentar las características y la dinámica funcional del territorio. Tras una caracterización general de la economía comarcal, se analizan los rasgos y problemáticas fundamentales de los diferentes sectores y ramas de actividad, con atención especial a aquellas que marcaban el ritmo económico comarcal, casos de la construcción y del turismo. El futuro económico de un territorio, más allá de sus potenciales de desarrollo, depende, en gran medida, de sus recursos humanos y tejido empresarial. En este sentido se dedicó un capítulo a estudiar las **Empresas y el Empresariado,** para conocer tanto sus características en los distintos sectores como también sus expectativas en relación al futuro comarcal.

El modelo actual de organización del territorio del Valle del Tiétar es el resultado de un proceso complejo donde se han ido yuxtaponiendo y superponiendo formas diversas de interpretación, de gestión y gobierno del territorio. La **Organización y Estructura Territorial** buscaba clarificar los rasgos básicos de ese modelo, prestando atención a la organización político-administrativa, estructura y características del poblamiento, articulación funcional, planeamiento urbanístico, infraestructuras, equipamientos y políticas territoriales.

2.3. Diagnóstico territorial

El análisis territorial y la encuesta socio-territorial sirvieron para diagnosticar las cuestiones relevantes de cara al diseño de la estrategia de desarrollo. Este diagnóstico se articuló en dos fases, una fundamentalmente técnica y otra de naturaleza más cualitativa que dio entrada a los diversos agentes sociales (alcaldes, agentes económicos, agentes de desarrollo, testigos privilegiados, etc.). Se trataba de contrastar los resultados de los análisis expertos con las formas de interpretar, sentir y valorar de la sociedad más directamente implicada en el territorio.

El diagnóstico territorial se articuló sobre la base de las unidades socioterritoriales y la valoración del modelo territorial vigente, en función de la capacidad de acogida del territorio y las perspectivas de futuro. Las *unidades ambientales* son los pilares del diagnóstico territorial, en cuanto reflejan las interdependencias entre la base natural del territorio, la economía y la sociedad. Sobre esta base nos aproximamos a la identificación de la *capacidad de acogida del territorio* para los diferentes usos y actividades (urbanísticos, turístico-recreativos, infraestructurales, agrarios, medioambientales, etc.).

2.4. Estrategia de desarrollo sostenible y propuestas de actuación

El desarrollo sostenible requiere de control territorial como necesidad y garantía de futuro, entendiendo el patrimonio territorial (natural, cultural y paisajístico) como recurso y base de nuevos modelos de desarrollo. Asimismo, de una adecuada preparación del territorio, infraestructuras, equipamientos, áreas de actividad, etc. para las nuevas funciones turísticas y medioambientales, algo que necesita tener muy presente la capacidad de acogida del territorio y contar con recursos humanos formados y con un adecuado tejido empresarial. Desarrollar programas y proyectos requiere de orientaciones precisas en relación a la instrumentación y la gestión del desarrollo territorial a nivel político administrativo y de estructuras de gestión.

La estrategia se articuló alrededor de 8 ejes grandes: 1. Articulación, control y gestión territorial. 2. Garantizar la conservación y el uso responsable de los recursos y el patrimonio natural. 3. Mantener y mejorar la calidad medioambiental.4. Preservar y poner en valor el patrimonio cultural y paisajístico.5. Reforzamiento del capital humano, equipamientos y redes sociales.6. Diversificar la base económica y consolidar el tejido productivo.7.

Consolidar el turismo en un sólido pilar económico e integrarlo de forma sostenible en el territorio. 8. Apoyar la consolidación y el fortalecimiento del tejido empresarial.

3. CUESTIONES CLAVES DEL DIAGNÓSTICO SOCIOTERRITORIAL

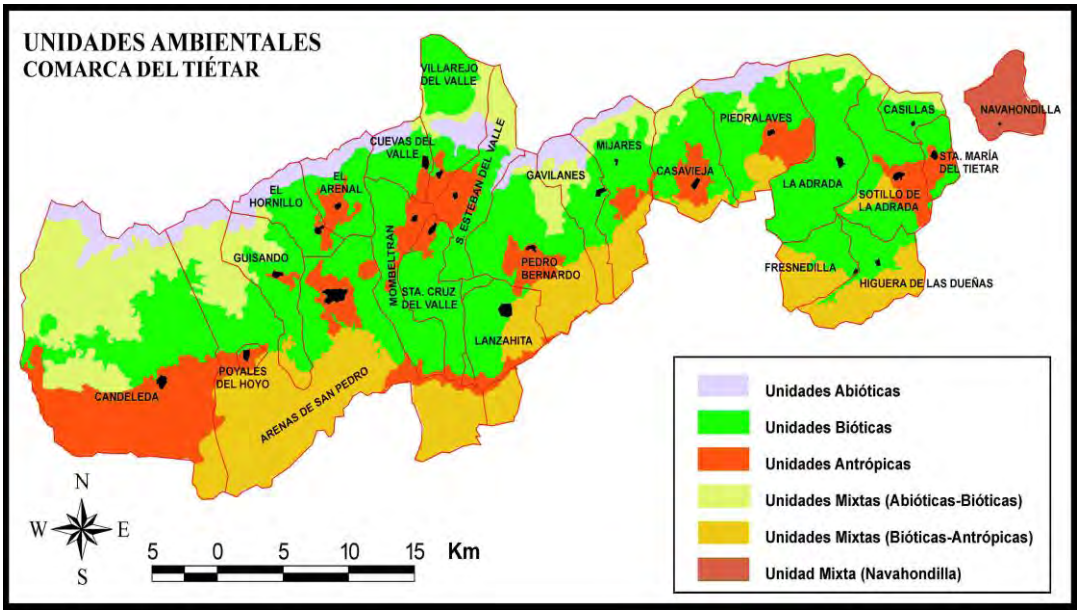
El Valle del Tiétar abulense se configura como una realidad territorial diferenciada y de compleja problemática donde la crisis del sistema rural tradicional, la presión de la región urbana madrileña, los efectos negativos de una fuerte emigración a nivel comarcal (49.440 habitantes en 1950, 36.452 en 1981 y 33.000 en 2005), masiva en algunos municipios, y la existencia de un patrimonio natural y cultural valioso convertían en una tarea compleja la de identificar con claridad los indicadores básicos para formular un una estrategia de desarrollo.

Del análisis del **Contexto Histórico y Territorial** se evidencia la necesidad de rentabilizar las ventajas de una posición geográfica que, si bien es periférica en Castilla y León, por las conexiones existentes con las comunidades de Madrid, Castilla- la Mancha y Extremadura, ofrece oportunidades para estrategias de cooperación y concertación. La compleja evolución histórica aporta, por un lado, identidad y riqueza patrimonial y, por otro, los cambios recientes y rupturas en un modelo de organización tradicional, marcado por el equilibrio y las actividades agrarias, ahora le enfrentan al reto de integrar las actividades turístico/recreativas y dar protagonismo y valor económico a los recursos medioambientales.
La **Realidad Medioambiental del Valle del Tiétar** se interpreta y valora, en una primera fase, diferenciando 54 unidades subunidades naturales homogéneas que ponen de manifiesto la diversidad de los valores y recursos de la comarca, así como su potencial ecológico y niveles de transformación humana, estas se articulan territorialmente en 11 unidades naturales:

1.Altas cumbres graníticas.
2.Altas cumbres divisorias.
3.Laderas de altitud media regularizadas.
4.Pinar denso.
5.Prados naturales con arbolado adehesado.
6.Bosques de castaños densos.
7.Rampa de piedemonte.
8.Vega de regadío.
9.Mosaico de cultivos leñosos.
10.Campiña en piedemonte
11.Encinar arbolado y dehesas: pastizales y cultivos extensivos.

De cara a identificar con claridad las potencialidades y problemáticas del territorio seis diferenciaron seis tipologías de **unidades ambientales**. Para cada una de estas categorías se pusieron de manifiesto las potencialidades, la problemática y se establecen, de cara a la estrategia, unas primeras recomendaciones.

Mapa 2: Unidades Ambientales definidas en la Estrategia Territorial. Valle del Tiétar



La **Problemática Ambiental** evidencia los efectos que sobre el medio y los recursos naturales tiene el actual modelo de organización y explotación del territorio, existiendo fuerte presión sobre los recursos hídricos, debido a la rápida expansión urbanística, una deficiente gestión de los residuos sólidos urbanos, dificultada por la dispersión y estacionalidad de la población, y un alto riesgo de incendios forestales

El diagnóstico de **Patrimonio Cultural y la Organización Social** puso de manifiesto incongruencias y disparidades en la calificación e inclusión de bienes patrimoniales en el registro de **bienes de interés cultura**l o en los **catálogos** de bienes sometidos a protección integral o ambiental, así como la existencia de bienes de singular importancia que carecen protección o la existencia de bienes de interés cultural en deficiente estado de conservación (Castillo de Mombeltrán...) e insuficientes inversiones del sector público en la conservación del patrimonio histórico-cultural. La fragilidad de los valores sociales que impulsan a la conservación o restauración del *patrimonio cultural*, especialmente en lo que respecta a la arquitectura tradicional, está produciendo un proceso generalizado de pérdida de identidad debido a las modificaciones de los parcelarios y una excesiva "contaminación formal" de los pueblos, pérdida de función de las edificaciones de uso ganadero en las zonas de monte y pastos, corriéndose el peligro de ir desapareciendo paulatinamente a la vez que los paisajes rurales.

También se evidenció la ineficacia de las pautas que se siguen para controlar y verificar la adecuación de las construcciones en áreas con ambientes singulares. Existen asociaciones y municipios preocupados por rescatar tradiciones y por conservar y recuperar su patrimonio como medio de mantener y transmitir las señas de identidad de su cultura, sin embargo, existe un escaso aprovechamiento

del patrimonio histórico y cultural como recurso de desarrollo así ausencia de una estrategia gestión y promoción del patrimonio histórico y cultural, con ausencia de una página web común para la comarca y una reducida presencia del patrimonio histórico y cultural en los medios oficiales de información turística de la Junta de Castilla y León.

El tejido asociativo estaba desarticulado con pérdida de dinamismo, falta de coordinación y bloqueos por parte de las distintas administraciones públicas. Las de las actividades culturales se concentraban en los períodos vacacionales, cuando la población se quintuplica, atendiendo más a satisfacer el ocio de los visitantes que las demandas de la población residente, faltando programación comarcal en las actividades culturales. Se evidenciaron déficits en espacios socioculturales y precariedad en las instalaciones deportivas. Una situación de gran riqueza mediática, en cuanto a las señales informativas recibidas por su situación de comarca de cruce, que contrastaba con la ausencia de un concepto mediático tangible en la información relativa a la comarca, evidenciándose la necesidad tanto de generar como de difundir noticias y estar más presentes en los medios de comunicación abulenses.

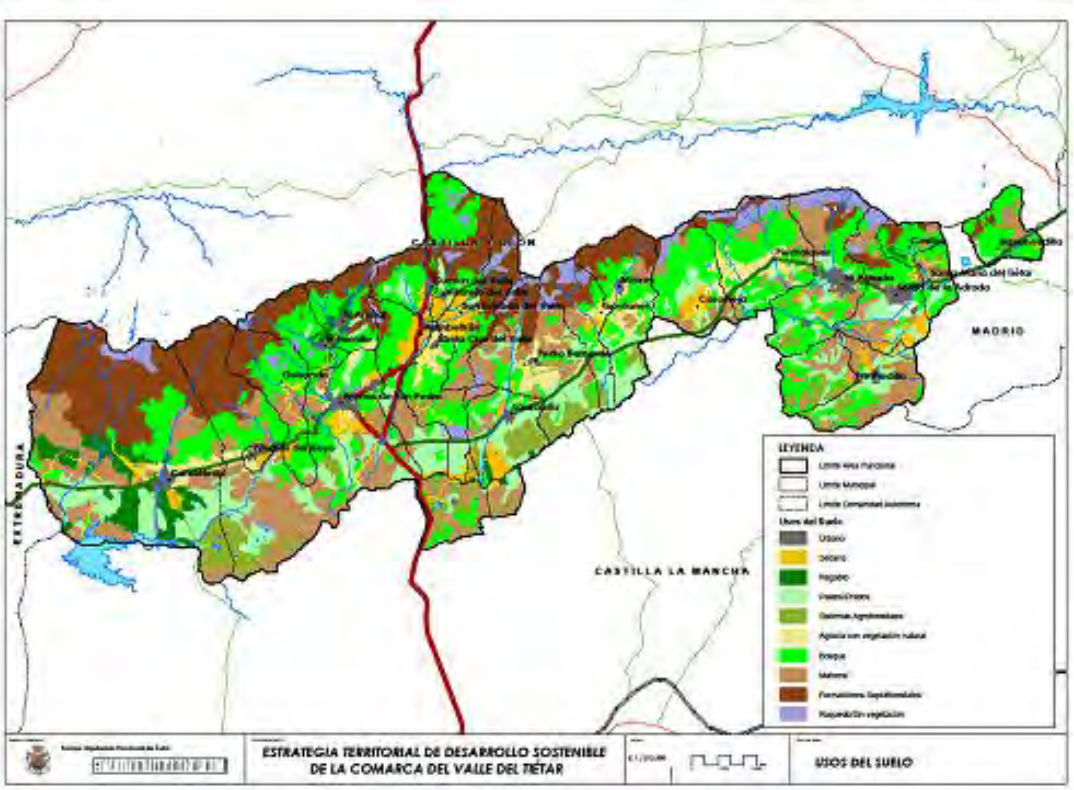
En relación con los **Recursos Humanos,** los rasgos básicos son: descenso en el número de habitantes, salvo en las cabeceras (Candeleda, Arenas, Sotillo), desestructuración y baja tasa de natalidad, bajas tasa de actividad (sólo el 30% de la población local cotiza a la Seguridad Social) y altas de dependencia. El desempleo se concentraba en la construcción, la precariedad laboral era elevada, con cierta oferta de empleo en servicios para mayores y estaban llegando de algunos *neorurales* y, fundamentalmente, jubilados desde las áreas urbanas. En relación a **Problemáticas Sociales** son de reseñar un alto grado de envejecimiento de la población y el incremento de las necesidades del colectivo de la tercera edad, falta de alicientes laborales para los jóvenes y reducido impulso de la oferta laboral dirigida al colectivo femenino, así como descoordinación entre las administraciones, instituciones y agentes sociales que actúan en la formación y promoción del empleo. La capacidad de empleo del sector industrial estaba en retroceso por desaparición de sectores industriales consolidados (aserraderos de maderas, carpinterías, industrias agroalimentarias…), la situación laboral difícil de los trabajadores que se desplazaban a diario al sector de la construcción en Madrid y aledaños.

El dinamismo de la construcción había incrementado la fractura social entre los partidarios de la especulación urbanística y los defensores de la conservación del medio rural, rechazándose las declaraciones de espacios protegidos Las rivalidades locales e intermunicipales bloqueaban las iniciativas y pautas de actuación conjuntas en el desarrollo socio-económico, siendo precaria la renovación de las infraestructuras educativas y evidente el retraso en el acercamiento a las nuevas tecnologías. Asimismo, se constataron deficiencias en el transporte escolar, formación profesional, equipamientos y recursos sanitarios o la irracionalidad organizativa de los servicios de ambulancias-taxis que realizan

los desplazamientos de los pacientes a las consultas médicas especializadas en Ávila o en otras localidades.

En relación a las **Actividades Económicas y su Significado Territorial** son de resaltar los siguientes aspectos: el paso de una estructura económica apoyada en el sector primario a otra dependiente de la construcción y las actividades relacionadas con el turismo y el esparcimiento (1.138 trabajadores en el sector primario, 2.420 en el secundario- el 68% en la construcción- y 3.239 en el terciario). Los desajustes entre las realidades económicas y las territoriales son importantes, 7.946 explotaciones agrarias, la mayoría de carácter marginal, un sector primario con escaso peso económico e importante protagonismo territorial, con reducción progresiva de las tierras de cultivo y pervivencia del policultivo. El potencial ganadero es bastante alto y pervive una importante cabaña ganadera aprovechando las primas ganaderas procedentes de la Unión Europea. Los terrenos forestales (el 55,28% de la superficie comarcal) tienen significativa presencia territorial, destacando los Montes de Utilidad Pública, pero cada día su papel económico es menor.

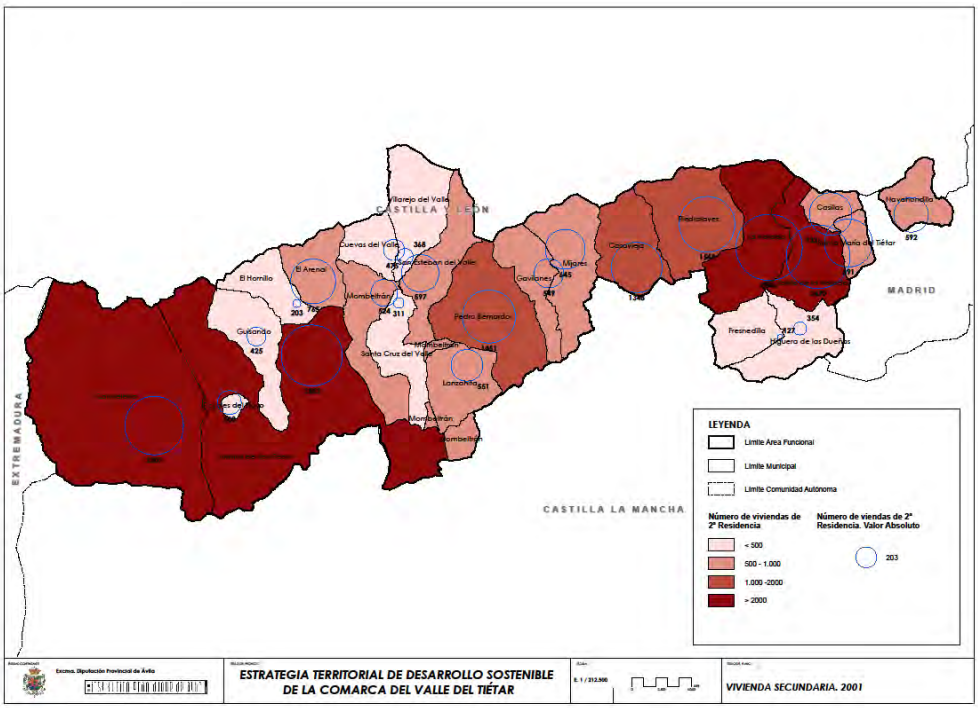
Mapa 3: Usos del suelo predominantes en la Comarca del Valle del Tiétar



El sector industrial productivo, más allá de la alimentación y bebidas, confección y la madera y el mueble, es débil, con acusado y excesivo protagonismo del sector de la construcción por la dinámica inmobiliaria expansiva entre 1994 y 2005. A nivel territorial son evidentes lo desequilibrios con concentración de las empresas y trabajadores en Arenas, Sotillo de la Adrada, Candeleda y La Adrada.

El sector de los servicios ha reforzado su papel con especial protagonismo de Arenas de San Pedro, Sotillo y Candeleda y, en menor medida, de La Adrada o Piedralaves. Las empresas y el empleo se concentra en el *comercio, hostelería y administración pública, con especial el protagonismo de Arenas de San Pedro siendo c*reciente el papel las actividades turísticas, desarrolladas a partir de un modelo dual, residencia secundaria (24.000 viviendas) y turismo rural, de naturaleza y ocio (2.000 plazas de alojamiento), este último con débil proyección externa. En suma, existencia de importantes bloqueos económicos y debilidades estructurales, dado que la comarca ha sufrido los efectos territoriales, económicos y sociales relacionados con el derrumbamiento de la economía agraria tradicional y la salida masiva de población, tal como evidencian la crisis profunda del sistema agrario tradicional, un sector industrial muy débil, poco diversificado y dependiente de forma excesiva de la actividad constructiva. El **Tejido Empresarial** era incipiente, apoyado en pequeñas empresas familiares con dificultades para competir, una fuerte dependencia exterior y protagonismo del sector turístico/recreativo, marcando el ritmo vital de la comarca la llegada de turistas y ocupantes de las viviendas secundarias.

Mapa 4: Viviendas secundarias en la Comarca del Valle del Tiétar.



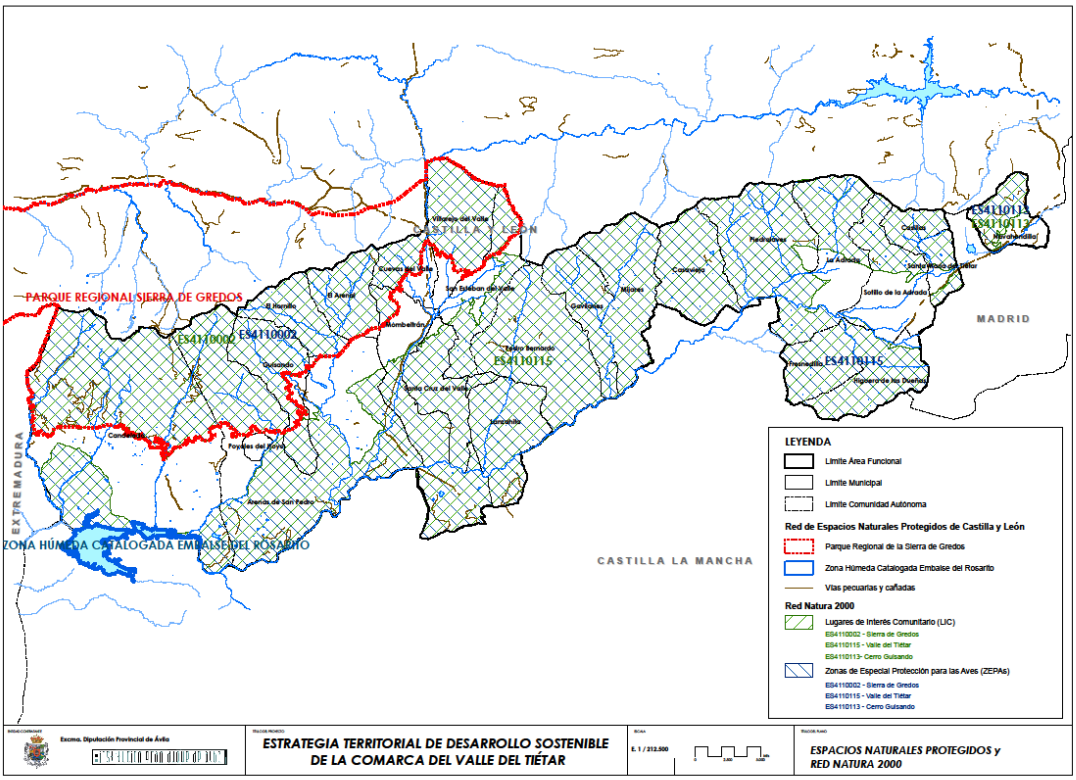
En lo que respecta a la **Organización Político-Administrativa**, el Valle del Tiétar se configura como un territorio con entidad geográfica y cultural diferenciada, en la periferia meridional de Castilla y León. Además presenta una estructura territorial sometida a profundos cambios y afectada por decisiones políticas de naturaleza diversa (Parque Regional de Gredos, PRODER I y II, ZEPAS y LICs,

etc.). Una realidad geográfica diferenciada, una estructura de poblamiento sometida a rápidos procesos de cambio por la explosión y difusión territorial de la vivienda secundaria (31.734 unidades urbanas de uso residencial y 18.480 de otros usos para 32.000 habitantes), con poderoso peso significado económico del patrimonio inmobiliario y dependencia de los ayuntamientos del Impuesto de Bienes Inmuebles.

La urbanización se ha ido difundiendo por el territorio con expansión de ensanches, urbanizaciones y diseminado *(*283 Has corresponden a los núcleos tradicionales, 180 Has a las zonas de ensanche, 728 a las urbanizaciones y 141 a los asentamientos en diseminado). En términos funcionales, diversidad de dependencias externas (Madrid, Talavera, Ávila, Salamanca y Valladolid) y relativo equilibrio *intracomarcal,* con papel destacado de Arenas de San Pedro y Sotillo de la Adrada. La existencia de una estructura de poblamiento bastante equilibrada y de núcleos rectores de cierto dinamismo permiten apostar por estrategias territorialmente equilibradas que rentabilicen las potencialidades existentes y complementen las distintas zonas de la comarca. El planeamiento urbanístico no estaba actualizado, en 2005 solo 37,5% de los municipios tenían planeamiento aprobado posterior a la Ley de Urbanismo de Castilla y león (Ley 5/1999), siendo fuertemente ineficiente. También eran notables las deficiencias en red viaria, depuración y residuos sólidos urbanos.

La superposición de políticas sobre el territorio con diferente grado de incidencia, la ausencia de política territorial de ámbito comarcal y el fuerte peso los espacios protegidos (Parque Regional de la Sierra de Gredos, Reserva Regional de Caza de la Sierra de Gredos y casi todo el territorio dentro de la Red Natura) evidencian que cualquier estrategia de desarrollo en el Valle del Tiétar, para ser sostenible, tiene que tener muy presente el protagonismo territorial de las afecciones medioambientales y superar la dialéctica entre conservación y desarrollo.

Mapa 5: Espacios Naturales Protegidos y Red Natura 2000.



El diagnóstico experto se completó con una encuesta, realizada entre mayo y septiembre de 2006, a los agentes políticos, económicos y sociales del Valle del Tiétar, articulada en 50 preguntas y nueve campos[2]. La explotación de la encuesta evidenció una tremenda dispersión de opiniones, hecho que evidenciaba falta de acuerdo en relación con la situación comarcal. En unos casos se ponía el acento en las mejoras en las condiciones de desarrollo y en el auge de algunos sectores (turístico), en otros se llamaba la atención sobre los problemas (ecológicos, urbanísticos, infraestructuras, déficit de servicios, estancamiento, división, falta de imagen y proyecto comarcal, despoblación, debilidades en relación con la explotación de los recursos, la ausencia de políticas comarcales o la crisis de las actividades agrarias) o lo bien que se vivía en el Valle. De las respuestas no podía deducirse ni pesimismo ni euforia en relación con la situación comarcal, más bien parecía existir conformismo e indefinición. A modo indicativo recogemos el catálogo de problemas y el de oportunidades:

[2] Los campos diferenciados fueron: I. Aspectos Generales II. Economía III. Infraestructuras y Comunicaciones IV. Medio Ambiente y Paisaje V. Aspectos Sociales y Laborales VI. Servicios Públicos VII Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente VIII Servicios Personales y IX. Problemas y Oportunidades.

Catálogo de problemas	Otros problemas que se mencionan son:
Comunicaciones (7) Escasez de agua (5) Envejecimiento (5) Escasez de empleo (5) Descontrol urbanístico (3) Servicios e infraestructuras (3) Falta de inversiones (3) Despoblamiento (3) Escasez de iniciativas empresariales (2) Servicios personales (2) Degradación del medio ambiente (2) Basura y reciclaje (2) Baja profesionalidad en la hostelería (2)	Desbordamiento de la sostenibilidad. Política autonómica y provincial. Falta de técnicos locales Incendios Poco apoyo a los ayuntamientos Falta de apoyo a jóvenes agricultores y ganaderos Escasa difusión políticas sociales Falta turismo con oferta cultural y de ocio Ausencia de mentalidad empresarial Baja formación Pobres equipamientos municipales Temporalidad en el empleo Escasez de viviendas sociales Central nuclear de Almaraz Agricultura por los suelos Integración inmigrantes Seguridad ciudadana Sanidad Falta de espíritu comarcal

La diversidad y dispersión de las respuestas evidencia que no existe un diagnóstico compartido a la hora de plantear los problemas del Valle del Tiétar.

El catálogo de oportunidades	Otras oportunidades se vinculaban con
Turismo y 2ª residencia (14) Recursos Ambientales (8) Proximidad a Madrid (4) Hortofruticultura (4) Infraestructuras y Comunicaciones (4) Parque Regional (2) Empleo en servicios (2) Ordenación urbanística (2) Recursos humanos (2)	Tejido industrial (polígonos) Recuperación del patrimonio y medio ambiente Cultura agraria Mejorar comercialización agraria Escuelas taller y casas de oficios Denominación de origen (vino) Más implicación social Calidad de vida.

En síntesis, un territorio singular, con recursos y valores patrimoniales relevantes, naturales y culturales, con una economía tradicional de base agraria y actualmente en crisis, debilidades importantes en las estructuras sociales y económicas, cambios profundos en la organización y explotación del territorio, descoordinación de políticas y ausencia de diagnósticos y proyectos compartidos junto con inexistencia de conciencia comarcal. Cualquier estrategia de desarrollo, para ser sostenible, tendrá que tener muy presente el protagonismo de las afecciones medioambientales y, en función de ello, avanzar por terrenos innovadores en el campo de la planificación y gestión territorial.

4. ESTRATEGIAS Y PROPUESTAS DE ACTUACIÓN

El Valle del Tiétar abulense se configura como una comarca periférica de Castilla y León, afectada por graves disfuncionalidades territoriales y deficiencias en infraestructuras y equipamientos que dificultan un desarrollo equilibrado de la actividad productiva y una adecuada conservación y utilización de su patrimonio territorial. El desarrollo de los últimos años, marcado por una crisis profunda de las actividades agrarias tradicionales, se ha apoyado, de forma excesiva, en la construcción y en las actividades turístico/recreativas. La ausencia de una adecuada ordenación territorial y urbanística explican que el modelo territorial vigente sea más el resultado de la yuxtaposición de las decisiones de los veinticuatro ayuntamientos y de los agentes públicos y privados que de la existencia de un proyecto compartido.

Para sentar las bases para construir un proyecto de futuro y con futuro era necesario conocer bien lo que la sociedad local, en el marco de un planteamiento de abajo a arriba, quería para su comarca y contrastar si la Estrategia de Desarrollo Territorial que se proponían era o no el instrumento adecuado[3]

4.1. Objetivos, principios y finalidad

Las Estrategias y Propuestas de Actuación, en el marco de una perspectiva territorial integrada, tenían como objetivo prioritario sentar unas bases que contribuyesen a fijar prioridades y establecer pautas de acción territorial que permitiesen: 1º. Ayudar a resolver la compleja problemática planteada 2º. Impulsar acciones coordinadas y movilizadoras, para concitar consenso y convergencia. 3º. Crear las condiciones básicas necesarias para caminar hacia un modelo territorial más equilibrado y sostenible. La finalidad no era otra que generar una reacción positiva, en los agentes públicos y sociales interesados y comprometidos con el desarrollo sostenible del Valle del Tiétar, para ello resultaba imprescindible la convergencia entre políticos, técnicos, asociaciones, agentes sociales, ciudadanos etc. A nivel ciudadano era imprescindible crear conciencia sobre la necesidad de un proyecto territorial comarcal**,** asumido y compartido por la mayor parte de la sociedad, que configurase un horizonte de esperanza y consolidase la identidad comarcal.

Los principios básicos que orientaron la Estrategia y las Propuestas de Actuación fueron: 1º**.** Perfilar una Estrategia Territorial Explícita, asentada en el Valle del Tiétar como realidad territorial concreta. 2º. Prestar atención prioritaria a la estructuración y vertebración del territorio comarcal como ámbito de intervención 3º. Revisar en profundidad el modelo actual de ordenación y gestión del territorio. 4º. Dotarse de adecuados instrumentos de planificación y aplicar medidas

[3] La propuesta fundamentó en el diagnóstico técnico y en los resultados de la encuesta socioterritorial, tomando en consideración las **Directrices Esenciales de Ordenación del Territorio de Castilla y León (Ley 3/2008**), **La Estrategia Regional de Desarrollo Sostenible de Castilla y León 2009-2012**, así como en el **Plan Regional de Desarrollo Rural** y el **LEADERCAL del Valle del Tiétar)**

eficaces de control urbanístico y de gestión medioambiental. 5º. Reformular y diversificar el desarrollo económico, de forma que fuese posible frenar la emigración, generar empleo y mejorar la calidad de vida. 6º. Reforzar la cohesión social e institucional. Los principios operativos fueron: planificación y gestión a nivel comarcal, coordinación interadministrativa, participación y cooperación.

4.2. Los ejes vertebradores de la estrategia

El modelo agrario de ordenación y gestión del territorio ha ido saltando por los aires y las disfuncionalidades se han ido agudizando porque las políticas municipales y sectoriales, ante la ausencia o debilidad de los instrumentos de planificación y gestión comarcal, poco han servido para preparar el futuro y racionalizar la entrada de nuevos usos y actividades. De forma en exceso simplista se ha pensado, que la mejora de las infraestructuras y el desarrollo de la actividad inmobiliaria eran suficientes para garantizar el desarrollo y la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos. Para preparar el Valle del Tiétar para el desarrollo sostenible futuro, donde el patrimonio territorial resultará fundamental (Troitiño; Troitiño, 2015) se identificaron ocho ejes estratégicos

EJE 1. ARTICULACIÓN, CONTROL Y GESTIÓN TERRITORIAL
Para avanzar es necesario construir una nueva matriz territorial que, anclada en los valores y las singularidades de la comarca, ayude a emerger, primero, y consolidar, después, un proyecto de desarrollo territorial sostenible asumido y compartido por los diferentes actores de la sociedad local. Los pilares y propuestas fundamentales fueron: 1. *Impulsar un modelo territorial diversificado*, de estructura equilibrada, acorde con la compleja evolución histórica de la comarca y la diversidad de sus recursos naturales, paisajísticos y medioambientales. 2. *Gestión urbanística eficaz y racionalización de los procesos de urbanización y ocupación del suelo*. 3. *Dotarse de una unidad técnica de gestión urbanística comarcal. 4. Replantear* las prioridades del modelo actual de infraestructuras viarias y adecuarlo a las características y necesidades del territorio comarcal. 5. Estudiar, a medio plazo, la viabilidad de un tren de cercanías que enlace con la red de la Comunidad de Madrid.
EJE 2. GARANTIZAR LA CONSERVACIÓN Y EL USO RESPONSABLE DEL PATRIMONIO Y LOS RECURSOS NATURALES.
Cualquier proyecto de futuro para el Valle del Tiétar requiere de una plena integración de los espacios protegidos y de los recursos naturales en el modelo de desarrollo. En función de ello se contemplaba**:** 1.*Reforzar el sistema de espacios protegidos y asignarle una dimensión activa en la estrategia de desarrollo***,** siendo urgente la aprobación del Plan Rector del Parque Regional de la Sierra de Gredos (Ley 3/1996), revisar el modelo de gestión de los Montes de Utilidad Pública e impulsar la declaración como Paisaje Protegido del sector oriental de la comarca, algo previsto en la Red de Espacios Protegidos de Castilla y León.*2. Protección y manejo responsable de los recursos naturales***, evitando la fragmentación de los hábitats, dando dimensión activa a la protección medioambiental y desarrollar un programa de gestión sostenible del agua para incorporar la comarca la *"nueva cultura del agua",* reforzar la biodiversidad forestal e impulsar nuevos usos de las zonas de monte, dando dimensión económica a la protección medioambiental.
EJE 3: MANTENER Y MEJORAR LA CALIDAD AMBIENTAL Y LOS SERVICIOS MEDIOAMBIENTALES.
La acción del hombre sobre los ecosistemas naturales ha provocado, en numerosas ocasiones, la pérdida irreparable de sus valores, con efecto negativo sobre los seres humanos. Con objeto de minimizar impactos y mantener la calidad ambiental se contemplaban dos programas: *1. Minimizar y controlar los impactos ambientales***,** superando los déficits en la depuración de aguas, reforzando las plantas de tratamientos de residuos y preservando la calidad ambiental y

paisajística del territorio. *2. Plan de prevención de riesgos***,** con especial atención a los incendios forestales y sin descuidar otros riesgos en relación con desprendimientos, vejigas, etc.

EJE 4. PRESERVAR Y PONER EN VALOR CULTURAL Y TURÍSTICO EL PATRIMONIO CULTURAL Y PAISAJÍSTICO DE LA COMARCA.

El patrimonio cultural y paisajístico constituye uno de los principales activos del Valle del *Tiétar,* de su identidad y es el vector de desarrollo turístico. Los programas que se perfilaron fueron: *1. Mejorar el conocimiento e inventario del patrimonio cultural y paisajístico de la comarca***.** *2. Dotar de la necesaria protección legal a las manifestaciones patrimoniales más destacadas***.** 3**.** *Incidir en la recuperación de elementos y enclaves patrimoniales***.** *4. Establecer una estrategia de comunicación centrada en el patrimonio cultural de la comarca***,** en sus valores y en la necesidad de su conservación. *5. Adecuación del patrimonio cultural para el aprovechamiento turístico***,** contemplándose un subprograma de equipamiento territorial/ paisajístico.

EJE 5. FORTALECIMIENTO DEL CAPITAL HUMANO, EQUIPAMIENTOS Y REDES SOCIALES.

El desarrollo es, ante todo, un proceso de cambio cultural que requiere de capital social y de una potente red de relaciones sociales para crear condiciones para que las iniciativas y los proyectos fructifiquen. En este sentido se contemplaron medidas y acciones orientadas a: 1. *Preparar y cualificar el capital humano,* implantando modelos formativos acordes a las necesidades del tejido productivo comarcal, apostando por la innovación y la aplicación de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación. *2. Mejorar la atención sanitaria y cualificar los equipamientos***,** con estudio específico sobre la viabilidad de la construcción de un hospital en la comarca**.** 3. *Dinamización y fomento del tejido asociativo*, superando las rivalidades intermunicipales. *4*. Impulsar actividades y vida cultural**,** definiendo una **a**genda cultural comarcal. *5. Impulsar medidas orientadas a mejorar el empleo, la cohesión social y la inserción laboral.*

EJE 6. DIVERSIFICAR LA BASE ECONÓMICA Y CONSOLIDAR EL TEJIDO PRODUCTIVO.

La encuesta socio-territorial evidenció que, si bien la sociedad local carece de una idea precisa en relación al modelo de desarrollo futuro para su comarca, existe un deseo de mantener las actividades tradicionales, algo así como el *alma rural* y, por otro, impulsar el turismo de calidad. Reorientar el modelo productivo de un territorio requiere de voluntad clara, tiempo, recursos, medidas eficaces y actuaciones en frentes diversos, siendo necesario avanzar hacia planteamientos de desarrollo rural integrado donde se reconozca las funciones medioambientales, paisajísticas y territoriales que el territorio desempeña.

En este sentido se planteaba: *1. Mejora de estructuras e infraestructuras básicas para un desarrollo rural sostenible. 2. Potenciar la imagen comarcal y su comunicación mediante la creación de la Marca Territorial Valle del Tiétar "Gredos-Tiétar*. *3. Modernizar y estimular el desarrollo de un sistema agroganadero de producciones de calidad. 4. Reordenar las funciones económicas y territoriales del monte,* incorporándolo al sistema productivo y propiciando asociaciones de *"custodia del territorio"* que racionalizasen la introducción de nuevos usos y actividades turísticas, recreativas o ambientales. *5. Impulsar la creación de industrias agroalimentarias y manufactureras,* energías renovables y recuperación de actividades artesanales tradicionales. *6. Apoyo a la profesionalización, especialización e innovación del comercio minorista***.** *7. Adecuación y modernización del sector servicios***,** dado que en las economías avanzadas tiene cada día mayor protagonismo.

EJE 7: CONSOLIDAR EL TURISMO EN UN SÓLIDO PILAR ECONÓMICO E INTEGRARLO DE FORMA SOSTENIBLE EN EL TERRITORIO.

El turismo se ha conformado como un sector clave en la dinámica socioeconómica del Valle del Tiétar (García y Calle, 2006; Melgosa y Troitiño, 2015). La oferta de alojamientos de turismo rural ha conocido un espectacular crecimiento. Sin embargo, el desarrollo espontáneo de la actividad ha producido algunos desajustes en la comarca y la proliferación de alojamientos de turismo rural no siempre responde a criterios de calidad y profesionalización de la gestión esperados. Fomentar el desarrollo controlado de las actividades turísticas en la zona supone a futuro una oportunidad de crecimiento en términos de empleo e ingresos directos, dada la proximidad a la aglomeración metropolitana madrileña. El desarrollo sostenible de la actividad

turística implica trabajar en múltiples frentes y requiere, coordinar la actuación de muchos agentes, tanto públicos como privados. De hecho, por el carácter transversal de la actividad, las estrategias de actuación afectan a ámbitos dispares. La coordinación de agentes y políticas tan diversas supone asumir dos compromisos: preservar el principal atractivo turístico de la zona, su patrimonio territorial, y fomentar la implicación local. Aunque el turismo ya constituye un importante pilar de la economía de la zona, el fomento de la actividad implicaría actuar sobre seis grandes líneas estratégicas: 1.*Protección y mejora de la calidad natural, cultural y paisajística del Valle del Tiétar*, a efectos de mantener su atractivo turístico. *2.Ordenación y mejora de recursos y oferta turística oferta turística local***.** *3. Articulación y mejora de las principales líneas de producto*, con especial énfasis en las emergentes. 4**.** *Fortalecimiento de la actuación pública* (planificación y gestión), adoptando una escala de trabajo de ámbito comarcal.*6. Proyección externa de una imagen de marca potente del Valle y el fomento de una estrategia efectiva de comunicación,* que llegue a la demanda potencial de los mercados emisores.

EJE 8: CONSOLIDACIÓN Y FORTALECIMIENTO DEL TEJIDO EMPRESARIAL.

Sin un tejido empresarial sólido, así como sin recursos humanos bien formados, resulta difícil impulsar estrategias de desarrollo de nuevo cuño. De forma sintética, señalamos algunas medidas y líneas de actuación: 1*.Crear marcos y estructuras de información, comunicación y concertación, para así propiciar el debate sobre el modelo de desarrollo futuro del Valle del Tiétar.2. Propiciar mecanismos de apoyo a las pequeñas empresas orientados a generar ciclos de valor añadido en las materias primas locales* (madera y mueble, frutas, leche y queso, carne y chacinería…). *3.Informar a los agentes económicos de las posibilidades de desarrollo asociadas al Parque Regional de Gredos,* tanto en el sector turístico como medioambiental y de I+D, primando a las empresas locales. *4. Potenciar empresas en servicios a la comunidad,* medio ambiente y servicios de proximidad (limpieza, limpieza del bosque, energías alternativas…). 5. *Fomentar el cooperativismo y el asociacionismo empresarial. 6. Concienciar al empresariado del turismo sobre la importancia de invertir en promoción y comercialización.*

5. INSTRUMENTACIÓN DE LA ESTRATEGIA

El Valle del Tiétar Abulense, con problemas de identidad, descontrol territorial, debilidad económica y desequilibrios, para afrontar la problemática planteada y avanzar en el desarrollo territorial sostenible necesita disponer de una estructura de gestión comarcal diferenciada en términos administrativos, territoriales, económicos y sociales. Al igual que otras comarcas periféricas de Castilla y León, caso de El Bierzo, requiere de un modelo de planificación y gestión con un estatus jurídico diferenciado.

Las estrategias y medidas que se han venido perfilando requieren de acciones concretas en el ámbito de los instrumentos de organización, planificación y gestión. A nivel general, consideramos que se pueden articular en cinco niveles:
1. Nivel político/administrativo apostando**,** de forma decidida, por un reconocimiento y funcionamiento comarcal para rentabilizar una posición geográfica estratégica mediante estrategias de cooperación y complementariedad con las tierras vecinas con fuerte relación funcional. **2. Plan de Ordenación del Territorio del Valle del Tiétar***,* que tenga entre sus prioridades proteger y valorar los elementos y recursos del patrimonio territorial (natural, cultural y paisajístico), limitar y racionalizar el proceso de urbanización, evitando la dispersión incontrolada, propiciando fórmulas de espacios relacionales e integrar los espacios protegidos (Parque Regional de Gredos, Valle del Tiétar, Cerro de

Guisando) en el proyecto territorial comarcal. **3. Plan de Fomento Económico,** para reforzar los programas puestos en marcha en los últimos años, LEADER Bajo Tietar, Proder Valle del Tiétar, LEADERCAL y otros sectoriales como un *Plan de Dinamización Turística.* **4. Plan de Cohesión So***cial* que fomente el asociacionismo, favorezca la integración social, refuerce la participación ciudadana y propicie la coordinación de acciones y actuaciones de los diversos programas actualmente en marcha. **5. Estructura de gestión de ámbito comarcal,** para superar *el ineficiente modelo* imperante caracterizado, al igual que ocurre en otros muchos territorios de montaña, por la parcelación de la toma de decisiones: ayuntamientos, Diputación Provincial, mancomunidades de servicios, Parque Regional de Gredos, Grupo de Acción Local Valle del Tiétar y ramas sectoriales (medioambiente, desarrollo rural, sanidad, infraestructuras, etc.)

La estructura de gestión planteada, más allá del rango o la dimensión político-administrativa que se le asigne (Mancomunidad, Consorcio, Comarca, etc.), tendría que contar con un presupuesto y una infraestructura técnica de gestión que se articulase alrededor de dos grandes áreas o ámbitos de intervención: Ordenación del Territorio, Urbanismo y Medioambiente y Desarrollo Territorial Sostenible y Cohesión Social.

6. REFLEXIONES FINALES

Los problemas planteados eran, ciertamente, complejos y de naturaleza diversa, urbanística, medioambiental, económica y social. Afrontarlos requería de consenso y de una voluntad política decidida, un *PACTO TERRITORIAL,* algo que requería de voluntad y liderazgo político, de implicación social y de adecuadas infraestructuras de gestión. Se planteó utilizar como embrión el CEDER del Valle del Tiétar y de ahí avanzar hacia un CONSORCIO para el Desarrollo Territorial Sostenible.

El proyecto de *Estrategia Territorial Sostenible,* lamentablemente, se quedó en un mero documento técnico ya que, por falta de interés y voluntad política, ni siquiera se utilizó como base para abrir un debate que contribuyese a conocer aquello que la sociedad local quería hacer en su comarca y contrastar si la Estrategia de Desarrollo Territorial que se proponía era o no una base para empezar construir un proyecto territorial compartido.

La crisis de los últimos años ha venido a agudizar el diagnóstico formulado y en la esfera político-administrativa el gobierno autonómico, en un intento de racionalizar la organización de la administración local- en una Comunidad Autónoma cuyo territorio, 94.222 Km2, está distribuido entre 2.248 municipios (el total de España es de 8.114) y donde viven del orden de 2.500.000 habitantes- ha aprobado la Ley de Ordenación, Servicios y Gobierno del Territorio de Castilla y León (Ley 7/2013) donde se habla de un nuevo modelo de gobierno del territorio que se fundamenta en *"unidades básicas de ordenación y servicios"*. La comarca del Valle del Tiétar, según el borrador de *Mapa de Unidades Básicas de Ordenación y Servicios (*diciembre de 2015) se parcela en cinco unidades básicas (Candeleda,

Bajo Tiétar, Cinco Villas, Tiétar Centro y Alto Tiétar), un modelo que poco o nada resuelve que ni contempla la desaparición de las Diputaciones, una de las cuestiones debatidas en la campaña de las elecciones generales del 20 de diciembre de 2015, ni estructuras de organización comarcal.

BIBLIOGRAFÍA

GARCÍA HERNÁNDEZ, M. Y CALLE VAQUERO, M. DE LA (2006). **"**Turismo en el medio rural: conformación y evolución de un sector productivo en plena transformación. El caso del Valle del Tiétar (Ávila)**"**. *Cuadernos de Turismo, nº 17. Pp. 77-103.*

MELGOSA, J.; TROITIÑO, L.(2015): *Boletín Turístico de la Provincia de Ávila*. Centro de Análisis e Innovación Turística de la Provincia de Ávila. Institución Gran Duque de Alba. Ávila.

SOLÍS, E. (2011)**:** Del Área Metropolitana Hacia la Región Urbana Policéntrica Madrileña: Cambio de escala, estructura y articulación territorial. Universidad Complutense de Madrid, http://eprints.sim.ucm.es/13733/1/T33109.pdf

TROITIÑO, M.A. (1999): *Evolución histórica y cambios en la organización del territorio del valle del Tiétar abulense*. Institución Gran Duque de Alba. Diputación de Ávila. Ávila.

TROITIÑO, M.A. (2008): *Ordenación del Territorio y desarrollo territorial: la construcción de las geografías del futuro*. En Salinas Escobar, M. E. (compiladora), El Ordenamiento Territorial: experiencias internacionales. SEMARNAT-Instituto Nacional de Ecología y Universidad de Guadalajara. Guadalajara (México). Pp. 27-52.

TROITIÑO, M.A. (Dir. 2008): *Estrategia de Desarrollo Territorial Sostenible del Valle del Tiétar Abulense. Vol I. Análisis Territorial; Vol. II. Diagnóstico Territorial. Vol. III. Encuesta Socioterritorial, Vol. IV. Estrategia de Desarrollo Territorial*. Institución gran Duque de Alba. Diputación de Ávila.

TROITIÑO, M. A; TROITIÑO, L. (2015): "Territorio y Sistemas Patrimoniales: la Región Urbana de Madrid"**.** *Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales* Nº 184 pp. 255-273.

VIII CONGRESO
Internacional de Ordenación del Territorio
VIII CONGRESO
de Derecho Urbanístico

"Nuevos tiempos, nuevos objetivos"

Comunicaciones

Área Temática "A"

A. EXPERIENCIAS Y BUEN GOBIERNO EN LA ORDENACIÓN TERRITORIAL Y LA PLANIFICACIÓN AMBIENTAL Y URBANA COMO INSTRUMENTOS FRENTE A LA CRISIS GLOBAL Y PARA AFRONTAR UN NUEVO MODELO DE DESARROLLO

La incidencia del planeamiento urbanístico sobre la salud. Especial referencia al Decreto 169/2014, de 9 de diciembre que establece el procedimiento de la evaluación del impacto en la salud de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Ángel Lobo Rodrigo
Contratado Doctor de Derecho Administrativo de la Universidad de La Laguna.

RESUMEN
El planeamiento urbanístico tiene una innegable incidencia en la salud física y mental, aunque hasta hace relativamente poco tiempo esta relación no ha tenido la importancia que merece tanto en el los planes como en las normas urbanísticas.

ABSTRACT
Urban planning has an undeniable impact on physical and mental health, but until recently, this relationship has not had the attention it deserves both in planning and their regulatory framework.

PALABRAS CLAVE
Plan, salud, evaluación, impacto.

KEYWORDS
Planning, health, assessment, impact.

1. PLANEAMIENTO URBANÍSTICO Y SALUD.

Las condiciones y requisitos esenciales para la salud son: la paz, la educación, la vivienda, la alimentación, la renta, un ecosistema estable, la justicia social y la equidad. Cualquier mejora de la salud ha de basarse necesariamente en estos prerrequisitos[1]. Es evidente que, sin constituir una herramienta mágica, el planeamiento urbanístico es, en buena parte, corresponsable de que, a través de sus técnicas, estos factores esenciales para la salud se lleven a buen término.
Entre los factores más determinantes de la salud y que, de alguna forma, encuentran en el planeamiento urbanístico, uno de los canales principales para su implementación, podemos destacar[2]:

La alimentación, que sirve para cubrir las necesidades energéticas y nutricionales de la sociedad y aporta los elementos protectores necesarios para disminuir el riesgo de padecer enfermedades. El planeamiento puede servir para facilitar la disponibilidad de comercios minoristas en los barrios con una amplia variedad de alimentos a precios asequibles, para conservar o recuperar los terrenos destinados al uso agrícola, apoyando la producción local de alimentos que favorezca una mayor disponibilidad de alimentos frescos, y a facilitar la creación de huertos urbanos y jardines comestibles.

La movilidad, conceptuada como aquella que impulsa los servicios de transporte público, fomenta las distintas formas de movilidad activa (transporte a pie y en bicicleta) y promueve un diseño urbanístico razonablemente compacto con usos mixto/diversos, que reduzcan la dependencia del automóvil.

Red de equipamientos básicos y espacios libres públicos, que ayuden a mejorar las relaciones sociales y la autoestima de las personas, disminuyendo el riesgo de padecer patologías mentales como la depresión y la ansiedad. El planeamiento deberá **p**roporcionar equipamientos básicos relacionados con la educación, la salud, los servicios sociales, el deporte, la cultura y el ocio, garantizando que constituyan una red eficaz.

Empleo: la ordenación urbanística puede coadyuvar a una planificación del espacio urbano que favorezca la creación de oportunidades para el empleo local, especialmente mediante unos planes flexibles que apuesten por un uso mixto del suelo y una mayor densidad de población, que redundará en un incremento de la empleabilidad local.

Vivienda: es un elemento que tiene una gran incidencia en el bienestar y salud de las personas, y afecta de forma significativa a las oportunidades de empleo, la conectividad social y la sostenibilidad ambiental. El planeamiento puede ayudar a

[1] Carta de Ottawa, fruto de la Primera Conferencia Internacional sobre la Promoción de la Salud reunida en Ottawa el día 21 de noviembre de 1986.
[2] Vid. Cuadernos de Trabajo Udalsarea 21, N.º 17. Abril 2014 *«Cuaderno salud y desarrollo urbano sostenible. Guía práctica para el análisis del efecto en la salud de iniciativas locales de urbanismo»* en http://www.udalsarea21.net/Publicaciones/Ficha.aspx?IdMenu=892e375d-03bd-44a5-a281-f37a7cbf95dc&Cod=c7b41c06-c532-4925-a64b-06a248edcfc9&Idioma=es-ES

implementar viviendas más saludables, una mayor diversidad de vivienda que favorezca la existencia de una comunidad más cohesionada y multicultural y promover una vivienda más asequible.

2. EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA INCIDENCIA DEL PLANEAMIENTO EN LA SALUD. ESPECIAL REFERENCIA A ANDALUCÍA.

En el ámbito estatal, la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública en su artículo 35 incorpora el deber de las administraciones públicas de someter a Evaluación de Impacto sobre la Salud (en adelante EIS) las normas, planes, programas y proyectos. En el ámbito autonómico, la Ley 16/2011 de Salud de Andalucía integra en el capítulo V del Título I el marco normativo básico, señalando el objeto, el ámbito de aplicación y la metodología. En su Disposición Adicional IX se regula que la EIS no entrará en vigor hasta que se produzca su desarrollo reglamentario, cuestión que acaeció tras la aprobación del Decreto 169/2014, de 9 de diciembre por el que se establece el procedimiento de la Evaluación de Impacto en la Salud de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Sucintamente[3], el Decreto establece que el informe de evaluación de impacto en salud tiene carácter preceptivo y vinculante y debe ser solicitado a la Consejería competente en materia de salud tras la aprobación inicial del instrumento de planeamiento urbanístico, debiendo emitirse en el plazo máximo de tres meses. Transcurrido dicho plazo sin que se hubiera evacuado se entenderá su conformidad al instrumento de planeamiento propuesto.

3. CONSECUENCIAS JURÍDICAS DE LA NO SOLICITUD DEL INFORME DE EVALUACIÓN DE IMPACTO SOBRE LA SALUD.

La consecuencia de la no solicitud del mencionado informe es la nulidad de pleno derecho del Plan. Existen en nuestra jurisprudencia abundantes sentencias en este sentido, y baste para ilustrar esta afirmación la de la Sala III del Tribunal Supremo sobre el Plan de Ordenación del Territorio de la Costa del Sol Occidental de la provincia de Málaga, aprobado por el Decreto del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía 142/2006, de 18 de julio, que declaró nulo dicho Plan por no haberse emitido el preceptivo informe sobre impacto por razón de género exigido por la propia legislación autonómica andaluza (Ley del Parlamento de Andalucía de 29 de diciembre de 2003).

[3] Para un estudio más desarrollado desde el punto de vista de su aplicación práctica el mencionado reglamento vid. VELA RÍOS, J.: (COORDINADOR): *Manual para la evaluación del impacto en salid de los instrumentos de planeamiento urbanístico de Andalucía*, Junta de Andalucía. Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales, 7 vértices, Sevilla 2015.

A. EXPERIENCIAS Y BUEN GOBIERNO EN LA ORDENACIÓN TERRITORIAL Y EN LA PLANIFICACIÓN AMBIENTAL Y URBANA COMO INSTRUMENTOS FRENTE A LA CRISIS GLOBAL Y PARA AFRONTAR UN NUEVO MODELO DE DESARROLLO.

La ordenación del territorio y el desarrollo de la economía digital

Eugenio Vázquez Carretero
Ingeniero de Telecomunicación. Máster en Economía de las Telecomunicaciones. Consultor en Sociedad Andaluza para el Desarrollo de las Telecomunicaciones, S.A. Doctorando del Programa de Doctorado de Arquitectura de la Universidad de Sevilla.

RESUMEN
Las redes de telecomunicación son el soporte infraestructural de la Sociedad de la Información y de la economía digital. La planificación territorial y urbana de tales infraestructuras de forma adecuada ayudaría a cerrar la brecha digital geográfica que afecta a muchas zonas rurales y aisladas y a áreas urbanas marginadas. Sin embargo, la revisión de la bibliografía y el estudio de los planes de ordenación del territorio de Andalucía revelan que la ordenación territorial no está prestando a las infraestructuras de telecomunicación la atención que requieren, ni sabe cómo abordarlas.

ABSTRACT
Telecommunication networks are the infrastructural support of Information Society and of the digital economy. Spatial and urban planning of such infrastructures would help bridging the geographical digital divide at many rural and remote areas and at marginalized urban areas. However, review of literature and study of territorial planning in Andalusia reveal that neither spatial planning is paying attention to telecommunication infrastructures, neither knows how to address them.

PALABRAS CLAVE
Infraestructuras de telecomunicación, ordenación del territorio

KEYWORDS
Telecommunication infrastructures, spatial planning

1. LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y LAS TIC

Las Tecnologías de la Información y de la Comunicación (TIC) e Internet son uno de los pilares en los que se asienta la Sociedad de la Información y del Conocimiento (SIC). La desigualdad social y territorial que origina no poder acceder a estas tecnologías es lo que se conoce como brecha digital. La brecha digital territorial es un problema mundial. Se estima que todavía quedan unos 5.000 millones de personas en todo el mundo sin conectarse a Internet[1]. Por otro lado, ya se vislumbra una nueva brecha digital geográfica asociada a las nuevas redes de banda ancha ultrarrápida de fibra óptica, con repercusiones sobre la economía, el empleo y la sostenibilidad.

La ordenación del territorio y el urbanismo se relacionan con las TIC de tres formas principales. Por una parte éstas son empleadas como instrumentos y herramientas en la práctica de aquellos. Por otra, las TIC e Internet soportan la SIC y, por tanto, tienen efectos geográficos y económicos sobre el territorio y la forma urbana. Finalmente, la ordenación territorial y la forma urbana inciden directamente en la planificación y el despliegue de las infraestructuras de telecomunicación, que son la base de las TIC.

Los efectos territoriales y económicos de las TIC sobre el urbanismo ya han sido tratados en la bibliografía, sin embargo, es manifiesta la falta de atención a las infraestructuras de telecomunicación y a las TIC en el planeamiento territorial y urbano.

2. EL PLANEAMIENTO TERRITORIAL DE LAS INFRAESTRUCTURAS DE TELECOMUNICACIÓN EN ANDALUCÍA

La revisión de los planes de ordenación del territorio de Andalucía aporta evidencias de que las infraestructuras de telecomunicación no son tratadas adecuadamente en tales instrumentos.

El Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía identifica el modelo territorial como un factor determinante del desarrollo de las infraestructuras de telecomunicación. Sin embargo, hace un diagnóstico incompleto y no hay una propuesta de ordenación territorial de tales infraestructuras de cara al futuro. Pone de manifiesto la dificultad de recopilar la información en un entorno dominado por múltiples operadores privados y la falta de diálogo entre los diversos agentes implicados.

Hasta diciembre de 2015 se han aprobado en Andalucía 18 planes de ordenación del territorio de ámbito subregional, uno está formulado en fase de tramitación y 3

[1] ***International Telecommunication Union***. *ICT Facts & Figures. The World in 2115. Geneva 2015*

en fase de redacción[2]. De los planes aprobados, 4 ni siquiera mencionan las infraestructuras de telecomunicación. En la mayoría de los 14 restantes la intención de las determinaciones relacionadas con tales infraestructuras se podría calificar de restrictiva.

En términos generales, la memoria informativa no contiene el análisis y diagnóstico de las oportunidades y problemas que presentan las infraestructuras y redes de telecomunicación para la ordenación del territorio en el momento de elaboración del plan. La memoria de ordenación, como mucho, establece dos objetivos genéricos, a saber: garantizar la cobertura de servicios de telecomunicación y minimizar la presencia territorial de las infraestructuras y redes de telecomunicación y maximizar su integración paisajística; pero no define propuestas ni medidas para su desarrollo, por lo que la memoria económica tampoco las recoge. Las determinaciones recogidas en la normativa suelen centrarse casi exclusivamente en la localización de las instalaciones de telecomunicación, indicando las zonas en las que no estarán permitidas. Los planos no recogen ningún tipo de información gráfica ni propuestas relativas a las infraestructuras y redes de telecomunicación. Sin embargo, sí se aportan planos de ubicación y trazado del resto de infraestructuras básicas.

En los planes de ordenación del territorio de ámbito subregional las determinaciones relativas a las infraestructuras y redes de telecomunicación son escasas y muy genéricas. Con el paso de los años se aprecia un esfuerzo gradual para incorporar en estos planes las infraestructuras de telecomunicación junto con el resto de infraestructuras básicas, sobre todo en el capítulo de normativa, pero que aún no se dispone ni de la información necesaria, ni de la metodología adecuada para ello.

3. UNA PLANIFICACIÓN PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO SOSTENIBLE

Es preciso estudiar las mejores prácticas y proponer nuevos enfoques para abordar la planificación territorial y urbana de las infraestructuras de telecomunicación de una forma eficiente, ordenada y sostenible, como factor clave para cerrar la brecha digital geográfica y para el desarrollo económico.

Se trata de tomar consciencia de la importancia de la ordenación del territorio en la construcción y el despliegue de las infraestructuras y redes de telecomunicación, y de éstas como soporte fundamental de la SIC y de la economía digital.

---

[2] ***Junta de Andalucía. Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio***. *Consultado el 24/01/2016 en* *http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/site/portalweb/menuitem.7e1cf46ddf59bb227a9ebe205510e1ca/?vgnextoid=e0511b6539828310VgnVCM1000001325e50aRCRD&vgnextchannel=91de8a3c73828310VgnVCM2000000624e50aRCRD*

VIII CONGRESO
Internacional de Ordenación del Territorio
VIII CONGRESO
de Derecho Urbanístico

"Nuevos tiempos, nuevos objetivos"

RELATORIA

Área Temática "B"

RELATORÍA ÁREA B

El Patrimonio Territorial (Natural, Cultural y Paisajístico) como base para construir proyectos de desarrollo sostenible

Miguel Ángel Troitiño Vinuesa
Catedrático de Geografía Humana
Universidad Complutense de Madrid

INTRODUCCIÓN

En un mundo donde más de la mitad de la población está concentrada en las ciudades, el 80% en la Unión Europea y el 70% en España, resulta imprescindible realizar una interpretación y valoración del territorio como recurso de dimensiones múltiples. En paralelo, se necesita configurar nuevas herramientas disciplinares y administrativas que permitan desarrollar practicas compartidas orientadas hacia el buen gobierno (Fundicot 2015). Una aproximación novedosa al patrimonio implica evidenciar que el territorio es depositario de un conjunto de recursos, tanto materiales como inmateriales, naturales como culturales, que no solo son la expresión de su identidad, sino también la base para armar el desarrollo futuro.

La progresiva consolidación de las políticas y las administraciones medioambiental y cultural han determinado que, durante las últimas décadas, se haya producido en España un fuerte incremento de los "territorios protegidos" (parques nacionales, naturales, reservas de la biosfera, monumentos, conjuntos históricos, zonas de monumentos, yacimientos arqueológicos, paisajes, parques culturales etc.). Este hecho, junto con su localización en "territorios sensibles" (montañas y zonas rurales, barrios históricos de las ciudades, regiones urbanas, etc.), requiere buscar soluciones imaginativas e innovadoras en el terreno de la planificación y de la gestión territorial. Para avanzar en esta dirección es necesario entender el patrimonio de forma unitaria en clave de "sistema patrimonial territorial", integrando el patrimonio natural, el cultural y paisajístico

Las posibilidades del patrimonio territorial para funcionar como dinamizador de recursos y promotor de desarrollo sostenible están empezando a ser exploradas, y pocos discuten ya su importancia en relación con el ocio, el turismo y la calidad de vida de los ciudadanos. Sin embargo, los territorios patrimoniales no terminan de ser integrados en modelos de desarrollo sostenibles y de ahí que, en unos casos, estén en peligro por abandono y en otros, ante la dispersión territorial de la urbanización, sistemáticamente presionados y cuestionados desde frentes diversos (turístico, urbanístico, recreativo, etc.). Hay necesidad de dotarse de instrumentos eficaces de conocimiento, concertación y cooperación territorial a diversas

escalas y niveles administrativos, porque solo así el patrimonio territorial será considerado como un pilar central para configurar unos modelos de desarrollo sostenible anclados en las diversas realidades geográficas.

El concepto "patrimonio territorial", al igual que el propio de territorio, tiene naturaleza integradora y nos ayuda, por un lado, a sistematizar las diversas categorías de patrimonios, y, por otro, si trabajamos con visión de sistema patrimonial territorial, a articular los recursos culturales y naturales e insertarlos coherentemente en la ordenación y el desarrollo territorial. El patrimonio debe considerarse como un subsistema fundamental de los proyectos territoriales y su conservación, puesta en valor y utilización social no debería disociarse. Los patrimonios son el alma del territorio y hay que ser capaces, para que estos no pierdan vida, de canalizar nuevas funcionalidades, sean turísticas y de ocio, culturales, paisajísticas o medioambientales, así como de asignarles un papel claro y diferenciado en las estructuras urbanas y territoriales actuales. No está resultando fácil encontrar un nuevo equilibrio entre los territorios patrimoniales y sus entornos, sea en las ciudades, el litoral o en la montaña, estando demostrado que considerarlos como "reservas" no ha proporcionado resultados muy positivos, en cuanto son piezas dinámicas y fundamentales en los sistemas ecológicos y territoriales.

El aislamiento de los territorios patrimoniales así como el pretender gestionarlos al margen de los cambios en las estructuras territoriales, urbanas y sociales, es una de las grandes limitaciones de las políticas de protección desarrolladas durante las últimas décadas. Los problemas centrales son más de gestión inteligente que de conservación en sentido estricto, así cuando se produce la revalorización cultural y simbólica de los "territorios patrimoniales" se convierten en focos de atracción, e impulsados por el turismo y el ocio trascienden la dimensión natural o cultural y se transforman en importantes recursos productivos, sin embargo, si bien el patrimonio, en el caso de las áreas urbanas y las ciudades históricas, se va incorporando a los programas de desarrollo, en los espacios rurales, con una actividad económica y una realidad social simplificada y empobrecida, esto sólo ocurre excepcionalmente.

A esta área B se han presentado un total de 13 ponencias y 4 comunicaciones que aportan conocimiento y reflexión en relación a problemáticas patrimoniales y, también sobre cuestiones relacionadas con su planificación, gestión o incorporación al desarrollo territorial. A continuación, de forma sintética, tratamos de recoger y ordenar las principales aportaciones de ponentes y comunicantes incorporando, en menor medida, alguna de las reflexiones que ha generado su lectura. En función de lo anterior hemos distribuido los materiales enviados en apartados:

1. **Patrimonio natural y espacios protegidos: problemáticas de utilización y gestión.**
2. **Patrimonios y realidades territoriales: cuestiones de interpretación, valoración e integración.**
3. **Paisaje: diversidad de realidades en el mundo rural.**
4. **Instrumentos y herramientas para el conocimiento y valoración del patrimonio territorial.**

Por último, para cerrar esta introducción, espero haber reflejado las ideas principales de ponentes y comunicantes, agrediéndoles la oportunidad que me han brindado para reflexionar sobre temas diversos donde, en mayor o menor medida, el eje patrimonial sirve para articular sus aportaciones.

1. PATRIMONIO NATURAL Y ESPACIOS PROTEGIDOS: PROBLEMÁTICAS DE UTILIZACIÓN Y GESTIÓN

En este apartado hay dos ponencias, una de naturaleza general, centrada sobre la búsqueda de un modelo más eficaz de áreas protegidas en España y su previsible evolución en un contexto de cambio global; la segunda sobre los parques naturales de Cantabria está focalizada hacia la gestión del uso público.

1.1. **Escenarios de futuro para la construcción de un modelo eficaz de áreas protegidas en España en el contexto del cambio global.** Marta Múgica de la Guerra, Carlos Montes del Olmo y Carles Castell Puig.

Tomando de referencia los cien años de gestión de áreas protegidas en España y que hoy ocupan el 27% del territorio, se recogen los resultados de un debate participativo promovido por Europarc y articulado alrededor de la pregunta ¿cómo debería ser un sistema más eficaz de áreas protegidas para dar respuesta a los objetivos de conservación de la naturaleza y al bienestar de la sociedad? Las áreas protegidas se consideran como las soluciones naturales para conservar la biodiversidad pero su eficacia es mejorable y su planificación y gestión requerirá nuevas fórmulas. En un proceso participativo se construyeron cuatro escenarios con el horizonte 2035: 1. “poderosa metrópoli”. 2. Lo “protegido te protege”.3. “Adaptándonos a los espacios vivos”. 4. “Territorio en tensión”. Se destaca que no existirá un camino único en la evolución de las áreas protegidas ya que los cambios serán de naturaleza social, ambiental y económica. Las características deseables que describen la gobernanza incluyen modelos adaptados a las distintas realidades territoriales y sociales, con un papel fuerte de la administración pública y una cultura de la participación más amplia. Todos los escenarios apuntan hacia una mayor diversificación de las fuentes de financiación, con mayor uso de la fiscalidad y el mecenazgo, la búsqueda de una mayor coherencia territorial, aumentando la importancia de la conectividad, la integración con modelos agro-ganaderos más sostenibles de un uso más eficaz

del agua y una mayor utilización de otros instrumentos de ordenación del territorio. Se refuerza el papel de las áreas protegidas como proveedores de servicios.

Los resultados de este ejercicio de escenarios han sido incorporados al Programa “Sociedad y Áreas Protegidas” de Europarc-España, que aspira a promover todo el potencial de las áreas protegidas como herramienta de conservación de la naturaleza en sentido amplio y reforzar el bienestar humano. Se plantean ocho líneas estratégicas que permitirán avanzar en tres grandes retos: incorporar la planificación y gestión de las áreas protegidas como herramientas esenciales de la planificación del territorio, reconocer a las áreas protegidas como territorios clave para el bienestar de la sociedad y mejorar su gestión desde una perspectiva multidisciplinar que incorpore el conocimiento científico de las ciencias biofísicas y sociales. Este planteamiento se viene propugnando, desde hace décadas, desde disciplinas como la Geografía, sin embargo en la planificación sectorial medioambiental no ha tenido, hasta ahora, mucho eco.

1.2. **Los Parques Naturales en Cantabria.** Olga Francisco Luis.

Esta ponencia, enmarcada en los trabajos de la tesis doctoral de la autora, tras analizar la evolución de los parques naturales en Cantabria, desde el traspaso de competencias en 1984 hasta la actualidad, y presentar el mapa de los siete espacios naturales protegidos existentes en la actualidad (parque nacional de Picos de Europa, parques naturales de las Dunas de Liencres, Saja-Besaya, Oyambre y Marismas de Santona, Vitoria y Joyel y monumento natural de las Sequoias del Monte Cabezón, se centra en el análisis del modelo de gestión del uso público desarrollado en el marco de convenios del Gobierno de Cantabria y la Red Cántabra de Desarrollo Rural, gestionando 37 espacios y del orden de 150.000 Hás. La crisis económica iniciada en 2008 ha implicado restricciones presupuestarias, destinándose en 2014 solo 910.000 euros al uso público cuando los técnicos estiman que se necesita 1.350.000 euros. En 2015 el presupuesto pasó a 1.230.000 euros y en 2016 a 1.251.800, volviendo a ser gratuita la entrada a todos los centros de interpretación, resaltándose la creación de la marca de calidad “Espacios Protegidos de Cantabria”. A modo de conclusiones se destaca la conveniencia de reforzar los estudios en relación a la oferta y demanda del uso público, la importancia del conocimiento para mejorar la gestión, la necesaria continuidad y seguimiento de las acciones emprendidas y se recomienda un genérico plan marco conjunto para el desarrollo sostenible.

2. PATRIMONIOS Y REALIDADES TERRITORIALES: CUESTIONES DE INTEGRACIÓN, VALORACIÓN E INTEGRACIÓN

En este apartado incluimos dos ponencia y tres comunicaciones. Una ponencia es de carácter general, centrada en establecer orientaciones para la integración del patrimonio cultural inmueble en el planeamiento territorial y otra busca la conexión entre patrimonio territorial y planificación urbanística. Las tres comunicaciones, en dos casos tienen perspectiva territorial y en uno urbana, abordan el papel del patrimonio en los futuros procesos de desarrollo sostenible.

2.1. Orientaciones para la integración del Patrimonio Cultural Inmueble en el Planeamiento Territorial. Silvia Fernández Cacho.

La autora, con larga trayectoria investigadora y profesional alrededor de las problemáticas de la integración del patrimonio en el planeamiento territorial, tiene como finalidad plantear una serie de orientaciones básicas que ayuden a mejorar la gestión del patrimonio cultural a través del planeamiento territorial. Tras un recorrido por cartas, recomendaciones y marcos legales, evidencia que, aunque en la planificación territorial se incorporan, con criterios dispares, indicaciones relevantes en relación a diversos aspectos de la gestión del patrimonio cultural, los informes vinculantes de la administración cultural se circunscriben en casi todos los casos al ámbito del planeamiento urbanístico. Una parte muy significativa del patrimonio cultural está constituida por bienes de carácter inmueble, ocho tipos en Andalucía, que fueron concebidos para integrarse en un determinado contexto territorial, estableciéndose el nivel de cautela en los instrumentos de planificación municipal, vinculados a las normas establecidas para el planeamiento territorial pero no a sus directrices y recomendaciones, resaltándose que a escala municipal el planeamiento incorpora un catálogo de protección, con tratamiento individualizado de los elementos, donde generalmente se obvian las relaciones territoriales de los elementos protegidos.

En el ámbito de las orientaciones, se reivindica que los equipos multidisciplinares de los planes de ordenación del territorio incorporen expertos en patrimonio (arqueólogos, etnógrafos, historiadores del arte e historiadores), mejorar la recopilación documental de la información patrimonial, enriquecer las cartografías de patrimonio incorporando al menos inmuebles singulares, agrupaciones de inmuebles y áreas de cautela. Con relación a la información patrimonial en las memorias de ordenación, se recomienda la elaboración de objetivos generales para el conjunto patrimonial y de objetivos específicos para cada uno de los bienes y áreas destacadas, proponiéndose un modelo de ficha de actuación y recomendándose la integración del patrimonio en áreas de uso público y su consideración específica en relación con las infraestructuras o en las zonas de riesgo. Se concluye que la compartimentación administrativa en torno al patrimonio territorial y la ordenación del territorio no facilitan la gestión,

planteándose que quizás desde el ámbito de la ordenación del territorio podría fomentarse una mayor transversalidad en la gestión del patrimonio territorial.

2.2. Los Alcores de Sevilla: Patrimonio Territorial y Planificación Urbanística. Soledad Gómez Rodríguez.

Un primer apartado se aproxima a la cornisa-escarpe de Los Alcores desde la complejidad de su estructuración espacial, fragmento del ámbito metropolitano de Sevilla y parte integrante de la campiña de Carmona, un territorio donde se considera el modelo productivo de la transformación urbano-industrial como consumidor e inutilizador del territorio, desde el estudio del modelo orgánico tradicional y el análisis del soporte habitacional de la cornisa escarpe de Los Alcores como enclave territorial y como modelo productivo de carácter agrícola. Se trata de un sistema patrimonial complejo, con bienes patrimoniales materiales territoriales y arquitectónicos, donde valores y bienes conforman el paisaje identitario de Los Alcores.

En la segunda parte de la ponencia se aborda la transformación programada de la comarca y para ello se analizan las formas de habitar el lugar y los procesos de habitación, tanto desde la perspectiva histórica como de la evolución de los procesos por la legislación sectorial y las figuras de planificación territorial, urbanística y patrimonial, tanto a escala local como comarcal. El estudio evidencia la obsolescencia de las figuras de planificación territorial, urbanística y patrimonial, como políticas territoriales aplicables en Andalucía, resaltándose la ausencia de registros de las transformaciones territoriales actuales a través de indicadores, así como el deficiente entendimiento de las relaciones territoriales en el ámbito metropolitano de Sevilla, así como con otras redes patrimoniales, cuando es desde la protección territorial donde hay que ordenar el territorio, atendiendo a la calidad paisajística de los espacios y a la conservación de la actividad agrícola desde dinámicas sostenibles. A modo de resumen se señala que la puesta en marcha de estrategias de desarrollo cultural, social y económico, desde la protección del sistema patrimonial, abogarían por las oportunidades de desarrollo rural en el marco del área metropolitano de Sevilla, bajo modelos sostenibles de habitación territorial.

2.3. El Camino de Santiago en Aragón: Una historia con necesidad de futuro. Pilar Lou Grávalos.

Esta comunicación, tras referirse a las diversas declaraciones que recaen sobre el Camino de Santiago (Itinerario Cultural Europeo, Patrimonio Mundial, Bien de Interés Cultural) y resaltar su dimensión territorial internacional, en el marco de los planteamientos de la Estrategia de Ordenación Territorial de Aragón, plantea la conveniencia de una Directriz para El Camino de Santiago con el fin promover el desarrollo sostenible de los municipios por los que atraviesa el Camino en Aragón, con especial atención a las actividades turísticas, por su papel como instrumento de articulación, cooperación y cohesión territorial. También se sugiere que sería recomendable disponer de un instrumento común para todo el Camino,

lo cual exige un trabajo de colaboración y coordinación entre todas las Comunidades Autónomas implicadas.

2.4. The rural heritage as strategic asset to a new development. Paulo Carvalho.

En esta breve comunicación se platea la importancia del patrimonio para el desarrollo de los territorios rurales, apoyándose con una aproximación a la literatura científica, según una integración de escalas, considerando la evolución del concepto de patrimonio, con especial atención al patrimonio rural y señalándose algunas experiencias portuguesas como las "villas históricas de Portugal" (Beira Interior), "pueblos del vino" (Douro) o "pueblos de montaña", (Serra da Estrella).

2.5. El patrimonio cultural en el centro de los procesos de desarrollo sostenible en las ciudades históricas. Raquel Berzosa Pareja.

Esta comunicación, enmarcada en los trabajos de la tesis doctoral de la autora, plantea como la cultura habría de constituir el elemento vertebrador de las estrategias de desarrollo urbano sostenible de los núcleos patrimoniales. Se hace un repaso de algunas cartas y documentos internacionales (Carta de Toledo de 1986, Recomendaciones sobre el Paisaje Urbano Histórico de 2001, la Agenda 21 de Cultura 2004, Cultura 21: Acciones 2014, Cumbre Mundial de Desarrollo Sostenible 2015) donde se subraya el interés por la protección del patrimonio cultural y natural. Tras esta presentación general, se elige el caso de Salamanca donde, tras diversas iniciativas sectoriales de protección y dinamización, el Plan de Gestión de la Ciudad Vieja de Salamanca fue concebido por sus redactores desde una cierta vocación de instrumento integral pero circunstancias diversas han determinado que actualmente esté paralizado.

3. PAISAJE: DIVERSIDAD DE REALIDADES Y PLANTEAMIENTOS

En este apartado agrupamos siete ponencias, un estudio comparativo sobre paisajes de la sal en España y México, dos sobre paisajes rurales andaluces, ruedos y olivares, una sobre como la perspectiva paisajística aplicada a la planificación de los parques urbanos, otra sobre el proceso y las problemáticas del paisaje cultural de Aranjuez, una que de forma sintética aporta una visión general sobre los planteamientos y problemáticas del Plan Nacional de Paisajes Culturales y otra de carácter metodológico centrada en los Planes de Acción Paisajística del País Vasco.

3.1. Paisajes de la sal: estudio comparado entre las salinas de las islas Purpúreas Orientales (Fuenteventura y Lanzarote, España) y salinas de Guerrero Negro (Baja California Sur, México).

José Juan Cano Delgado, Tarsis Manuel Morales Martin y Jorge de la Guardia García.

En un primer apartado, de forma genérica, se relaciona la percepción y valoración del patrimonio con el grado de conocimiento sobre el paisaje y, en este sentido se vinculan el paisaje de la sal y la educación ambiental, así como oportunidades los dos casos seleccionados ofrecen para el fomento de un producto turístico alternativo a través del geoturismo. En un segundo epígrafe se describen las características de las salinas de Guerrero Negro, explotadas por la empresa Exportadora de Sal, S.A. desde 1954, rastreando los antecedentes históricos en los misioneros jesuitas de la Compañía de Jesús, siendo uno de los pocos lugares del mundo donde puede estudiarse la génesis de las evaporitas a partir del agua del mar, contando con 281 Km2 de vasos de evaporación/concentración y de donde se extraen 7 millones de toneladas de sal al año. En el caso de las salinas de Lanzarote y Fuerteventura, se rastrea la evolución de la explotación y su abandono a partir de la II Guerra Mundial, señalándose su singularidad paisajística como ocupación intensiva del territorio. A continuación se señala el papel del geoturismo como factor de desarrollo territorial, con gran potencial en las salinas de Guerrero Negro por encontrase en la reserva de la biosfera de El Vizcaíno y contener todo un conjunto de elementos asociados a la cultura de la sal, concluyéndose que la Ruta de la Sal de Guerrero Negro puede servir de ejemplo para Lanzarote y Fuerteventura sin, realmente, dejar evidente el estudio comparado.

3.2. Los ruedos agrícolas de la Sierra de Huelva. Caracterización y líneas de intervención en paisajes sostenibles.

Michela Ghislanzoni, Manuel Bernal Márquez y Miguel Torres García.

Los ruedos agrícolas son herencia de un sistema agrario vernáculo generado en el marco de una economía de subsistencia, en esta ponencia se presentan los resultados del estudio realizado para el Plan de Ordenación Subregional de la Sierra de Huelva sobre 60 ruedos. La metodología utilizada, con enfoque territorial y paisajístico, se centró en reconocer los elementos que constituyen la esencia de estos sistemas agrícolas, la estructura (morfología parcelaria y red de caminos), espectro reducido de usos del suelo (hortofrutícolas, olivar y pastos en suelo adehesado) y elementos de arquitectura vernácula. En el análisis, tras la identificación y delimitación, se realiza la caracterización (morfología y localización, estructura interna y contexto legal) y, finalmente, la cualificación que implica la tipificación de los ruedos y su agrupación en redes según su significación (agrícola, patrimonial y turística).

En el diagnóstico se abordan los conflictos, pérdida de funcionalidad y abandono y presiones urbanísticas, oportunidades en agricultura ecológica y de cercanía, usos hortofrutícolas y de valoración turística integral. Como recomendaciones para la intervención, en consonancia con la Estrategia de Paisaje de Andalucía de

2012, se establecen tres objetivos: mantener o mejorar la funcionalidad de los ruedos, gestionar y ordenar la relación entre el ruedo y el núcleo de población y mantener o mejorar la estructura y elementos de los ruedos.

3.3. El Plan Director del Parque Municipal como modelo de planificación sostenible del paisaje en el corazón de la ciudad de Belo Horizonte.

José Antonio Hoyuela Jayo.

Esta ponencia en un primer apartado plantea la relación Cultura y Naturaleza en la formación Belo Horizonte, primera capital republicaba de Brasil, donde el proyecto del parque de la Comisión Constructora, inspirado en la obra de Frederick Law Olmsted en Nueva York y de Alphand en París, ha sido declarado Patrimonio Documental de la Humanidad en 2015, una utopía que desde la perspectiva de la sostenibilidad puede adaptarse a través de la ordenación del paisaje. A continuación se plantea la relación entre parques urbanos, servicios ecológicos-sociales y paisaje señalándose como los parques urbanos pueden convertirse en el centro de referencia de la comunidad circundante al prestar servicios de naturaleza diversa. Para ello se apuesta por una visión holística del paisaje que permita conectarlo con el desarrollo sostenible, en la línea del "Tercer Paisaje" de Giles Clement, en una perspectiva ecológica que considera el Planeta como un jardín, del " Jardín Metropoli" de Enric Batle que basa su método de diseño en el uso de sistemas territoriales, tratando de integrar la matriz ecológica y la matriz cultural metropolitana.

La segunda parte sobre el Plan Director del Parque Municipal, el cuarto intento de desarrollo de un instrumento, un proyecto donde se propone el paisaje cultural como elemento estratégico de la trama que permita integrar las diversas acciones. El parque es una referencia de la población de Belo Horizonte, una utopía y un paradigma de desarrollo sostenible que busca ser un modelo de planificación de paisaje para recomponer un contexto cambiante. El ámbito del Plan es tanto el parque municipal actual (296.953 m2) como el parque original (753.503 m2), considerándose también en el entorno. El plazo para el desarrollo del proyecto es de 35 años diferenciándose directrices generales y particulares. Con una ordenación detallada basada en cuatro grupos de planificación (Zonas de interés ecológico, natural y ambiental; Zonas de usos extensivo; Zonas de uso intensivo; Zonas especiales de administración y equipo de interés público. La gestión se desarrolla en tres fases entre 2015 y 2050, dotándose de una Infraestructura de datos espaciales a disposición de los usuarios, siendo una oportunidad para la innovación en el campo de los indicadores de sostenibilidad en respuesta al mandato del Estatuto de la Ciudad. Se concluye considerando el Plan Director como una nueva herramienta para gestionar y dirigir el Parque Municipal del siglo XXI basada en el paradigma del paisaje sostenible.

3.4. **El Plan Nacional de Paisaje Cultural. Una iniciativa para el conocimiento, la cooperación y la salvaguarda de paisajes de alto interés cultural.** Rafael Mata Olmo.

Esta ponencia, de forma sintética y precisa, explicita la posición conceptual integradora y renovada del paisaje que adopta el PNPC, los objetivos y categorías de paisajes y las problemáticas de su implementación. En primer lugar se señala como el Plan Nacional de Paisaje Cultural se sitúa en el marco de la ampliación semántica y política de la noción de patrimonio, utilizándola tanto desde la perspectiva descriptiva como proactiva e incorporando la dimensión democrática que va impregnando los procesos de patrimonialización y que vincula los conceptos de patrimonio y paisaje en cuanto conceptos unificadores e integradores, así como componentes de la identidad como elemento esencial de los lugares. En un segundo apartado se perfilan los rasgos de una posición conceptual integradora y renovada del paisaje, convertido en una categoría de patrimonio que el PNPC utiliza para dar respuesta al creciente interés y demanda social de paisajes de calidad y que se formula con la vocación de ser instrumento de gestión, aún cuando esta categoría no figura en la legislación de patrimonio histórico del Estado, algo que sin duda, junto con la radicación de la competencia patrimonial en las Comunidades Autónomas, puede bloquear su operatividad. En el marco de una noción polisémica del paisaje, se señala como el PNPC aporta una definición novedosa dado que, partiendo de la Convención del Patrimonio Mundial de la UNESCO y de otros convenios internacionales sobre patrimonio, considera otras aportaciones y especialmente la del Convenio Europeo del Paisaje, apostando por una definición abierta e inclusiva que entiende el paisaje como realidad dinámica, asumiéndose su naturaleza compleja y las dificultades de gestión, al tratarse de un " patrimonio de patrimonios" en el sentido de Lowental.

El tercer apartado de la ponencia señala como objetivos fundamentales la búsqueda de bases compartidas (identificación, caracterización, valoración y formulación de objetivos y directrices), las iniciativas dirigidas a la sensibilización social y el reconocimiento político y el impulso a la cooperación (internacional, nacional y autonómica). En relación a la cuestión de las categorías, el PNPC apuesta por un sistema complejo donde sobre la base de cuatro ámbitos territoriales de paisajes - rurales, industriales, asentamientos y simbólicos- se definen ocho categorías de paisajes. Finalmente, en relación a la implementación y desafíos del Plan, se plantean algunos retos y reflexiones en relación a la coordinación, las problemáticas de selección para establecer una posible lista indicativas, los desafíos de la gestión o su inserción en las estrategias de desarrollo territorial.

3.5. **Territorios olivareros andaluces: monocultivo y diversidad paisajística.** José Domingo Sánchez Martínez y Antonio Garrido Almonacid.

El punto de partida es que la sostenibilidad de las zonas rurales, cultivos y paisajes agrarios requiere que sean valorados desde un punto de vista patrimonial. Un caso paradigmático es el olivar en Andalucía, con 1.500.00 Has y un tercio de la superficie agrícola andaluza, resaltando un rasgo de unidad que deriva de la carrera productivista desde los ochenta del siglo XX y su carácter de símbolo de identidad territorial. El propósito de la ponencia es el desarrollo de una metodología que permita una primera clasificación de la diversidad interna del olivar para una posterior caracterización y valoración en términos paisajísticos y patrimoniales. El método utilizado considera en primer lugar pendiente y densidad de la plantación (SIGPAC) y seguidamente incorpora información de carácter temporal y espacial a cada una de las parcelas (Red de Información Ambiental de Andalucía).

Los resultados obtenidos son, en primer lugar, una cartografía temática de las variables elegidas (pendientes y densidad de plantación), un mapa con tres cortes cronológicos en relación al año de plantación (anteriores a 1957, entre 1956 y 1984 y posteriores a 1984) y, finalmente, la distribución del olivar por tipos de paisajes geográficos en la provincia de Jaén. A modo de conclusión, para avanzar en la tarea clasificatoria y evaluadora, se establece una clasificación provisional de: olivares intensivos, olivares marginales, olivares tradicionales de campiña y de montaña y olivares generadores de potenciales paisajes notables y aún sobresalientes, resaltándose como el reconocimiento patrimonial de los paisajes del olivar debe ser especialmente sensible con los olivares de montaña y en pendiente, con más discutible continuidad desde la perspectiva económica, al existir correlación entre la calidad de los productos agrarios, denominaciones de origen, y el paisaje que se conforma.

3.6. **Paisaje cultural de Aranjuez, compromiso para la gestión del territorio.** Luciano Sánchez Pérez Moneo.

Esta ponencia tiene la singularidad y el interés de abordarse desde la perspectiva de un profesional que ha dedicado una parte importante de su vida a la puesta en marcha de un complejo proceso de gestión, aún inconcluso. Un primera parte está centrada en presentar la particularidades del paisaje cultural de Aranjuez, incluido en la Lista del Patrimonio Mundial en 2001, una superficie de 2.047 has, singularidad administrativa, todo en un solo municipio, los propietarios, los ámbitos (El palacio y los jardines, las huertas y los paseos arbolados y la ciudad ilustrada) y los fundamentos de su *valor universal excepcional* en relación con el agua, la geometría, el arbolado, la huerta y el jardín y la arquitectura.

En la segunda parte se plantean las cuestiones centrales de la aportación del paisaje cultural a la conservación del patrimonio en relación con el compromiso en el privilegio de formar parte de la Lista del Patrimonio Mundial, la relación entre

conservación y buen uso, la naturaleza integradora del paisaje y como proteger, gestionar y ordenar el paisaje debe llevar al desarrollo sostenible, lo que implica manejar bien las interrelaciones patrimonio-territorio, patrimonio y usos así como usos (urbanos, agrarios, turísticos, educativos y de investigación) y actividad económica, sin olvidar el papel que estos paisajes han tenido en la creación artística y literaria.

El tercer apartado implica una reflexión sobre el paisaje cultural como instrumento de las nuevas orientaciones de la ordenación del territorio, al ser desde la ratificación por el gobierno español del Convenio Europeo del Paisaje, un concepto útil para el gobierno del territorio que obliga a dotarse de Planes de Gestión, implicando voluntad y esfuerzo de coordinación. Concluyéndose que los Paisajes Culturales del Patrimonio de la Humanidad, con el pertinente apoyo científico, técnico, político y administrativo- pudiéndose añadir financiero, deberían convertirse en verdaderos centros piloto de la gestión del paisaje, evidenciando el valor estratégico de repensar el uso del patrimonio local.

3.7. Aproximación metodológica a la redacción de Planes de Acción del Paisaje. Una experiencia de planificación paisajística en Euskadi.

Raoul Servert Martín y Elena Alonso Zapirain.

Esta ponencia constituye una sugerente aportación metodológica en el complejo proceso de implementación de los instrumentos de planificación del paisaje. En primer lugar, partiendo de la consideración del paisaje como una dimensión esencial del territorio y, por tanto, de su ordenación, presenta el marco normativo del Gobierno Vasco (Decreto 90/2014) donde se definen los instrumentos para la protección, gestión y ordenación del paisaje, en el ámbito de la ordenación del territorio (catálogos, determinaciones, planes de acción, estudios de integración y medidas de sensibilización, formación, investigación y apoyo), así como la situación actual del proceso de elaboración.

La segunda parte de la ponencia sintetiza, de forma clara y precisa, la metodología que los ponentes están utilizando en el Plan de Acción del Paisaje del Corredor Santigomendi- Landarbaso, señalándose que este plan, al igual que otros en marcha, se elabora sin que se disponga de los Catálogos y Determinaciones del Paisaje. En la metodología que se propone, en el diagnóstico se definen seis etapas: 1. Prediagnóstico técnico, componente objetiva 2. Prediagnóstico participativo, componente subjetiva 3. Definición de unidades de paisaje 4. Determinación de las áreas de interés paisajístico 5. Diagnóstico integrado. 6. Explicitación de conflicto de Intereses. En prediagnóstico técnico se diferencia la fase de identificación (dimensión biofísica, socioeconómica y perceptual) y la de interpretación (elementos claves del carácter del paisaje, elementos superfluos, procesos y elementos históricos, relación con otros bienes, situación jurídica, políticas sectoriales y agentes, permanencias, transformaciones, etc.). El prediagnóstico participativo articula todo el complejo proceso de participación ciudadana. La definición de unidades se articula con la delimitación de unidades con una configuración estructural, funcional o

perceptivamente diferenciada. En la determinación de áreas de interés paisajístico se consideran valores intrínsecos, patrimoniales y potenciales y viabilidad. El diagnóstico se articula mediante una matriz DAFO. Como síntesis del diagnóstico se identifican los diferentes conflictos paisajísticos (desaparición, degradación, fragmentación, elementos distorsionantes, etc.).

La determinación de objetivos de calidad o fase propositiva del Plan se organiza en los campos temáticos de medioambiente, cultura y patrimonio, socioeconomía y participación, núcleos y poblamiento disperso, infraestructuras y equipamientos, espacios y elementos degradados, elementos discordantes, igualdad de oportunidades y educación, formación y divulgación En cada campo se definen, de forma precisa, objetivos, ámbito y tipo de relación con el paisaje, directa o indirecta. La definición de acciones y programas de actuación se articulan alrededor de tres grandes ejes: protección de áreas, estructuras y elementos del paisaje, recualificación y mejora de áreas, estructuras y elementos del paisaje y fomento del acceso público, la interpretación y el disfrute del paisaje. A modo de conclusión se señala la necesidad de implementar un proceso reflexivo de homogenización de procedimientos y metodologías derivadas de las experiencias hasta ahora desarrolladas, algo a lo que sin duda contribuye eficazmente esta ponencia.

4. INSTRUMENTOS Y HERRAMIENTAS PARA EL CONOCIMIENTO Y LA VALORACIÓN DEL PATRIMONIO TERRITORIAL

En este bloque integramos ponencias y comunicaciones de naturaleza diversa que en unos casos están centradas en aspectos instrumentales y, en otros, son de carácter analítico.

4.1. **Patrones de la ocupación informal del territorio periurbano de la huerta de Murcia, 1929-2015.** Fernando M. García Martín y Marcos Ros Sempere.

Esta ponencia está centrada en el análisis de los procesos de ocupación urbana en los territorios agrícolas del entorno de la ciudad de Murcia, un proceso con alta espontaneidad, falta de ordenación estructural y bajo control urbanístico. Sobre la base de unidades homogéneas de paisaje, cruzando las series ortofotográficas y del S.I.T de la Región de Murcia y los datos cartográficos catastrales, se presentan los resultados del análisis.

Tras una presentación del contexto geográfico y cultural, donde se resalta la dialéctica urbano-rural existente en la comarca, la morfología agraria y las unidades paisaje, se explicita la metodología utilizada donde, tras las descargas de las ortografías y de las bases catastrales, se integran ambas, se elaboran cartografías por periodos y se extraen los datos cuantitativos, para en una

segunda fase realizar los análisis cualitativos. La superficie total ocupada por construcciones diseminadas ha pasado de 251.925 m2 en 1928 a 2.963.466 m2 en 2015, con un incremento anual de la superficie ocupada del 4% desde 1956 siendo la relación entre superficies ocupadas y superficies construidas de 1,24-1,28 m2. Los patrones por áreas homogéneas son: en el momento de partida, se siguen las carreteras y los caminos principales; en 1956 a lo largo de los caminos principales y en el oeste algunas zonas de dispersión homogénea; en 1981, fuerte incremento con dispersión homogénea en la huerta Oeste y Sur, así como en caminos secundarios; en 2001, fuerte saturación con segunda línea en caminos principales, en caminos secundarios e incluso en una tercera generación de caminos; en 2015 se produce la combinación de todos los patrones anteriores. Se diferencias 5 patrones tipológicos individualizados: dispersión aleatoria y homogénea de viviendas en la huerta Este; dispersión lineal en la huerta Oeste; dispersión homogénea aleatoria en la huerta Oeste; agrupación puntual en cruce de caminos; y dispersión lineal generando bolsas cerradas. A modo de conclusiones se resalta la ocupación dispersa espontánea del territorio, tratándose de un modelo de ocupación sostenido en el tiempo que ha quedado al margen de la regulación urbanística y que sigue determinados patrones de ocupación. La existencia de bolsas de huerta no ocupadas sugiere a los autores algunas propuestas muy genéricas como su integración en la Red Europea de Infraestructura Verde, la potenciación de economía agraria, huertos urbanos, sistemas agrarios sostenibles educativos o la potenciación de la red patrimonial de riegos para usos turísticos y de ocio, recomendándose la redacción de un Plan Especial de Protección Integral de la Huerta de Murcia.

4.2. Vinculación entre el patrimonio cultural y natural: rocas ornamentales en edificios singulares del centro histórico de Vegueta (Las Palmas de Gran Canaria, España).

José Mangas Viñuela, Inés Galindo Jiménez y José María Morales De Francisco.

El punto de partida es la utilización en el centro histórico de Las Palmas, desde la etapa fundacional en el siglo XV, de la piedra natural, rocas volcánicas y plutónicas, como elemento constructivo, algo que aporta información para el conocimiento de los núcleos urbanos y que puede tener utilidad para turistas, estudiantes y público en general. El análisis de las rocas ornamentales se aborda con visión “geoturista” suponiendo, creemos que de forma optimista, que el visitante, además de contemplar el monumento con visión histórica y arquitectónica, podrá recibir información en relación a los valores naturales relativos a los materiales geológicos de los edificios más notables.

Tras un acercamiento general al marco geológico y a la explotación de las rocas ornamentales de Gran Canaria, se formula un recorrido geomonumental por Vegueta identificando y caracterizando las rocas ornamentales de la Catedral de Santa Ana(piedra azul de Arucas piedra azul de Lugarejo y piedra amarilla de Las Canteras), Colegio de Farmacéuticos (piedra azul de El Monte), Casa Colón (piedra amarilla de Teror, piedra verde de Tirma, piedra crema La Fula), Casa

Moxica- Matos y casa particular en el nº 32 de Mendizábal (piedra de Canto Blanco).

4.3. El Nomenclátor de población: Del listado a la delimitación. Agustín Martín Espinosa.

En esta comunicación, centrada en las posibilidades de uso del Nomenclátor de población de censos y padrones, se resalta su interés como fuente esencial para conocer la distribución de la población a nivel inferior al municipal. En primer lugar se rastrea su origen en el primer censo moderno, el de 1857, y como de utilizar dos conceptos en 1887, entidad y núcleo de población, en la actualidad el INE utiliza los de entidad singular, entidad colectiva y núcleo de población, ofreciendo dos oportunidades para el análisis territorial, una la del núcleo de diseminado y otra la de dividir el término municipal en un número indeterminado de subdivisiones significativas. El principal radica en la indeterminación territorial del nomenclátor porque solo excepcionalmente (Asturias, Galicia, País Vasco) ha pasado de ser un listado de núcleos y entidades sin delimitación precisa, en la Comunidad de Madrid se ha hecho un intento riguroso de desarrollar una metodología y una delimitación. Finalmente se señala que el INE lleva tiempo intentando dar pasos para delimitar las definiciones del nomenclátor, sin embargo más allá de la complejidad de la operación estadística, 152.576 entidades en 2015, el problema radica en que la definición de los núcleos está en manos de los municipios. A nivel territorial, una delimitación detallada y bien fundamentada de los núcleos de población aportaría importantes ventajas en el estudio de la distribución geográfica de la población.

VIII CONGRESO
Internacional de Ordenación del Territorio
VIII CONGRESO
de Derecho Urbanístico

"Nuevos tiempos, nuevos objetivos"

Ponencias

Área Temática "B"

B. EL PATRIMONIO TERRITORIAL (NATURAL, CULTURAL Y PAISAJÍSTICO) COMO BASE PARA CONSTRUIR PROYECTOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE

Paisajes de la sal: estudio comparado entre las salinas de las Islas Purpúreas Orientales (Fuerteventura y Lanzarote, España) y las Salinas de Guerrero Negro (Baja California Sur, México).

José Juan Cano Delgado*
Tarsis Manuel Morales Martín**
Jorge de la Guardia García***
**Dr. en Geografía, asesor de patrimonio y turismo alternativo.*
***Licenciado en Geografía y educador ambiental.*
****Graduado en Geografía y Ordenación del Territorio, especialista en SIG.*

RESUMEN
En este trabajo se presenta el estudio comparado de las salinas de Guerrero Negro, situadas en Baja California Sur (México) y cómo puede servir de ejemplo en diversos ámbitos salinos como es el caso de los sectores litorales localizados en las islas de Lanzarote y Fuerteventura (España), con base a estrategias de desarrollo geoturístico de los ámbitos litorales salinos.

ABSTRACT
This communication presents a comparative study of the Salinas de Guerrero Negro located in Baja California Sur (Mexico) and how it can serve as an example in different saline areas as it is the case of the coastal sectors located in the islands of Lanzarote and Fuerteventura (Spain), based on Geotourism development strategies in saline coastal areas.

PALABRAS CLAVE
Sal, Patrimonio Geológico, Geoturismo, Desarrollo Territorial, Paisaje.

KEYWORDS
Salt, Geological Heritage, Geotourism, Territorial Development, Landscape.

1. ASPECTOS EDUCATIVOS Y CULTURALES DEL PATRIMONIO SALINERO PARA SU PUESTA EN VALOR Y GESTIÓN.

La percepción y valoración del patrimonio dependerá del grado de conocimiento que se tenga sobre el elemento del paisaje. En el caso de la Sal, tal es su importancia, desde su origen científico como la importancia a lo largo de la historia de la humanidad, desde los primeros asentamientos primitivos hasta la creación de rutas específicas para el mercadeo de la sal entre diversas regiones, y que en Europa tenemos algunos ejemplos: Roma (Vía Salaria), Alemania (Alta Salzstrasse) o en Francia (Route du Sel).

El análisis del paisaje de la sal, independientemente de su escala metódica, tienen como cualidad intrínseca la posibilidad de acceder al conocimiento del legado patrimonial que caracteriza el espacio y que *por ende*, forma o a formado parte de la humanidad. Para la sociedad actual, este legado patrimonial, constituye un atractivo cada vez más valorado por el turista. En la actualidad, la demanda turística ha supuesto el surgimiento de alternativas al turismo tradicional como lo es el Geoturismo, un producto turístico que representa un modelo de gestión sostenible sobre los recursos territoriales que identifican a un lugar y que lo hacen único y diferente. De ahí la importancia en la transmisión del conocimiento del medio, asociado a la identidad cultural como base para el desarrollo sostenible del territorio.

La Educación Ambiental entendida como una corriente de pensamiento y reflexión, adquiere un protagonismo en los años setenta del siglo XX, a raíz de una corriente de pensamiento basada en la preocupación por la destrucción de los ecosistemas y/o la degradación de la calidad ambiental. Si bien, en sus inicios, esta disciplina era considerada como una labor estrictamente académica, en la actualidad tiene una clara connotación transversal en cualquier proyecto de desarrollo territorial que persigue el conocimiento, la conservación y la puesta en valor del patrimonio cultural.

El objetivo de este trabajo es mostrar las aptitudes que presentan las Islas Purpúreas Orientales (Fuerteventura y Lanzarote, España) y las Salinas de Guerrero Negro (Baja California Sur, México) para el desarrollo de un producto turístico alternativo a través del Geoturismo, como modalidad vinculada a la gestión sostenible de uno de sus georecursos, “La Sal” a través del conocimiento, valoración y difusión del patrimonio desde la perspectiva de su función didáctica.

En las diferentes disciplinas de la ciencia, la educación ha tenido como eje transversal la importancia del estudio del medio como fuente primordial de conocimiento y formación para la sociedad. En este sentido, diversos autores como Rousseau (1712-1778) consideran “la naturaleza como el primer maestro”.

En este sentido, el patrimonio salino, como legado de una realidad socioeconómica de un territorio, constituye para la Educación Ambiental, un recurso esencial, al ser uno de esos elementos primordiales para entender el paisaje de estas dos regiones expuestas en esta comunicación.

En la actualidad, el desarrollo tecnológico sigue produciendo graves problemas ambientales ante el desmesurado consumo de recursos. Por tal motivo, son los países más avanzados los que producen mayor impacto ambiental. Ante esta situación, la información y formación de la población, en materia ambiental se convierte en una necesidad extrema para que se establezca una conducta en la sociedad basada en la sensibilización ambiental. En el caso de las salinas, estas albergan un patrimonio cultural y etnográfico que es el resultado del modo de vida de la población y su entorno y que deben permanecer en la memoria a pesar de que la actividad extractiva de la sal haya disminuido y/o cesado en algunos ámbitos. Por este motivo, se hace necesario intervenir en estos espacios con el fin de conservar la identidad de un territorio que ha estado ligado a la cultura de la sal como medio de vida. En consecuencia, ante cualquier proyecto que permita mejorar o recuperar su explotación y/o implantación de nuevas estrategias de desarrollo económico es necesario incidir en la cultura asociada a estos yacimientos salineros que permita entender y desarrollar proyectos sostenibles asociados a estos ecosistemas.

El patrimonio salino vinculado con la puesta en valor para el geoturismo no solamente debe protegerse por razones históricas, etnográficas, geográficas, antropológica, etc., sino porque también en su conjunto constituye una realidad funcional que debe ser conocida, valorada y conservada en virtud de que constituye el sustento de la sociedad presente y futura.

En este sentido, uno de los grandes desafíos de la Educación Ambiental es tener mayor presencia en el turismo y en las actividades de ocio, alejándose del contexto más tradicional de la enseñanza y al aprendizaje. El incremento de la componente educativa que favorece el desarrollo de proyectos de turismo alternativo, determinará la construcción de nuevos productos turísticos asociados al bienestar social y medioambiental.

El conocimiento del patrimonio salino supone acercarnos a su historia desde los asentamientos poblacionales que utilizaban este recurso para salar y conservar los alimentos, hasta el auge del producto en el comercio, sin obviar un paisaje único en los respectivos territorios.

2. LAS SALINAS DE GUERRERO NEGRO Y SU AMBIENTE NATURAL PARA LA PRODUCCIÓN Y EXTRACCIÓN DE SAL

Las Salinas de Guerrero Negro (en adelante SGN) se localizan en la península de Baja California ubicada hacia el noroeste de México. La península está constituida por una franja terrestre, alargada y angosta, ubicada entre el Golfo de California y el Océano Pacífico, con una longitud aproximada de 1,250 kilómetros y una anchura que varía entre los 45 y 300 kilómetros. En consecuencia, al estar circundada por dos mares el litoral peninsular es muy extenso, constituyendo alrededor de 2,700 kilómetros de línea de costa (Fig. 1). Esta característica tan peculiar de su litoral, propicia condiciones ambientales que permiten la existencia de extensas salinas naturales a partir de las cuales se ha explotado permanentemente la sal.

Las SGN se asientan sobre extensas marismas aledañas a las lagunas denominadas Ojo de Liebre y Guerrero Negro y se localizan en las inmediaciones del poblado de Guerrero Negro, Baja California Sur (Fig.1). Las SGN constituyen amplias áreas que propician la concentración y cristalización de sal y dichas condiciones fueron el motivo fundamental para que en 1954 se fundara la empresa denominada Exportadora de Sal, S.A. (ESSA) dedicada a la producción y minado de la sal. A la par de la fundación de ESSA, se generó y desarrolló el asentamiento humano negroguerrerense que creció económicamente en torno a la explotación de la sal extraída de las inmensos salitrales cercanos a la población (Altable, 2002).

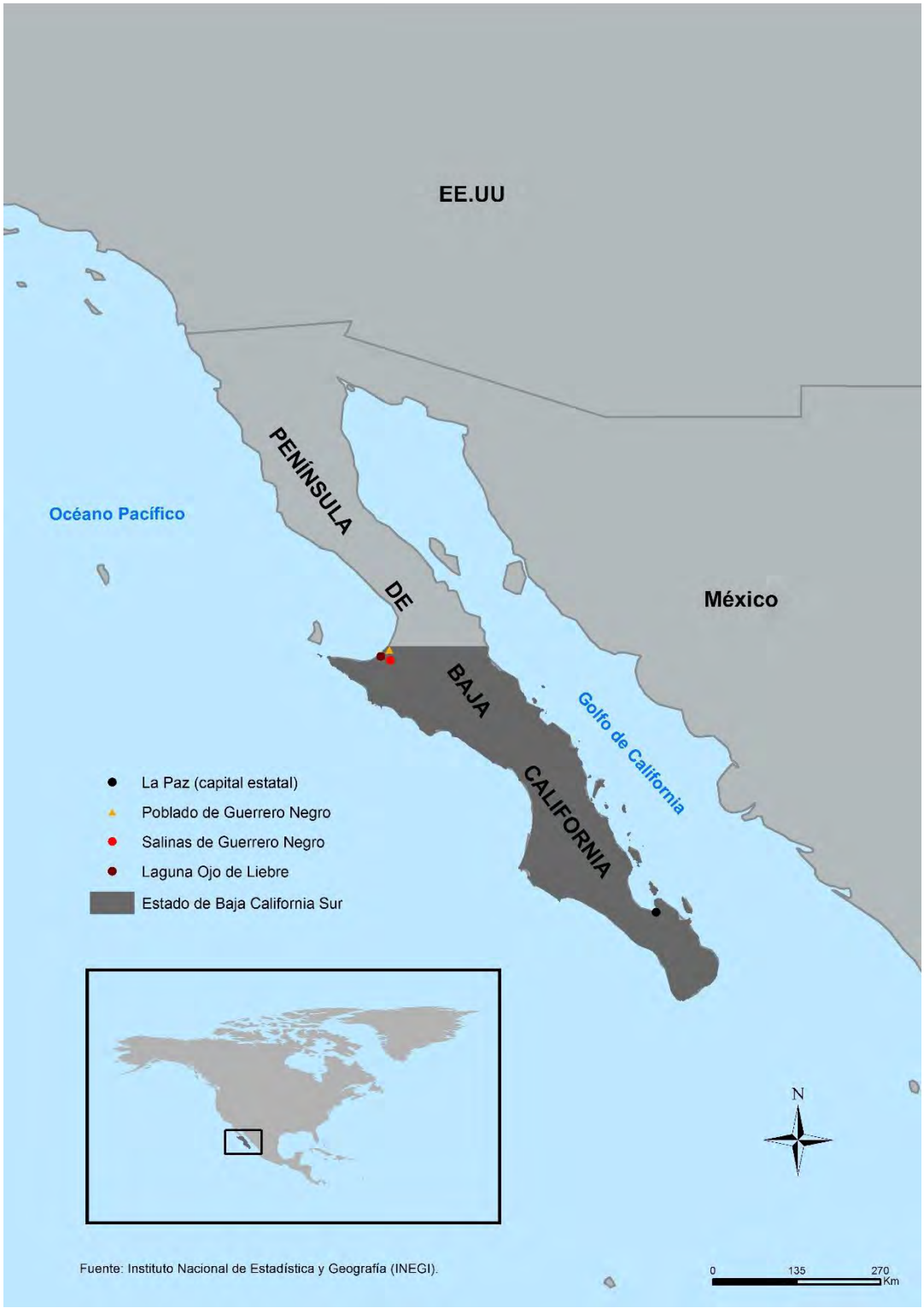
La sal, formada por evaporación natural de agua de mar ha sido, hasta hoy en día, un bien natural significativo a lo largo del desarrollo económico y cultural de la parte sur de la península bajacaliforniana. Por este motivo la sal es considerada, históricamente, como el recurso geológico-mineral más importante en este territorio.

Como antecedentes podemos mencionar algunas referencias históricas que datan del siglo XVIII que dan cuenta de la importancia de la sal en este territorio y particularmente donde hoy en día se asientan las SGN. Los misioneros de la Compañía de Jesús manifestaban su asombro por la presencia de la sal en el territorio peninsular bajacaliforniano. El padre Francisco Xavier Clavijero en su obra titulada *Historia de la antigua o Baja California*, publicada por primera vez en 1789, da cuenta sobre el descubrimiento de yacimientos salinos. Informaba sobre la presencia de dos criaderos de sal gema: uno situado en la costa del mar Pacífico (hoy en día se asocia a los SGN) y el otro sobre la llanura perteneciente a la Misión de San Ignacio (actualmente ubicado en los salitrales de la laguna San Ignacio). Las características de blancura y pureza de la sal extraída de esos dos lugares, el mismo padre Clavijero las comparó con otro yacimiento salino ubicado en la Isla del Carmen, situada frente a al puerto de Loreto y que ya también era sujeto de explotación (Clavijero, 1990).

De igual manera, respecto a la abundancia de la sal en esta región bajacaliforniana, en 1702 el padre jesuita Francisco María Píccolo, en un fragmento de su informe presentado a la Real Audiencia de Guadalajara, enaltece las bondades de la tierra californiana, mencionando que: *“Hay muchas salinas muy grandes, (…) y tan dura que algunas veces es necesaria la ayuda de la barra. Esta [sal] ya se ha visto en estos reinos y la muestra es como todas las demás”* y agrega: *“De la sal se pueden cargar navíos enteros para estos reinos [de la Nueva España]...”* (Río, 2000: 42).

Hoy en día las SGN son consideradas a nivel mundial como uno de los pocos lugares donde puede estudiarse la génesis de las evaporitas a partir de agua de mar. Por lo tanto, la región donde se ubican las SGN es una de las de mayor interés donde varios investigadores han estudiado los procesos de la génesis de la sal.

Figura 1. Localización de la península de Baja California y el poblado de Guerrero Negro y las lagunas de Ojo de Liebre y Guerrero Negro, en Baja California Sur (México).



Las condiciones climatológicas y fisiográficas en la región donde se ubican las salinas, son propicias para la generación de evaporitas a partir de las cuales se forma la sal. La región presenta condiciones que han sido caracterizadas como áridas debido: 1) a las limitadas precipitaciones entre 30 a 80 mm/año; 2) al

alto grado de evaporación de 1700 mm/año; 3) al efecto del viento proveniente del noroeste con velocidades de 20 kilómetros/hora en promedio; y 4) a la temperatura anual promedio de 18ºC. En síntesis, la región donde se ubican las SGN corresponde a una región árida, poco cálida pero con mucho viento. (Ortlieb y Pierre,1981). Estas características naturales del ambiente fisiográfico, climatológico y geológico han sido determinantes para la abundante generación de sal sobre extensas áreas de terreno (Fig. 2).

Fig. 2: Elementos del patrimonio geológico característicos en las Salinas de Guerrero Negro, originados a partir de la cristalización de la sal en los vasos residuales.

(Fuente: los autores).

De estas condicionantes ha dependido el éxito de la producción salinera por parte de ESSA: las grandes áreas de terreno plano e impermeable, la alta radiación solar; el viento constante, la baja precipitación; todas en conjunto garantizan un alto índice de evaporación, además su cercanía a la costa que facilita el suministro de agua de mar como insumo primordial del proceso, (www.essa.com.mx).

El inicio de la extracción de la sal ocurrió cuando se descubrió un extenso yacimiento de sal fósil ubicado en la parte baja de los SGN. La génesis de este yacimiento fue producto de la evaporación natural de agua de mar que temporalmente inundaba la llanura durante las fases intermareales. Posteriormente, una vez instalada ESSA, las llanuras de inundación fueron aisladas artificialmente por medio de diques con la finalidad de inducir la concentración para producir salmuera en condiciones controladas y cristalizar sal nueva sobre el sustrato de sal fósil. Al aumentar la demanda del producto se expandieron las áreas de cristalización mediante la construcción y acondicionamiento de vasos concentradores. Actualmente ESSA cuenta con 281 kilómetros cuadrados de vasos de evaporación/concentración y 30 kilómetros cuadrados de vasos de cristalización ubicados las SGN de donde se

extraen anualmente 7 millones de toneladas de sal para exportación (www.essa.com.mx).

3. EL RECURSO SALINO EN LANZAROTE Y FUERTEVENTURA Y SU RELACIÓN CON EL DESARROLLO TERRITORIAL. BREVES APORTACIONES

Afonso (1952) denomina a las islas de Lanzarote, Fuerteventura y los islotes como las *islas cenicientas* y mucho antes los clásicos las denominaban como las *islas purpúreas* por la existencia de la orchilla o *Roccella canariensis*. Un liquen de color negro con manchas blancas que crece en las rocas en acantilados costeros y barrancos, gracias a la humedad atmosférica y al salitre marino.

Este autor define a Lanzarote como *isla de lava y espuma (…) donde los tonos y grises, con música de viento, que zumba constantemente, son la imagen exacta del desierto.* A Fuerteventura la define como *una tierra áspera y batida por el viento, donde las palmeras parece que limpian los cielos con los plumeros de sus ramas.*

En estas islas, los primeros pobladores se proveían de sal en los charcos naturales y cocederos. Esta actividad extractiva rudimentaria es identificable en el territorio por la gran cantidad de topónimos relacionados con este aprovechamiento salino.

A partir del siglo XVI, según nos comentan (Marín y Luengo, 2007): *"Los cocederos naturales eran en su mayoría de propiedad señorial y el derecho de uso correspondió al vecindario. Los consejos responsables del "común" debían vigilar el estricto acceso y disfrute de una propiedad de utilidad pública. En 1525, la Corona otorga a F. Jiménez de Alvornoz el monopolio sobre la producción y comercialización de la sal (…)".*

Con posterioridad a los siglos siguientes a la conquista de las Islas, se produce un resurgimiento en las tres primeras décadas del siglo XX, especialmente en la isla de Lanzarote, tal es así, que en esta época las salinas del Janubio (Fig. 3) según apuntan (Marín C. y Luengo L. 2007): *alcanzan el medio millón de metros cuadrados de superficie, constituyendo uno de los ingenios salineros de mayor interés mundial.*

Fig. 3: Imagen de satélite de las salinas del Janubio (Lanzarote), en la cual podemos observar la existencia de redes viarias en su perímetro y la plasmación territorial de este paisaje de sal.

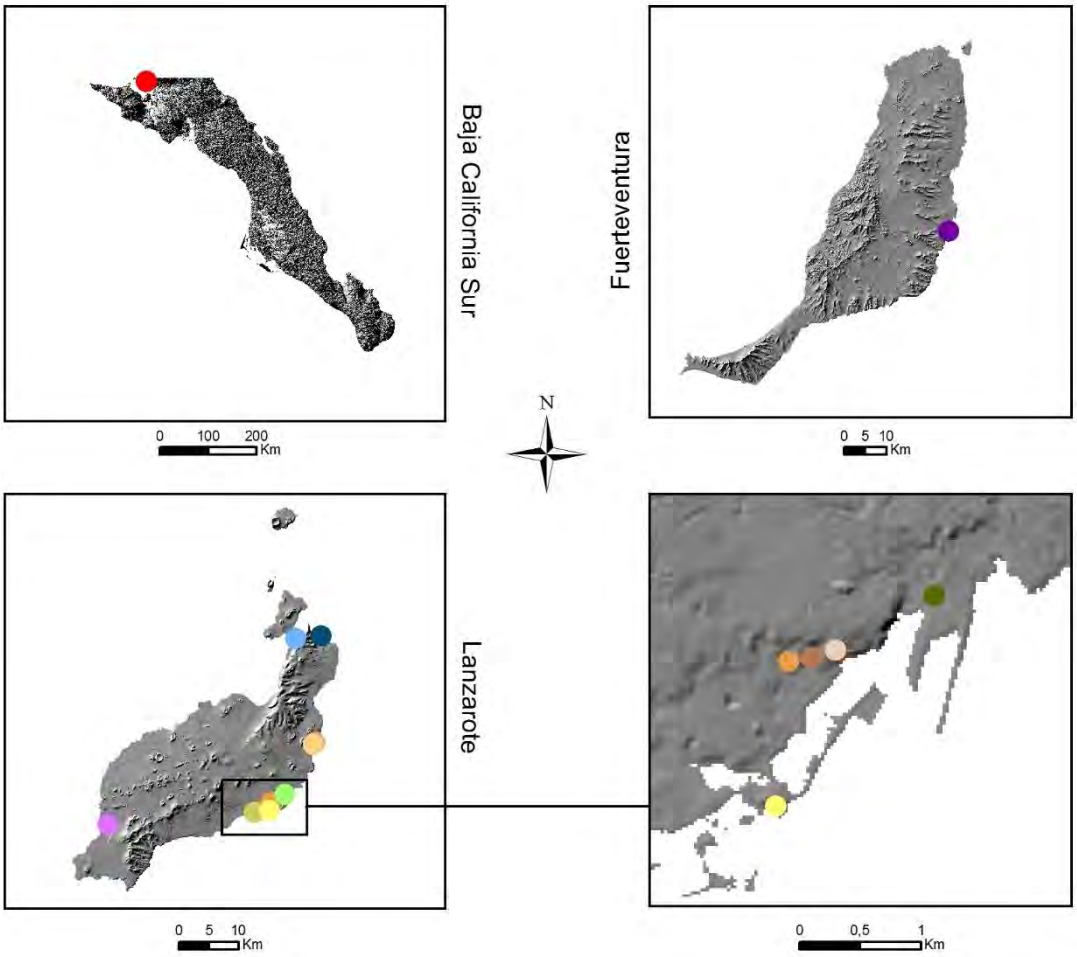
(Fuente: Informe Salinas Canarias, 2008).

Sin embargo, este renacimiento se verá frenado después de la segunda guerra mundial con la conservación por frío, y en consecuencia el abandonando paulatino del uso rudimentario de la salazón, que dejan a esta industria en una etapa de casi total abandono, perviviendo hasta nuestros días de manera testimonial, en las islas más orientales.

Si bien estos *paisajes cromáticos,* siempre tienen como base el mismo elemento, *la sal,* en los sistemas insulares, como es el caso de Canarias, existe un conjunto de tipologías originales y singulares, así como un conjunto de elementos, en los que su principal particularidad es que su plasmación en el espacio insular es de *ocupación intensiva del territorio*, por lo que este rasgo debe ser puesto en valor ya que es una característica única a nivel mundial y que podemos observar en los territorios objeto de este trabajo comparativo (Fig. 4).

Según el Informe Salinas Canarias (2008), existen *grosso modo* cuatro tipos de salinas tradicionales en Canarias: salina primitiva sobre roca; salina antigua de mortero de cal; salina antigua de barro; y salina nueva de barro con forro de piedra.

Figura 4. Localización de las principales salinas industriales de los ámbitos objeto de estudio.



Baja California Sur

- Salinas de Guerrero Negro

Fuerteventura

- Salinas del Carmen

Lanzarote

- Salinas de Órzola
- Salinas de El Río
- Salinas del Tío Joaquín
- Salinas de Los Agujeros o Las Caletas
- Salinas de Las Caletas
- Salinas del Islote
- Salinas de Puerto Naos I
- Salinas de Puerto Naos II
- Salinas de Puerto Naos III
- Salinas de Los Mármoles
- Salinas de La Bufona
- Salinas de Janubio

Fuente: Cano Delgado, J.J., (2016) La recuperación de las redes camineras: instrumento para el desarrollo territorial en la isla de Tenerife (Tesis doctoral), Instituto Geográfico Nacional (IGN), Informe Salinas Canarias (2008), Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

4. EL GEOTURISMO COMO FACTOR DE DESARROLLO TERRITORIAL. BREVES NOTAS

El geoturismo ha sido definido por Hose (1995) como “la provisión de recursos interpretativos y servicios para promocionar el valor y beneficio social de los lugares de interés geológico y geomorfológico, y asegurar su preservación y su uso por parte de estudiantes, turistas u otro tipo de visitantes”.

En el caso de uno de los territorios objeto de estudio, las salinas de Guerrero Negro, existe un gran potencial por dos razones principales: 1) por contar en su entorno con un ámbito natural singular y de gran interés científico internacional como lo son la Reserva de la Biosfera El Vizcaíno (Fig. 5) y la del Complejo Lagunar Ojo de Liebre; y 2) por contener un conjunto de elementos asociados a la *cultura de la sal.* Ambas razones son características potenciales que pueden servir de factor de desarrollo local cuyo objetivo se oriente hacia una mejora de la calidad de vida de la población residente y la apuesta por un turismo alternativo vinculado a: por ejemplo: 1. avistamiento de aves en las marismas; 2. visita a las salinas; 3. travesías marítimas con pescadores residentes; 4. observación de cetáceos; 5. visita a cuevas con restos arqueológicos; 6. misiones cercanas; y 7. el camino real misionero de Las Californias, entre otros.

Fig. 5. Paisaje de cactáceas y conos volcánicos en el Desierto de Vizcaíno, cercano a las salinas de Guerrero Negro.

(Fuente: los autores).

5. LAS RUTAS DE LA SAL EN GUERRERO NEGRO, UN EJEMPLO PARA LANZAROTE Y FUERTEVENTURA

Los elementos que constituyen el patrimonio histórico-cultural son testigos de la forma en que una sociedad o cultura se relaciona con su ambiente (Casasola, L., 1990). Además de los aprovechamientos tradicionales en áreas rurales (minería, silvicultura, agricultura, ganadería), existen otros recursos culturales y naturales que están cobrando importancia como alternativas para el desarrollo socioeconómico local (Carrasco, *et al*., 2008).

Por lo tanto, el desarrollo de iniciativas en el marco de estrategias donde el turismo cultural requiera de la acción de todos los agentes involucrados en este tipo de acciones debe ser, como señala la OMT (1993): *"...un tipo de actividad económica que satisfaga las necesidades de los turistas actuales y de las regiones receptoras de hoy día, pero que también proteja y mejore las oportunidades del turismo futuro. El turismo sostenible no puede funcionar únicamente a base de imposiciones de la administración pública; es preciso, además, que el sector turístico privado acepte ese concepto y coopere en su ejecución, así como que las comunidades locales y los turistas mismos presten su colaboración al proceso".* Por lo tanto, la población local relacionada con el sector pesquero, deben ser los actores principales de las iniciativas que se desarrollen en el territorio salino.

El fundamento de *las rutas de la sal* vincula directamente con lo argumentado en el Informe de Salinas de Canarias (2008) donde se defiende que se impulsen servicios asociados, esto es, desde la visita guiada (la ruta del conocimiento de la sal) a los servicios de restauración, y todos ellos con capacidad para generar economía complementaria".

Carbonell (2007) considera que "las sociedades actuales, igual que las pretéritas, se organizan en sistemas socioeconómicos que les permitan desarrollarse y estructurarse en un territorio; hace falta, pues, encontrar los elementos que configuren su estrategia".

Por lo tanto, en el marco de nuevas estrategias que puedan ser un factor de desarrollo endógeno, es el turismo alternativo una herramienta eficaz para el desarrollo territorial, entendido éste como una actividad económica que cree puestos de trabajo en beneficio de la comunidad local desde una perspectiva basada en el cuidado y aprovechamiento racional de los recursos naturales, y en el que según Urciaga y Gaitán (2003) "estudios han señalado los beneficios de desarrollar senderos temáticos que promuevan el turismo rural (…), y coadyuven a revertir el proceso de repoblamiento de las zonas rurales ante la falta de alternativas de empleo e ingresos".

6. CONCLUSIONES

La revalorización del patrimonio geológico y la geodiversidad, como se ha señalado en este trabajo, son la base para situar los paisajes de la sal en el marco de la conservación, mejora y revalorización de este paisaje cultural.

Se ha podido comprobar como las salinas de Guerrero Negro, pueden servir de modelo para los espacios salinos que se encuentran en Lanzarote y Fuerteventura, facilitando su conocimiento entre la población local y visitantes.

En definitiva, el patrimonio geológico y la recuperación y puesta en valor de antiguas vías de comunicación (las rutas de la sal), deben ser el eje vertebrador del territorio en estos ecosistemas salinos, siendo preciso incorporar y recuperar este patrimonio único y singular para el imaginario colectivo de la población local y ofertar nuevos productos turísticos para los visitantes en el marco de la revalorización del patrimonio natural y cultural.

BIBLIOGRAFÍA

AFONSO L. (1952-reedición 2004): *Esquema de Geografía Física de las Islas Canarias,* (Territorio Canario), Tenerife, Ediciones Idea, pp. 21 y 95.

ALTABLE, M.E. (2002): *La aplicación de la política nacional de desarrollo en Baja California Sur. Alcances y limitaciones (1940-1959)*. *En*: Trejo Barajas, D. y González Cruz, E. (coordinadora/coeditora), Historia General de Baja California Sur, Tomo I. La Economía Regional, pp. 493-526.

CANO DELGADO, JJ (2016): La recuperación de las redes camineras: instrumento para el desarrollo territorial en la isla de Tenerife (Tesis doctoral inédita), Departamento de Geografía e Historia, Universidad de La Laguna.

CARBONELL, E. (2007): *El nacimiento de una nueva conciencia*, Badalona (España), Ed. Ara Llibres, pp. 122, 128, 130, 131.

CARRASCO J. F. *et al.* (2008): *Las salinas de interior como alternativa para un desarrollo local sostenible en zonas deprimidas*, Asociación de amigos de las salinas de interior, p. 7.

CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE Y ORDENACIÓN TERRITORIAL (2008): *Informe Salinas Canarias 2008, Estado actual de las salinas canarias. Pasado, presente. Estrategias de actuación,* Tomo I. Gobierno de Canarias, Tenerife, pp. 11-20.

EXPORTADORA DE SAL (2004): “Revista de la Exportadora de Sal”*,* ESSA, S.A. de C.V.,p. 13.

GOBIERNO DE BAJA CALIFORNIA SUR (2009): Página web oficial del Gobierno del Estado de Baja California Sur. Disponible en Internet: http://www.bcs.gob.mx/

HOSE. T. A. (1995): "Selling the story of Britain's Stone”, En *Environmental Interpretation* 10, pp. 16-17.

INE (2004): *El establecimiento de Geoparques en México: un método de análisis geográfico para la conservación de la naturaleza en el contexto del manejo de cuencas hídricas.* Instituto Nacional de Ecología, México, p. 46.

INEGI (2005): *Censo General de Población y Vivienda 2005*, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Disponible en Internet: www.inegi.org.mx/inegi/default.aspx

MARÍN C. Y LUENGO L. (2007): "Paisajes de agua. Una antigua historia"*, En:* Estudio del medio natural y arqueológico en Lanzarote y Archipiélago Chinijo, Asociación Canaria para la Enseñanza de las Ciencias-Viera y Clavijo, Tenerife, pp. 3-4.

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL TURISMO (1993): "Desarrollo turístico sostenible", *En:* Guía para planificadores locales, Madrid, Organización Mundial del Turismo, p. 235.

ORTLIEB, L. Y C. PIERRE (1981): *Génesis evaporítica en tres áreas supralitorales de Baja California; contextos sedimentarios y procesos actuales*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Geología, Revista, v. 5, p. 94-116.

URCIAGA, J. Y GAITÁN J. (2003): *Desarrollo económico y turismo sustentable en Baja California Sur*, en Víctor Antonio Acevedo y José César L. Navarro, (eds.). Globalidad, desarrollo y región, Universidad Michoacana, ININEE, AMCE, CEDE, Universidad de Guadalajara, pp. 153-169.

ENLACES WEB DE INTERÉS

www.essa.com.m

www.guerreronegro.org

B. EL PATRIMONIO TERRITORIAL (NATURAL, CULTURAL Y PAISAJÍSTICO) COMO BASE PARA CONSTRUIR PROYECTOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE

Orientaciones para la integración del Patrimonio Cultural Inmueble en el Planeamiento Territorial

Silvia Fernández Cacho
Doctora en Historia
Jefa del Centro de Documentación y Estudios
Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico

RESUMEN

El patrimonio cultural es un recurso perecedero, finito y no renovable que forma parte de la herencia cultural de la sociedad y que sufre tensiones cada vez mayores por la extensión de los procesos de explotación del territorio sin que la investigación en la materia avance suficientemente para proporcionar criterios que mejoren su protección y valorización.

Aunque existen mecanismos útiles para la gestión de los recursos patrimoniales, a menudo se aplican a los bienes inmuebles de forma aislada, sin relación con otros elementos del sistema territorial. Es en la escala subregional de análisis donde mejor se pueden establecer estas relaciones, creando un marco de coherencia patrimonial y territorial que permita su mejor comprensión y gestión. En esta ponencia se plantean recomendaciones básicas para facilitar integración del patrimonio cultural inmueble en el planeamiento territorial.

ABSTRACT

Cultural Heritage is a perishable, finite and non renewable resource, which belongs to the society cultural inheritance and is under the pressure of the processes of land exploitation. However, research on this subject is not providing the necessary criteria for its preservation and enjoyment.

There are useful mechanisms to manage cultural resources but they are often applied to heritage buildings as isolated objects not related to the territorial system. In the subregional level of analysis we can establish these relationships and creating a framework of territorial and patrimonial coherence to allow better understanding and management of Cultural Heritage. In this paper, basic recommendations are made to facilitate the integration of cultural heritage property in the spatial planning.

PALABRAS CLAVE
Patrimonio Cultural, sostenibilidad, recursos culturales, planeamiento territorial.

KEYWORDS
Cultural Heritage, sustainability, cultural resources, spatial planning.

1. OBJETIVO

El objetivo de este trabajo es plantear una serie de orientaciones básicas que ayuden a mejorar la gestión del patrimonio cultural a través del planeamiento territorial para complementar su protección y promover su valorización.

Desde los años 1960, diversas cartas, convenios y recomendaciones internacionales se han interesado directa o indirectamente sobre esta cuestión. La UNESCO ya en 1968 promulgaba la *Recomendación sobre la Conservación de los Bienes Culturales que la ejecución de obras públicas o privadas puedan poner en peligro*, proponiendo la participación de expertos en patrimonio cultural en la redacción de los planes de ordenación. El mismo año desde el consejo de Europa se hace mención al mismo aspecto, y a la necesidad de crear organismos de coordinación entre los servicios competentes en la ordenación del territorio, medio ambiente, cultura y turismo, en la *Resolución (68) 12 sobre la Conservación activa de monumentos, conjuntos y sitios de interés histórico o artístico dentro del contexto de la ordenación del territorio*. El mismo Consejo de Europa, desde 1969, viene celebrado las conferencias europeas de ministros responsables tanto del patrimonio cultural, como de ordenación del territorio (CEMAT) y entre sus conclusiones a menudo inciden en los mismos puntos, incluida la integración de inventarios de patrimonio cultural en los planes de ordenación del territorio.

Con carácter general, en la legislación de patrimonio cultural de las comunidades autónomas, se establecen los principios sobre los que se articula su protección a través del planeamiento urbanístico de cada municipio y se establece que la Consejería competente en materia de patrimonio cultural ha de emitir informe preceptivo y vinculante sobre el tratamiento que dicho patrimonio tiene en estos instrumentos de ordenación. Solo en casos excepcionales, como en la *Ley 4/2013, de 16 de mayo, de Patrimonio Cultural de Castilla-La Mancha*, se plantea la emisión de este informe en la tramitación de planes de ordenación del territorio, cuando en el artículo 26 expone que "*La Consejería competente en materia de Patrimonio Cultural deberá emitir informe de los procedimientos de aprobación, modificación y revisión de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística y de las actividades a las que se aplica la evaluación de impacto ambiental, que será vinculante en las materias que afecten al Patrimonio Cultural*".

Por otra parte, las leyes de ordenación del territorio incorporan también importantes preceptos para garantizar la protección y valorización del patrimonio cultural. Analizando algunas de estas leyes se observa que, por ejemplo, en el caso andaluz, la *Ley 1/1994, de 11 de enero, de ordenación del territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía* establece en su artículo 11 los contenidos básicos de los planes subregionales. Entre ellos se encuentra la "*indicación de las zonas para la ordenación y compatibilización de los usos del territorio para la protección y mejora del paisaje, de los recursos naturales y del patrimonio histórico y cultural, estableciendo los criterios y medidas que hayan de ser desarrolladas por los distintos órganos de las Administraciones Públicas*". En Castilla la Mancha, el *Decreto legislativo 1/2010, de 18/05/2010, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística*, establece en el artículo 5 entre sus fines la preservación "*de las riquezas del patrimonio cultural, histórico y artístico"*, así como "*la protección del patrimonio arquitectónico, del ambiente y del paisaje urbano y rústico*". Por su parte, en Aragón, uno de los objetivos de la *Ley 4/2009, de 22 de junio, de Ordenación del Territorio de Aragón*, expuestos en su artículo 2 es la promoción del "*desarrollo sostenible de la Comunidad Autónoma, haciendo compatible en todo su territorio la gestión, protección y mejora del patrimonio natural y cultural con la competitividad económica, el fortalecimiento de la cohesión social y el equilibrio demográfico*" planteando estrategias de "*tutela ambiental, por medio de la protección activa del medio natural y del patrimonio cultural, con particular atención a la gestión de los recursos hídricos y del paisaje, y la evaluación de los riesgos naturales e inducidos*"

Se observa, pues, que aunque en la planificación territorial se incorporan indicaciones relevantes relacionadas con diversos aspectos de la gestión del patrimonio cultural, los informes vinculantes de la administración cultural se circunscriben en casi todos los casos al ámbito del planeamiento urbanístico, cuando algunas de las carencias que le afectan pueden tener un mejor encaje en los planes de rango superior.

En general, esta situación provoca modos de integración diversos del patrimonio cultural en los planes subregionales y regionales, hecho que supone en la práctica la aplicación de criterios dispares, como queda de manifiesto en distintos planes aprobados. Es necesario, pues, proponer unas recomendaciones u orientaciones básicas que aporten un denominador común a todos ellos.

2. PATRIMONIO CULTURAL INMUEBLE Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

Una parte muy significativa del patrimonio cultural está constituida por bienes de carácter inmueble, es decir, que no fueron concebidos para ser movidos ni trasladados, sino para integrarse en un determinado contexto espacial. En España, la normativa de cada comunidad autónoma varía pero, en general, a

través de las leyes que regulan la gestión del patrimonio cultural se realiza una clasificación más o menos detallada del patrimonio inmueble con ligeras variantes. En Andalucía se clasifican en 8 tipos (monumentos, conjuntos históricos, jardines históricos, sitios históricos, zonas arqueológicas, lugares de interés etnológico, lugares de interés industrial y zonas patrimoniales); en Castilla-La Mancha en 6 (Monumento, Jardín Histórico, Conjunto Histórico, Sitio Histórico, Zona Arqueológica y Zona Paleontológica); en La Rioja en tres (Monumentos, Conjuntos Históricos y Lugares Culturales) aunque los lugares culturales se dividen a su vez en siete tipos; en Extremadura en 9 (Monumento, Conjunto Histórico, Jardín Histórico, Sitio Histórico, Zona Arqueológica, Zona Paleontológica, Lugar de Interés Etnológico, Parques Arqueológicos, Espacios de Protección Arqueológica); etc.

Aunque las características de la gestión de estos inmuebles varían en función de su diverso carácter (extensión espacial, complejidad, estado de conservación, etc.), todos tienen una dimensión territorial y las intervenciones realizadas sobre el territorio pueden afectar directa o indirectamente a sus valores patrimoniales.

En el caso andaluz, por ejemplo, la *Ley 14/2007, de 26 de noviembre, del Patrimonio Histórico de Andalucía,* especifica el contenido de protección patrimonial que debe incluir el planeamiento urbanístico (Artículos 30 y 31) pero no es tan concreta en el caso de los planes de ordenación del territorio, dando lugar a una mayor discrecionalidad. Esta característica ha producido como resultado una gran variedad de tratamientos del patrimonio inmueble en cada uno de los planes subregionales aprobados (Fernández, 2008). Además, aunque la administración cultural emite informes preceptivos al planeamiento territorial y urbanístico que incida "*sobre bienes incoados o inscritos en el Catálogo General del Patrimonio Histórico de Andalucía, en el Inventario de Bienes Reconocidos o sobre Zonas de Servidumbre Arqueológica*", como se ha apuntado con anterioridad, dicho informe solo es vinculante en el caso de los planes de ordenación urbana. Muy semejante es lo establecido por la *Ley 12/2002, de 11 de julio, de Patrimonio Cultural Castilla-León* que establece la necesidad de emitir un informe favorable de la Consejería competente para la aprobación del planeamiento urbano, mientras que para el planeamiento territorial los resultados de los informes emitidos solo serán "considerados" (Artículo 30).

Así pues, el nivel de cautela y protección de los bienes del patrimonio inmueble se establece fundamentalmente (salvo excepciones ya citadas), a través de los instrumentos de planificación municipales y sobre esta cuestión hay que resaltar:

1. Los planes de ordenación urbana están vinculados a las normas establecidas por planeamiento territorial pero no a sus directrices y recomendaciones que es dónde con carácter general se incorporan los aspectos relacionados con el tratamiento del patrimonio cultural

2. A escala local el planeamiento incorpora un catálogo de protección de cada elemento integrante del patrimonio cultural del municipio correspondiente pero

generalmente se obvian las relaciones territoriales de estos elementos, es decir, su tratamiento es objetual e individualizado, perdiéndose en la mayoría de los casos los valores contextuales de carácter territorial y paisajístico que tienen en la escala subregional un mejor ajuste para el análisis.

3. EL EQUIPO REDACTOR DEL PLAN

Los planes de ordenación del territorio suelen redactarse por equipos interdisciplinares, en los cuales la participación de personal técnico con formación en arquitectura o geografía es una constante. Sin embargo, en pocos casos se integran profesionales con conocimientos relacionados con la Arqueología, Etnología, la Historia del Arte o con formación en Historia.

Se constata que, en general, el planeamiento territorial realizado por equipos redactores en los que han participado profesionales de los perfiles disciplinares citados, presenta un tratamiento más pormenorizado de los valores culturales del territorio, proponiendo directrices y recomendaciones más específicas y cualificadas.

Es por ello que la primera recomendación para la mejor integración del patrimonio cultural de un plan de ordenación del territorio es conformar un equipo redactor de variado perfil profesional, que cuente con al menos una persona con formación especializada en patrimonio cultural, como se viene indicando en documentos internacionales desde 1968 (Fernández, 2009a; 2009b).

4. DOCUMENTACIÓN PREVIA

En segundo lugar, ha de realizarse una labor de recopilación documental precisa sobre el patrimonio cultural de la zona, empezando por solicitar la información disponible tanto a la administración regional como a las corporaciones locales concernidas[1]. Las primeras suelen disponer de inventarios y/o catálogos de bienes, protegidos o no según la legislación vigente en materia de patrimonio cultural de cada territorio. Estos instrumentos de registro de información patrimonial pueden referirse a la totalidad del territorio o a parte de él y pueden, también, haberse realizado siguiendo criterios temáticos (inventarios de cuevas con arte rupestre, patrimonio rural, arquitectura defensiva, arquitectura popular, yacimientos arqueológicos, patrimonio contemporáneo, etc.).

[1] En algunos casos también las diputaciones provinciales, los grupos de desarrollo rural, museos, universidades, etc. realizan inventarios de patrimonio cultural. Veánse como ejemplo los inventarios promovidos por las diputaciones forales del País Vasco en http://www.mecd.gob.es/planes-nacionales/dms/microsites/cultura/patrimonio/planes-nacionales/actuaciones/arquitectura-tradicional/base-de-datos-legislacion/PA-S-VASCO_INVENTARIOS-Y-SIST-PROTECCION/PA%C3%8DS%20VASCO_INVENTARIOS%20Y%20SIST%20PROTECCION.pdf o los realizados en Andalucía por los grupos de desarrollo rural entre 2000-2066 financiados con fondos Leader+ en http://www.cdar.org/mantenimiento/archivos/catalogo%20de%20proyectos%20ara.pdf [Consultados el 27-03-2016]

No solo las administraciones de cultura realizan inventarios en los gobiernos regionales, también los realizan las que tienen competencias en medio ambiente, obras públicas o agricultura en relación con aquellos bienes que están en territorios que gestionan, como los parques naturales, o que por su funcionalidad están relacionados con su ámbito competencial[2].

Las corporaciones locales que tienen redactados planes de ordenación urbana de su municipio disponen de un catálogo de protección que suele complementar a los inventarios y catálogos de otras administraciones. Por lo tanto, su contenido, así como las determinaciones normativas que le acompañan, deben tenerse en cuenta en su totalidad, con independencia del grado de protección que afecte a cada inmueble.

Sobre esta documentación básica se levantará el resto de la información necesaria, como su estado de conservación, las últimas investigaciones realizadas (sobre todo prospecciones arqueológicas), toma de fotografías actualizadas, corrección de localizaciones en el caso de que fuera necesario, etc. Se aconseja que la información, al menos la más básica, sea compilada en una base de datos sencilla que facilite su manejo. Hay que tener en cuenta que a escala subregional y regional el número de bienes del PCI suele ser elevado y la ejecución de la fase de análisis depende en buena medida del uso de información sistematizada y georreferenciada, que pueda tratarse eficientemente con herramientas informáticas comunes de bases de datos y análisis espacial (SIG).

Por otra parte, hay que tener especialmente en cuenta aquellos inmuebles que, no teniendo valor patrimonial por sí mismos, están vinculados a actividades del patrimonio inmaterial del ámbito y forman parte de la cultura viva del territorio. A todos los efectos, estos bienes tendrán que incorporarse al planeamiento con los mismos criterios que para el resto de los inmuebles patrimoniales, estén o no protegidos por la legislación sectorial.

De forma paralela, es necesario recopilar bibliografía especializada que permita estudiar la evolución histórica del territorio y las principales usos y aprovechamientos del medio a lo largo del tiempo, de manera que el patrimonio identificado pueda contextualizarse espacial, funcional y temporalmente.

5. ANÁLISIS Y DIAGNÓSTICO

Como ya se ha expuesto, el planeamiento urbanístico incorpora información general sobre el patrimonio cultural del término municipal objeto de ordenación, así como cartografía referida a su localización espacial. La elaboración de una cartografía semejante en los planes de ordenación del territorio puede resultar útil pero no suficiente, sobre todo cuando se incluyen solo aquellos inmuebles que

[2] Véanse como ejemplos el Inventario de Cortijos, Haciendas y Lagares realizado por la Consejería de Obras Públicas y Vivienda en http://www.iaph.es/cortijos-haciendas-lagares-andalucia/ [Consultado el 27-03-2016] o el Inventario de Manantiales y Fuentes y el Inventario de Patrimonio Hidráulico de la Agencia del Agua de la Junta de Andalucía (Castillo, 2009; González, Bestué, 2006)

están protegidos por la administración cultural, que suelen representar un porcentaje pequeño del conjunto de bienes inmuebles conocidos.

Efectivamente, se tiende a incluir cartografía relativa al patrimonio cultural, natural y paisajístico. A pesar del avance conceptual que supuso la incorporación del concepto de patrimonio territorial (que los incluye a todos) al *Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía*, tampoco en esta comunidad autónoma se han dado pasos significativos tendentes a su gestión integrada, ni se han definido criterios suficientes para su tratamiento específico en función de su rango o carácter (Florido, 2011: 197; Mulero, Garzón y Naranjo, 2011). Además, mientras el patrimonio natural y paisajístico suele extenderse por amplias porciones del territorio, el patrimonio cultural (en demasiadas ocasiones solo el protegido) sigue representándose como un conjunto de elementos aislados sea cual sea la escala de su análisis y de su representación cartográfica, por lo general a través de un símbolo puntual. Este es el resultado de una práctica extendida en la gestión patrimonial que vincula la protección más a los objetos que a ámbitos territoriales. En los últimos años esta situación tiende a cambiar con la definición de figuras de protección que afectan a más amplias áreas del territorio entre las que destacan los paisajes culturales, las zonas patrimoniales, los parques culturales, etc. y la incorporación de propuestas más avanzadas en el propio planeamiento territorial. Como muestra pueden compararse en Andalucía planes subregionales de ordenación del territorio como los del Poniente Almeriense, la Costa Occidental de Huelva o la Costa del Sol Occidental, en los que el PCI aparece descontextualizado y poco articulado con otras variables territoriales, con otros que incorporan propuestas más elaboradas como en los casos del Sur de Córdoba, el Campo de Gibraltar o la Bahía de Cádiz[3].

Se recomienda que, además de incorporar el patrimonio cultural conocido, se realice un análisis y tratamiento de la información para distinguir aquellos bienes, de forma individual o en agrupaciones, más significativos del territorio y la delimitación de unidades territoriales cuya integración en el planeamiento territorial requiera la adopción de medidas extraordinarias de protección dirigidas a la prevención de riesgos potenciales que puedan afectarles, o bien la profundización en su conocimiento y valorización.

En resumen, conviene localizar y/o delimitar al menos inmuebles singulares, agrupaciones de inmuebles y áreas de cautela.

1. Inmuebles singulares: Como se ha señalado con anterioridad, a escala subregional y regional la incorporación de un catálogo de inmuebles tal y como se recoge en el planeamiento urbanístico es insuficiente. A estas escalas habría que destacar de forma especial aquellos inmuebles que, en un contexto espacial más amplio, sean más significativos desde el punto de vista de su potencial para la

[3] El contenido de estos planes puede consultarse en http://www.cma.junta-andalucia.es/medioambiente/site/portalweb/menuitem.7e1cf46ddf59bb227a9ebe205510e1ca/?vgnextoid=9a3ed076dbb48310VgnVCM2000000624e50aRCRD&vgnextchannel=91de8a3c73828310VgnVCM2000000624e50aRCRD [Consultado el 21-03-2016]

investigación, la visita pública o como referente paisajístico para poder plantear medidas concretas para su mejor protección y/o valorización[4].

Son variadas las experiencias de valoración del patrimonio cultural, sobre todo arqueológico, habiéndose ensayado incluso procedimientos objetivos para determinarla (González, 2000; Clark, 2006; Cáceres, 2014). Se recomienda la aplicación de estos procedimientos para minorar posibles cargas de subjetividad, siempre que posteriormente sean validados por personal técnico especializado.

La selección de inmuebles singulares ayudará también a la preservación de aquellos que son más destacados desde el punto de vista científico, evitando potenciales riesgos de deterioro. Estos riesgos suelen afectar especialmente a sitios arqueológicos que, aun con valores reconocidos por la comunidad científica, han sufrido su destrucción total o parcial debido a intervenciones territoriales poco respetuosas. También pueden verse afectados gravemente inmuebles que se asocian con actividades etnológicas de interés y que, al no poseer otros valores patrimoniales, pueden no ser reconocidos como parte del patrimonio cultural.

Por otra parte, la selección de inmuebles patrimoniales por su potencial para la visita pública o por su relevancia paisajística tiene otros objetivos. En el primer caso, en el planeamiento territorial se pueden definir rutas o senderos que permitan el acceso a estos bienes o la definición de áreas de oportunidad en torno a su puesta en valor. En el segundo caso se podrían promover, por ejemplo, áreas de descanso en el trazado de infraestructuras, miradores, parques, etc. que potencien su percepción y realcen su carácter de hitos patrimoniales del paisaje, como es el caso de muchos de los elementos de arquitectura defensiva dispersos en el territorio.

2. Agrupaciones de inmuebles. También pueden identificarse agrupaciones de bienes en base a sus características crono-funcionales, porque formen redes o expliquen en conjunto algún proceso histórico o actividad socioeconómica relevante en la conformación actual del territorio.

Es el caso, entre otros muchos, de las torres vigías medievales o modernas, los elementos dispersos de las infraestructuras del agua o los tramos conservados de antiguas vías de comunicación. En determinados territorios, a escala subregional o regional de análisis, lo singular es el conjunto (o red) de torres interrelacionadas que protegían un espacio costero o una frontera interior, más que cada torre de forma individual. Del mismo modo, en lugares donde la aridez del clima ha llevado históricamente a desarrollar sistemas de almacenamiento o conducción del agua

[4] Véase como ejemplo la definición de suelos de protección paisajística de bienes de interés cultural no urbanos de las *Directrices y Plan de Ordenación Territorial de la Comarca del Noroeste de la Región de Murcia*, en los que se amplía el ámbito de la protección sectorial para amortiguar posibles impactos en su entorno inmediato. El procedimiento empleado (200 metros alrededor del bien cultural) podría mejorarse mediante el análisis de cuencas visuales para delimitar más eficazmente estas áreas. En http://sitmurcia.carm.es/documents/13454/40573/Tomo+3.+Memoria+Justificativa..pdf/ [Consultado el 22-03-2016]

adaptadas al medio, la conservación de estas construcciones puede convertirse en una alternativa eficaz para la gestión sostenible del territorio. Si se conserven tramos o partes de elementos lineales (p.e. de acueductos o vías de comunicación antiguas) es interesante que se individualice el trazado completo y se señalen aquellos puntos en los que aún se conservan restos.

En estos casos, el valor del conjunto trasciende al de la suma de las partes por lo que las estrategias de gestión han de ser unitarias de forma que, en lo posible, las directrices y recomendaciones del plan contemplen el conjunto de inmuebles, o partes de inmuebles, seleccionados[5].

3. Áreas de cautela: En general se recomienda atender también a aquellas áreas del territorio que requieren medidas de cautela. Las más evidentes son aquellas que han sido reconocidas por la administración competente en la gestión del patrimonio cultural. En el caso español se trataría por ejemplo de las Zonas Patrimoniales (Andalucía), los Paisajes Culturales (La Rioja, Navarra o Murcia) o los Parques arqueológicos/culturales (Aragón o Castilla-La Mancha).

Existen otras figuras de protección reconocidas por la legislación vigente en base a la sospecha de existencia de restos arqueológicos y que son de aplicación variable. Son zonas en las que se establecen medidas preventivas por la alta probabilidad de que existan restos arqueológicos en el subsuelo. Se trata de las Áreas de Protección Arqueológica de Cantabria, los Espacios de interés/protección Arqueológicos de Asturias, Baleares y Extremadura, las Zonas de Protección Arqueológica de Aragón o las Zonas de Servidumbre Arqueológica de Andalucía.

La extensión de este último tipo de áreas es desigual y su uso limitado. Las áreas de sospecha arqueológica también podrían ser delimitadas mediante la implementación de modelos predictivos, de uso casi marginal en España. La alta probabilidad de aparición de restos arqueológicos en un territorio podría determinar no sólo la adopción de medidas preventivas, sino también, por ejemplo, el fomento de su investigación para conocer su verdadero potencial. La aplicación de modelos predictivos ha sido más común en Estados Unidos y Canadá (Hudak et al., 2002; Dalla Bona, 2000) que en Europa, donde también se han desarrollado este tipo de modelos con desigual aplicación práctica en la gestión patrimonial. Pueden destacarse entre estos últimos, por la extensión territorial de aplicación, los de Holanda (Kamermans, Van Leusen y Verhagen,

[5] Véase como ejemplo en las fichas relativas la Legado cultural para el reeconómico del territorio del Plan de Ordenación de la Bahía de Cádiz, el tratamiento y propuestas planteadas para agrupaciones de inmuebles como los relacionados con la defensa en la bahía, el acueducto romano de Cádiz o el patrimonio cultural asociado a la explotación económica de la marisma. En http://www.cma.junta-andalucia.es/medioambiente/site/portalweb/menuitem.7e1cf46ddf59bb227a9ebe205510e1ca/?vgnextoid=495c2d926c828310VgnVCM1000001325e50aRCRD&vgnextchannel=91de8a3c73828310VgnVCM2000000624e50aRCRD [Consultado el 22-03-2016]

2009) Brandenburgo (Ducke y Münch, 2005) y, en el caso Español, el de Andalucía (Fernández, Rodrigo, 2009).

En el planeamiento territorial se podrían delimitar, también, otro tipo de áreas que estuvieran sometidas a especiales cautelas. Por ejemplo, a escala regional determinadas áreas que muestren una alta densidad de patrimonio cultural significativo por su potencial para la visita pública podrían considerarse áreas de oportunidad en razón de su potencial para el aprovechamiento científico, cultural y/o turístico, promoviendo su conocimiento y difusión[6]. También pueden delimitarse y preveer medidas de protección para áreas que conserven trazas de otras formas de gestionar el territorio como antiguos parcelarios[7].

A este tipo de áreas territoriales habría que añadir aquellas en las que confluyan valores naturales, culturales y paisajísticos: los paisajes culturales o paisajes de interés cultural recogidos por la legislación sectorial de Patrimonio Cultural de comunidades autónomas como La Rioja, Navarra o Murcia pero inexistentes como figura de protección en el resto, pero que pueden identificarse y reflejarse a todos los efectos en el planeamiento territorial.

Así pues, en los casos en que las áreas delimitadas no estén reconocidas en la legislación de patrimonio cultural y, por lo tanto, no gocen de una protección específica, ni de ningún otro tipo de mecanismos de gestión, desde el planeamiento territorial podrían recomendarse estudios previos de conjunto en el caso de que una actuación prevista pueda afectarle y, de esta manera, analizar las posibles conexiones históricas, funcionales y/o paisajísticas con otros bienes de su entorno[8]. Es usual que estos estudios se concreten en exclusiva en la zona directamente afectada por la intervención y ello puede ser insuficiente ya que en muchos casos posibles deterioros producidos en un inmueble pueden ir en detrimento del valor del conjunto si este está integrado en un paisaje de interés cultural, un área de alta densidad de inmuebles singulares o de alto potencial arqueológico.

---

[6] Véanse como ejemplo las áreas de concentración de cuevas con pinturas rupestres en el Plan de Ordenación del Territorio del Campo de Gibraltar (Cádiz). En http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/portal_web/ot_urbanismo/ordenacion_territorio/planes_subregionales/campo_gibraltar/POT_Gibraltar/02_Memoria_Ordenacion.pdf [Consultado el 23-03-2016]

[7] Véanse como ejemplo las áreas de protección de trazas de parcelaciones de origen indoeuropeo en el *Plan Territorial de la Vera* en Extremadura en http://sitex.gobex.es/sias/Territorial/Documentos/La%20Vera/2.%20Memoria%20de%20Ordenacion.pdf [Consultado el 22-03-2016]

[8] Véase como ejemplo el capítulo de ordenación del patrimonio cultural del *Plan de Ordenación Territorial del Eje del Ebro*, en el que se definen rutas culturales e infraestructuras asociadas a estas, y paisajes culturales que en el futuro pudieran ser protegidos por la legislación sectorial que en Navarra contempla esta figura de protección, señalando para este último caso la necesidad de realizar estudios previos en el marco del planeamiento municipal. En http://siun.navarra.es/Instrumento.aspx?id=104427 [Consultado el 22-03-2016].

6. LA INFORMACIÓN PATRIMONIAL EN LAS MEMORIAS DE ORDENACIÓN

Una vez identificados los inmuebles patrimoniales más singulares a escala subregional, sus agrupaciones significativas y las áreas de cautela, han de establecerse los principales objetivos del plan respecto a su protección, ordenación y puesta en valor.

Para ello es recomendable la elaboración de objetivos generales para el conjunto del patrimonio cultural y de objetivos específicos por cada uno de los bienes y áreas destacadas durante el análisis y diagnóstico. Entre los primeros se seleccionarán aquellos que requieran medidas extraordinarias en su incardinación con otros factores territoriales o para su mejor valorización/protección individual en conexión con otros elementos del patrimonio territorial.

Los objetivos específicos han de detallarse en una ficha de actuación que podría incorporar al menos la siguiente información[9]:

- Denominación del bien/área: Si está protegido/a por la administración autonómica o municipal, o forma parte de sus bancos de datos, se utilizará la denominación oficialmente reconocida.
- Imágenes identificativas y localización/delimitación cartográfica. Se incorporará, al menos, una imagen representativa, la localización dentro del ámbito de ordenación y una cartografía de más detalle en la que se ubiquen, en su caso, el patrimonio inmueble identificado dentro de los límites de un área de cautela.
- Justificación de su selección. Se recomienda incorporar una justificación que especifique los criterios aplicados para su selección como los citados en apartados anteriores.
- Influencia en la conformación del ámbito objeto de ordenación. Es necesario explicar el papel que determinados procesos históricos o actividades socioeconómicas (de los que el patrimonio inmueble es vestigio material) han tenido en la actual configuración del territorio y qué elementos se conservan.
- Información básica de los bienes patrimoniales (denominación, localización, protección y caracterización crono-funcional) en el caso de las áreas de cautela o de agrupaciones de inmuebles..
- Objetivos específicos del plan para los bienes o áreas seleccionadas.
- Normas, directrices y recomendaciones específicas para la investigación, protección, conservación y/o puesta en valor del patrimonio cultural en conjunción o no con otros elementos territoriales.

[9] Véanse como ejemplo las fichas realizadas al "Legado cultural para el reconocimiento del territorio" del *Plan de Ordenación del Territorio de la Bahía de Cádiz* en http://www.cma.junta-andalucia.es/medioambiente/site/portalweb/menuitem.7e1cf46ddf59bb227a9ebe205510e1ca/?vgnextoid=495c2d926c828310VgnVCM1000001325e50aRCRD&vgnextchannel=91de8a3c73828310VgnVCM2000000624e50aRCRD [Consultado el 22-03-2016]

Con carácter general, siempre que sea posible, se recomienda la integración del patrimonio cultural las áreas de uso público, como las zonas verdes o las áreas de descanso en carreteras.

Del mismo modo, y teniendo en cuenta que el patrimonio cultural forma parte del sistema territorial, hay que tenerlo presente en el diseño de nuevas infraestructuras, delimitación de zonas de oportunidad o cualesquiera otras intervenciones que puedan afectarles. Así mismo, se han de planificar las necesidades de infraestructuras en el entorno del patrimonio visitable, adecuadas a su contexto paisajístico, como pueden ser las vías de acceso o las infraestructuras dotacionales.

En el caso de que se valore en los planes algún tipo de riesgo territorial que pueda afectar al patrimonio cultural, como inundaciones o terremotos, habría que analizar el posible deterioro que puede sufrir y proponer medidas preventivas. Es frecuente que en los planes se incluya un estudio de riesgos naturales y/o antrópicos presentes en el territorio pero, a pesar de que algunos de estos riesgos pueden suponer daños importantes a bienes patrimoniales (erosión, inundaciones, terremotos, etc.), la ausencia de este tipo de análisis es total. Hay que recordar en este punto que el programa marco de la Unión Europea Horizonte 2020 ya incorpora entre sus prioridades de investigación e innovación la relacionada con la prevención de riesgos en el patrimonio como los aquí citados producto del cambio climático[10].

Es necesario, también, que la cartografía de ordenación integre adecuadamente el patrimonio cultural, no circunscribiéndolo a la elaborada para al patrimonio territorial. Como se ha apuntado anteriormente, tendría que aparecer en la cartografía de ordenación de las infraestructuras, áreas de oportunidad, crecimientos urbanísticos, riesgos, etc. Del mismo modo, es recomendable incorporar una cartografía general en la que se integre todo el PCI conocido en el ámbito objeto de ordenación, con independencia del nivel de protección que posea.

6. CONCLUSIONES

La compartimentación administrativa en torno a la gestión del patrimonio territorial (natural, cultural y paisajístico) y la ordenación del territorio no facilita la permeabilidad en la gestión del patrimonio territorial. En el caso del patrimonio cultural esta situación es aún más grave por cuanto no se han desarrollado suficientes mecanismos de gestión del territorio vinculados a la salvaguarda de sus valores culturales, ni se ha realizado una planificación territorial sectorial del Patrimonio Cultural como ha sucedido con el patrimonio natural[11].

[10] http://eshorizonte2020.cdti.es/index.asp?MP=87&MS=718&MN=2&TR=C&IDR=2043
[11] El *Plan Sectorial Territorial del Patrimonio Cultural Vasco* (2011) quedó en fase de Avance

Quizás sea en el ámbito de la ordenación del territorio desde donde podría fomentarse esa mayor transversalidad en la gestión del patrimonio territorial en línea con las propuestas de J. Galindo, A. de Meer y L. de la Fuente cuando plantean la necesaria evolución de la ordenación del territorio hacia "*la construcción de metodologías integradoras que faciliten la toma de decisiones destinadas a proteger, ordenar y gestionar los valores patrimoniales del territorio y el paisaje, contribuyendo con ello al desarrollo sostenible y a la definición de modelos de gobernanza territorial*" (2012: 89).

Esta es la misma idea defendida por otros autores que ven en la rápida transformación del paisaje un proceso paulatino de pérdida de valores que afecta a su identidad y que es esta identidad del territorio la que debe salvaguardarse a través de la planificación territorial. Se demanda, pues, una ordenación del territorio más atenta al entendimiento del patrimonio como un valor estructurante del territorio (Galindo, Sabaté, 2009) que lo considere como algo más que un conjunto de objetos a evitar en la planificación de intervenciones y, por lo tanto, más sensible hacia la salvaguarda de la identidad de los territorios.

BIBLIOGRAFÍA

CÁCERES CLAVERO, F. (2014): *Hitos visuales. Caracterización de demarcaciones territoriales de Andalucía en base a parámetros de visibilidad.* Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio. Junta de Andalucía. Sevilla.

CASTILLO MARTÍN, A. (Coord.) (2009): *Inventario de Manantiales y Fuentes de Andalucía*. Agencia Andaluza del Agua. Consejería de Medio Ambiente. Junta de Andalucía. Sevilla

CLARK, K. (Ed.) (2006): *Capturing the Public Value of Heritage. 25 – 26 January 2006*. Royal Geographical Society. London.

DALLA BONA, L. 2000: "Protecting cultural resources through forest management planning in Ontario using archaeological predictive modelling" En WESCOTT, K.L. y BRANDON, R.J. (Eds.): *Practical Applications of GIS for Archaeologist. A Predictive Modelling Kit.* Taylor & Francis. London

DUCKE, B.; MÜNCH, U. (2005) "Predictive Modelling and the Archaeological Heritage of Brandenburg (Germany)" En VAN LEUSEN, M.; KAMERMANS, H. (Eds.) *Predictive Modelling for Archaeological Heritage Management: A research agenda. Nederlandse Archeologische Rapporten, 29.* Rijksdienst voor het Oudheidkundig Bodemonderzoek (ROB). Amersfoort, 2005, pp. 93-107

FERNÁNDEZ CACHO, S. (2008): *Patrimonio Arqueológico y Planificación Territorial. Estrategias de Gestión para Andalucía*. Junta de Andalucía y Universidad de Sevilla. Jerez de la Frontera.

FERNÁNDEZ CACHO, S. (2009a): “Patrimonio Arqueológico y Ordenación del Territorio en Andalucía”. En Sánchez Pérez-Moneo, L. y Troitiño Vinuesa, M.A. (Coord.). *Agua, territorio y paisaje: de los instrumentos programados a la planificación aplicada. V Congreso Internacional de Ordenación del Territorio. Málaga 22, 23 y 24 de noviembre de 2007*. Asociación Interprofesional de Ordenación del Territorio FUNDICOT. 2009.

FERNÁNDEZ CACHO, S. (2009b): “La planificación territorial del Patrimonio Histórico en Andalucía” *Patrimonio Natural, Cultural y Paisajístico. Claves para la sostenibilidad territorial*. Observatorio de la Sostenibilidad en España. Madrid. Pgs.: 211-216

FERNÁNDEZ CACHO, S. y RODRIGO CÁMARA, J.M. (Coords.) (2009): *MAPA. Modelo Andaluz de Predicción Arqueológica*. *e-Cuadernos, 1*. Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico.

GALINDO GONZÁLEZ, J.; SABATÉ BEL, J. (2009): “El valor estructurante del patrimonio en la transformación del territorio”.

GARCÍA CODRÓN, J.C.; DE MEER LECHA-MARZO, A.; DE LA PUENTE FERNÁNDEZ, L.(2012): "Experiencias de análisis territorial y zonificación para la integración del desarrollo, el patrimonio y el paisaje en la ordenación del territorio" *Ciudades: Revista del Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid, 15*. 2 (Ejemplar dedicado a: Ordenación del territorio: fundamentos y práctica de una disciplina en construcción), págs. 89-113.

GONZÁLEZ MÉNDEZ, M. (2000): "Sistemas de Evaluación del Interés Patrimonial de los Yacimientos Arqueológicos" En BÓVEDA LÓPEZ, M.M. (Coord.): Gestión *Patrimonial y Desarrollo Social*. Universidad de Santiago de Compostela. Santiago de Compostela. Pgs.: 19-34.

GONZÁLEZ TASCÓN, I. & BETUÉ CARDIEL, I. (Dir) (2006): *Breve Guía del Patrimonio Hidráulico de Andalucía*. Agencia del Agua. Consejería de Medio Ambiente. Junta de Andalucía. Sevilla.

KAMERMANS, H.; VAN LEUSEN, M.; VERHAGEN, P. (2009): Archaeological Prediction and Risk Management. *Archaeological Studies Leiden University, 17*. Leinden University Press.

MULERO MENDIGORRI, A.; GARZÓN GARCÍA, R.; NARANJO RAMÍREZ, J. (2011): “El Sistema de Patrimonio Territorial y su significado en el contexto de las nuevas directrices de ordenación del territorio en Andalucía (España)” Comunicación presentada a UGI-2011. *Regional Geographic Conference. Santiago de Chile, 2011*. En http://helvia.uco.es/xmlui/handle/10396/7944 [Consultado el 21-03-2016].

B. EL PATRIMONIO TERRITORIAL (NATURAL, CULTURAL Y PAISAJÍSTICO) COMO BASE PARA CONSTRUIR PROYECTOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE.

Los Parques Naturales en Cantabria

Olga Francisco Luis
Licenciada en Gª e Hª por la Universitat Rovira i Virgili. Doctoranda de la Universidad de Cantabria.

RESUMEN
Los Parques Naturales actuales son el resultado de diferentes gestiones y actuaciones que se han desarrollado desde la transferencia de competencias en el desarrollo del Estatuto de Autonomía de Cantabria, dentro del ámbito legislativo de espacios naturales protegidos de la legislación básica estatal.

Fruto de esa evolución, estos espacios han visto como el aumento de la demanda de uso público se veía mermado cualitativamente por la adopción de decisiones de restricción presupuestaria.

Actualmente se intenta corregir esa disfunción implementando medidas que reviertan la situación de esta oferta.

ABSTRACT
Current Natural Parks are the result of different steps and actions that have been developed since devolution in the development of the Statute of Autonomy of Cantabria, in the legislative sphere of protected natural areas in the state basic law.

The result of this evolution, these areas have seen increased demand for public use qualitatively looked undermined by the decision of budgetary restraint.

Currently you try to correct this dysfunction implementing measures to reverse the situation of this offer.

PALABRAS CLAVE
Parques Naturales, uso público, restricción presupuestaria, oferta-demanda de uso público, Cantabria.

KEYWORDS
Natural Parks, Public Use, budget constraint, offer-demand for Public Use, Cantabria.

1. EVOLUCIÓN DE LOS PARQUES NATURALES EN CANTABRIA

Desde la aprobación y puesta en marcha gradual del *Estatuto de Autonomía de Cantabria* (Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre) pasando por el traspaso de competencias efectivo en **1984**, hasta la promulgación de la primera ley autonómica (y única hasta la fecha) en materia de conservación de la naturaleza, Ley de Cantabria 4/**2006**, de 19 de mayo, *de Conservación de la Naturaleza de Cantabria,* esta autonomía fue la última en legislar sobre este asunto a partir del cambio de milenio, después de la Comunidad Autónoma de Galicia, Ley 97/**2001**, de 21 de agosto*, de Conservación de la Naturaleza* y tras la Comunidad Autónoma de La Rioja , Ley 4/**2003**, de 26 de marzo, *de Conservación de Espacios Naturales de la Rioja*[1]. Este hecho constata la existencia de otras prioridades políticas en esos momentos.

Su retraso respecto a otras CCAA es inversamente proporcional a la gran calidad y cantidad de espacios naturales protegidos (en adelante ENP) que posee. Cantabria cuenta con un Parque Nacional, el de Picos de Europa, cinco PN (en adelante PN) y un Monumento Natural, el de las Sequoias del Monte Cabezón, veintiún Lugares de Interés Comunitario (LIC) y ocho Zonas de especial protección de aves (ZEPA). En algunos casos existe un solapamiento de figuras de protección autonómicas y europeas de la Red 2000.

El espacio natural de Peña Cabarga que aparece en los datos oficiales de 2012 del ICANE como PN, no lo es actualmente tras una sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria[2] (mayo 2005) anulando su declaración por inexistencia del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales (en adelante PORN) en el plazo establecido, actualmente se ha retomado la redacción del PORN que bien ejecutado debe asignar la figura de protección adecuada *post-estudio*, tal y como fue diseñada esta herramienta de planificación y no *ante-estudio* como se ha venido realizando de forma generalizada. No obstante, se ha publicado[3] que "*la [figura] que más se adecua es la de 'Paisaje Protegido*'". Se estima que el PORN podrá estar listo para su aprobación en 2017.

Inicialmente Cantabria partía de la existencia de su PN más antiguo, el de las Dunas de Liencres declarado por Decreto 101/1986 siguiendo la legislación estatal, del mismo modo que el resto de declaraciones de las diferentes figuras de protección de espacios naturales posteriores hasta la actualidad. Es a partir de la Ley de Cantabria 4/2006, de 19 de mayo, de Conservación de la Naturaleza de

---

[1] ***MULERO*** *Mendigorri, A." La protección de Espacios Naturales en España. Antecedentes, contrastes territoriales, conflictos y perspectivas" Mundi-prensa. Madrid 2002, págs.102-104*

[2] ***DELGADO*** *Viñas, C."Protección y ordenación del medio natural en Cantabria. Normativa, instrumentos y conflictos territoriales".Boletín de la AGE nº 60-2012, págs. 115-140.*

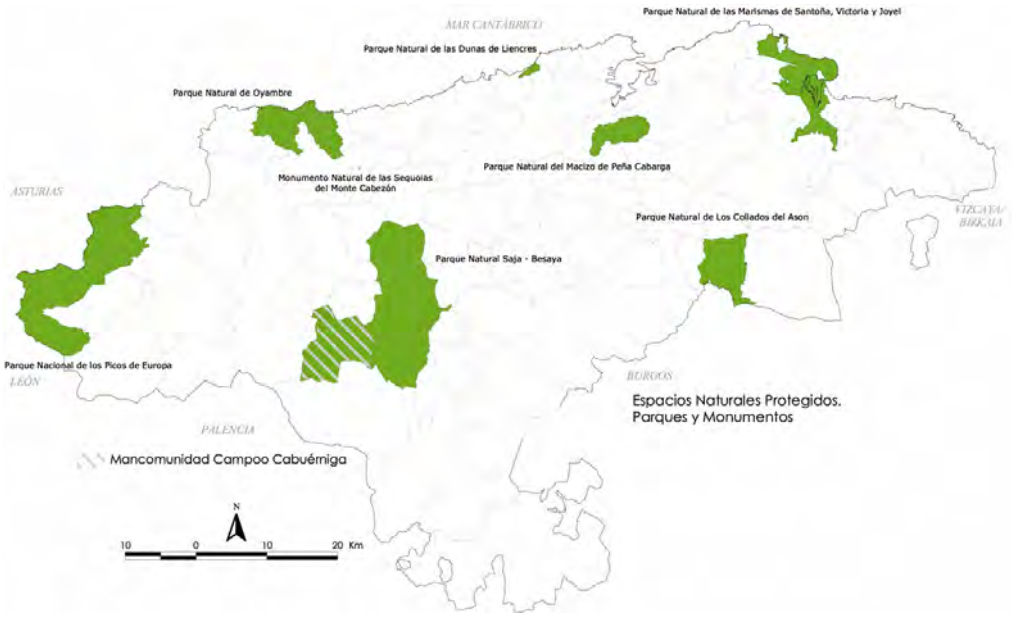
[3] ***20Minutos****. Medio Rural retoma la redacción y tramitación del PORN de Peña Cabarga, que podría estar a finales de 2017. EUROPA PRESS. 27.11.2015.*
Ver más en*: http://www.20minutos.es/noticia/2615795/0/medio-rural-retoma-redaccion-tramitacion-porn-pena-cabarga-que-podria-estar-finales-2017/#xtor=AD-15&xts=467263*

Cantabria, cuando se trasponen las figuras comunitarias de LIC y ZEPA. Actualmente se trabaja en el Plan Marco de los LIC para que pasen a ser ZEC (Zona Especial de Conservación) en el marco de la Red Natura 2000.

TABLA1: ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS EN CANTABRIA		
Tipo	**Nombre**	**Figura de protección**
Parque Nacional	Parque Nacional de Picos de Europa	Ley 16/**1995**, de 30 de mayo, por la que se declara el Parque Nacional de los Picos de Europa.
Parque Natural	Parque Natural de las Dunas de Liencres (litoral)	Decreto 101**/1986**, de 9 de diciembre, sobre declaración del Parque Natural de las Dunas de Liencres (Piélagos)
	Parque Natural Saja – Besaya (interior)	Decreto 25/**1988,** de 2 de mayo, sobre declaración del Parque Natural Saja-Besaya.
	Parque Natural de Oyambre (litoral)	Ley de Cantabria 4/**1988,** de 26 de octubre, por la que se declara Oyambre Parque Natural, modificada por la Ley de Cantabria 4/2006, de 19 de mayo, de Conservación de la Naturaleza de Cantabria.
	Parque Natural de las Marismas de Santoña, Victoria y Joyel (litoral)	Ley 6/**1992**, de 27 de marzo, por la que se declara Reserva Natural a las Marismas de Santoña y Noja modificada por la Ley 4/2006, de 19 de mayo, de Conservación de la Naturaleza de Cantabria, por la que se declara el Parque Natural de las Marismas de Santoña, Victoria y Joyel.
	Parque Natural de los Collados del Asón (interior)	Ley de Cantabria 1**/99**, de 18 de febrero de 1999, de Declaración del Parque Natural de los Collados del Asón.
Monumento Natural	Monumento Natural de las Sequoias del Monte Cabezón	Decreto 41/**2003**, de 30 de abril, por el que se declara el Monumento Natural de las Sequoias del Monte Cabezón.

Fuente: reelaboración a partir de los datos del ICANE(2012), Dirección General de montes y conservación de la naturaleza, Consejería Ganadería, Pesca y Desarrollo Rural. Fecha consulta: 15/12/2015. *http://www.icane.es/territory-environment/territory*

FIGURA 1: **MAPA DE LOCALIZACIÓN DE ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS DE CANTABRIA**



Fuente: ICANE. *http://www.icane.es/territory-environment/territory*

1.1. Modelo de gestión del uso público en Cantabria

Desde el 13 de noviembre 2008 la gestión del uso público en los ENP de Cantabria se desarrolla ininterrumpidamente en el seno de un convenio Marco revisable a través de ya varios convenios Ejecutivos firmados por la Consejería de Desarrollo Rural, Ganadería, Pesca y Biodiversidad del Gobierno de Cantabria (actual Consejería de Medio Rural, Pesca y Alimentación a través de su actual Dirección General del Medio Natural) y la Red Cántabra de Desarrollo Rural[4] (asociación sin ánimo de lucro que busca poner en marcha iniciativas que persigan el desarrollo de las zonas rurales de Cantabria, en adelante RCDR). Nace en el año 2002 con la colaboración de sus asociados: los Grupos de Acción Local de Cantabria. Se encargó la dinamización del uso público de la Red de Espacios Naturales Protegidos de Cantabria (en adelante RENPCAN) 37 Espacios, que suman cerca de 150.000 hectáreas. Su objetivo prioritario es la dinamización y conservación de los siguientes territorios:

1. ENP de Campoo-Los Valles y Centro Ornitológico
2. ENP Red Natura 2000 en Liébana
3. P.N.Marismas de Santoña, Victoria y Joyel

[4] *http://redcantabrarural.com/proyectos/renpcan/*

4. PN Collados del Asón y Montaña Oriental

5. PN Oyambre y ENP de Saja Nansa

6. PN Saja-Besaya y ENP de Saja-Nansa

El medio rural es de gran importancia en Cantabria ya que bajo esta denominación se incluyen 81 de los 102 municipios de esta comunidad autónoma, con aproximadamente el 80 por ciento de su territorio y el 20 por ciento de su población. En este territorio se encuentra la mayor parte de los espacios naturales de la región, gran parte de ellos protegidos bajo diferentes figuras.

El Convenio Marco establece las bases sobre las que se articula la colaboración entre el Gobierno de Cantabria y esta asociación que integra a Grupos de Acción Local de la Comunidad Autónoma y a la Asociación Interterritorial País Románico.

La RCDR ha contratado a un total de 34 (42 actualmente) personas para llevar a cabo todas las actuaciones previstas en el convenio marco. Dichos empleos, se distribuyen de la siguiente manera:

1. COORDINACIÓN: Coordinador General, información y reservas, comunicación y administración

2. SAJA-NANSA: 1 Coordinador, 3 Guías, 1 Capataz y 3 Operarios

3. ASÓN: 1 Coordinador, 3 Guías, 1 Capataz y 3 Operarios

4. LIEBANA: 1 Coordinador, 2 Guías, 1 Capataz y 3 Operarios

5. CAMPOO: 1 Coordinador, 1 Guía

6. OYAMBRE: 1 coordinador, 2 guías, 1 capataz y 3 operarios

7. SANTOÑA: 1 coordinador, 3 guías, 1 capataz

A partir de marzo de 2016 se incluyen actuaciones enfocadas al fomento del uso público en el ámbito de los Valles Pasiegos.

El número de visitantes registrado durante 2014 en el ámbito de los cinco PN fue de 38.730 personas que pasaron por sus centros de visitantes.

Debe tenerse en cuenta que el PN de Liencres no posee CI y el número de visitantes incluido en esta cifra, fue extraído de un estudio de tráfico realizado en el PN en agosto de 2013 buscando periodos de máxima ocupación en el parque. Con todo, según estimaciones de Europarc[5], el número de visitantes que asisten a los CI de los PN suponen un 13% (en 2011) del total. Además, habría que añadir un promedio de participantes en actividades organizadas como en el resto de PN

[5] ***Europarc*** *Anuario 2011 del estado de las áreas protegidas en España (2011: 84)*

ya que en el PN de Liencres las actividades de las que se hace algún seguimiento son testimoniales y escasas frente a las que se desarrollan en el resto de PN y ENP. No obstante, los participantes en las actividades del PN de las Dunas de Liencres se contabilizan en el ámbito Santoña, que unifica el seguimiento de las actividades realizadas en el PN de las Marismas de Santoña, Victoria y Joyel junto con las del PN de Liencres.

1.2. Decisiones de restricción presupuestaria

Desde 2011 afectados por la crisis económica iniciada en 2008-09, las administraciones centrales, locales y autonómicas vieron reducidos sus presupuestos por lo que los temidos “recortes” se dejaron sentir en las políticas sociales, educativas, sanitarias y también en la conservación de la naturaleza. Cantabria no fue una excepción, así desapareció la asignación concreta del presupuesto destinado a los ENP, la Consejería recibía su presupuesto global sin especificar ayudas o fondos para estos espacios. Pese a todo, los fondos recibidos en forma de subvención por la RCDR en 2014 fueron de 910.000€ para el desarrollo del uso público en los ENP durante 2015.

Algunas notas indicativas de la situación:

- Al uso público en todos los espacios naturales incluidos los PN, se dedicó un 3,5% del presupuesto de la Dirección General de Montes y Conservación de la Naturaleza en 2014 (de 26M/€ se destinaron 910.000€ para el desarrollo del UP en 2015)

- La RCDR recaudaba por la entrada a los CI (segundo semestre 2012) y por la participación en sus actividades entre 50.000€/año y 60.000€/año a modo de autofinanciación.

- El presupuesto destinado era insuficiente por lo que la situación derivó en un expediente de regulación de empleo para la plantilla de RCDR. Este ERE afectó a la actividad mermando el servicio e incluso suspendiéndolo entre 2 y 4 meses al año, que se hizo coincidir con las épocas de menor actividad en las visitas, otoño e invierno.

- La plantilla de trabajadores contratados por la RCDR es actualmente de 40 trabajadores para toda la RENPCAN, es claramente insuficiente, no obstante, han sido capaces con ilusión y entrega de aguantar las adversidades.

- Un tercio del año no se podían ofertar servicios de UP por falta de presupuesto y personal. Los técnicos estiman que se necesitaría un presupuesto de 1.350.000 €/año para el desarrollo del uso público en condiciones de competitividad sostenibles.

- Los centros de visitantes/información/interpretación pasaron a ser de pago obligatorio desde el segundo semestre de 2012 hasta finales 2015, estableciendo un precio de 1€ en tres de los PN que cuentan con CI y 2€ en el PN de las Marismas de Santoña, Victoria y Joyel, por tratarse de una infraestructura con un elevado coste de mantenimiento.

- Las actividades de visitas guiadas, senderismo y educación ambiental se han venido realizando con regularidad desde la central de reservas de la RCDR a través de su Programa Naturea Cantabria, con una creciente implantación en los centros escolares de la región y de otras CCAA.

- Una crítica generalizada de los profesionales implicados, indica que Cantabria por sus propias características geográficas no puede tener la Dirección General de Montes y Conservación de la Naturaleza más pequeña de entre todas las Direcciones Generales existentes en la comunidad y que debería ser una de las mejor pertrechadas en medios materiales y humanos dada la importancia cualitativa y cuantitativa de los recursos naturales y del sector en la comunidad autónoma.

1.3. Medidas correctoras implementadas ante la disfuncionalidad en la oferta del uso público de los P.N. en Cantabria

Todas las medidas relatadas y descritas tuvieron su justificación ante la crisis económica (aún vigente en cuanto a cifras microeconómicas ya que soportamos una tasa de desempleo del 21,6% a nivel nacional[6] entre otros muchos indicadores desoladores, Cantabria cuenta con una tasa de desempleo del 18,4% en 2014, mejorando hasta el 16,2% en el tercer trimestre de 2015[7]). Existe un factor decisivo en el mantenimiento de las propuestas de sostenibilidad de la propia conservación de la naturaleza, la voluntad política.

La falta de amplitud de miras a medio y largo plazo, un análisis erróneo del sector y unas estructuras políticas cortoplacistas (duración de cuatro años de las legislaturas), provocan que el efecto “vaivén” en los proyectos se caracterice por avances y retrocesos profundos que generan desequilibrios y disfuncionalidades frenando el avance de los mismos, en ocasiones irreparables.

Analizadas las medidas “anticrisis”, tras las elecciones autonómicas y municipales del 24 de mayo de 2015 en Cantabria los nuevos responsables políticos advierten la situación preexistente y determinan una serie de medidas en referencia a la conservación de espacios naturales protegidos y su uso público.

El presupuesto de la Consejería aprobado en 2015 asciende a 70.516.596 €, es decir, 32 millones menos que el presupuesto aprobado en 2011 que fue de 102,6 millones.

[6] http://www.datosmacro.com/paro
[7] http://www.datosmacro.com/paro-epa/espana-comunidades-autonomas/cantabria

Presupuesto por capítulos[8]

El análisis del presupuesto por capítulos de gasto se desglosa del siguiente modo:

-- El capítulo 1 (Personal) consumirá 28,99 millones de euros (40,9%). Es la tercera Consejería con mayor número de trabajadores (Después de Educación y Sanidad)

-- El capítulo 2 (Gastos Corrientes) supone un gasto de 8,35 millones de euros (11,8%).

-- El capítulo 4 (Transferencias Corrientes) dispondrá de 7,71 millones de euros, que se destinan principalmente a indemnizaciones por cese anticipado de la actividad agraria (0,49 millones), promoción de alimentos a través de la ODECA (0,8 millones), y **gestión de espacios naturales protegidos (1,3 millones)** o Consorcio del Parque Nacional de Picos de Europa (0,9 millones).

-- El capítulo 6 (Inversiones) presupuesta 11,47 millones de euros, destacando los fondos destinados a saneamiento ganadero (3 millones), infraestructuras agrarias (1 millón), y **gestión de montes y de espacios naturales (3,72 millones).**

-- El capítulo 7 (Transferencias de Capital) alcanza los 13,96 millones de euros, siendo las más importantes las ayudas para modernización de explotaciones y medidas básicas de desarrollo rural (4,6 millones), la financiación de las iniciativas de los grupos de acción local (0,95 millones), las ayudas para transformación y comercialización agrícola y silvícola (2,2 millones), las ayudas estructurales del sector pesquero (2 millones) y, finalmente, las **ayudas para reforestación y para actuaciones en espacios naturales protegidos y sus áreas de influencia (1,23 millones).**

Inversiones

La Consejería de Medio Rural, Pesca y Alimentación destinará el próximo ejercicio presupuestario un total de 11.477.870 euros a inversiones directas. Por áreas, las principales acciones de inversión en relación con los ENP son las siguientes:

-- En **Medio Natural**, se destinará la parte principal de los créditos para inversiones en infraestructuras de montes, reforestación, prevención y extinción de incendios forestales, y **protección de espacios naturales y de la fauna y flora silvestres.**

-- La inversión presupuestaria se verá incrementada con la inversión directa del Ministerio de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente (MAGRAMA), en virtud del vigente Protocolo de colaboración para infraestructuras rurales y forestales.

[8] *http://www.cantabria.es/web/comunicados/detalle//journal_content/56_INSTANCE_DETALLE/16413/3540235*

Ayudas

Por lo que se refiere a las ayudas, la Consejería destinará, dentro del presupuesto de 2016, un total de 21.674.876 euros, que representa algo más del 30,7% del presupuesto total del departamento. El destino de las líneas de ayuda principales en relación con los ENP son las siguientes:

-- En **Medio Natural**, las subvenciones se presupuestan para colaborar con las entidades que gestionan espacios naturales protegidos (Red Cántabra de Desarrollo Rural), para reforestación y para actuaciones en espacios naturales protegidos, con especial mención al Parque Nacional de los Picos de Europa. En este sentido, hay que recordar que durante cuatro años no hubo ayudas en estos Espacios, y los Centros de Interpretación se mantuvieron cerrados dos meses al año, con un ERE para el personal contratado.

Medidas adoptadas en el último trimestre de 2015 con los "objetivos fundamentales", entre otros, la conservación del medio natural y del empleo asociado al mismo. Con unas "prioridades", entre ellas, recuperar las ayudas destinadas a la conservación del medio natural.

Según el propio Consejero analizando la gestión precedente "el abandono de la Red de Espacios Naturales Protegidos, en la que se desactivó la participación pública, que fue incapaz de aprobar en cuatro años ni un solo plan de ordenación o de gestión, ni siquiera el de aquellos que ya estaban muy avanzados en 2011, o del programa Naturea"[9] son la clave de la actual situación.

- Disminución del presupuesto general para la Consejería de Medio Rural, Pesca y Alimentación. Pero una redistribución más social y racional.

- Para el uso público se pasa de un presupuesto de 910.000€ (más 50.000€ o 60.000€ por recaudación RCDR) de 2014 a 1.230.000€ para 2015.

- Los CI pasarán a ser gratuitos y estar abiertos todo el año. Se incrementa en un +43,95% (400.000 euros, pasando de 910.000 a 1.310.000 euros) la partida destinada a la Red Cántabra de Desarrollo Rural para el desarrollo del programa `Naturea', iniciado en 2009, de fomento del uso público, la sensibilización y el desarrollo sostenible en la Red de Espacios Naturales Protegidos de Cantabria[10].

- **Nuevo Convenio Marco con la RCDR** que el Consejo de Gobierno aprobó el pasado 29 de octubre, y que tiene vigencia hasta diciembre de 2022. El incremento presupuestario permitirá **evitar los ERE** que afectaban a los trabajadores de la RCDR desde 2012, volver a la **gratuidad de entrada en**

9 *http://www.cantabria.es/web/comunicados/detalle//journal_content/56_INSTANCE_DETALLE/16413/3547489*

10 *http://www.cantabria.es/web/comunicados/detalle//journal_content/56_INSTANCE_DETALLE/16413/3547489*

todos los Centros de Interpretación y desarrollar plenamente toda la potencialidad de la colaboración entre la Consejería de Medio Rural y los Grupos de Acción Local de la región. Desde el punto de vista social fomenta la igualdad de oportunidades. Y desde el punto de vista estrictamente económico resulta contradictorio autolimitar el número de potenciales clientes ya que algunos CI cuentan con *merchandising* a la venta como iniciativa de autofinanciación y posibilidad, si así se plantease, de desarrollo local.

- Las subvenciones forestales se incrementan en un +5,08% (de 458.500 a 481.800 euros) mientras que las destinadas a la Red de Espacios Naturales Protegidos, tanto a entidades locales, como a las personas y empresas, lo hacen en un +37,77%, pasando de 450.000 a 620.000 euros y extendiéndose a **la totalidad de los espacios protegidos de Cantabria y no limitándose al Parque Nacional de los Picos de Europa** como venía ocurriendo en los últimos años.

- En las subvenciones, se produce un incremento muy importante: el +31,97%, de 948.500 en 2015, a los 1.251.800 euros 2016. Este aumento es la mejor muestra de la apuesta decidida de la Consejería de Medio Rural por el impulso al **empleo asociado a la conservación y gestión de nuestro medio natural,** y a la mejora de las condiciones de vida de los habitantes de las zonas rurales de Cantabria.

- Creación de la “marca de calidad `Espacios Protegidos de Cantabria', que destaque los productos y servicios generados en los municipios que la conforman, de acuerdo a criterios de calidad y compatibilidad con la conservación de dichos territorios”[11].

El presupuesto de la Consejería para 2016 contiene la siguiente distribución de cantidades por centros gestores, programas y capítulos de gasto:

Área	Capítulo						
	Personal	Gastos corrientes	Gastos financieros	T. corrientes	Inversiones	T. de capital	TOTAL
Servicios Generales	7.305.102	1.633.300	8.000	110.000	177.100		9.233.502
Ganadería	2.605.459	2.576.800		2.850.276	3.983.000	1.729.000	13.744.535
D. Rural	3.094.119	284.700		858.600	1.480.500	6.380.200	12.098.119

11 *http://www.cantabria.es/web/comunicados/detalle//journal_content/56_INSTANCE_DETALLE/16413/3637220*

Pesca	1.536.051	770.900		1.617.100	883.250	4.599.900	9.407.201
Medio Natural	14.456.995	3.092.424		2.278.000	4.954.020	1.251.800	26.033.239
TOTAL	28.997.726	8.358.124	8.000	7.713.976	11.477.870	13.960.900	70.516.596

Más los fondos europeos extrapresupuestarios que gestiona la Consejería por importe de 60,85 M€.

1.4 Oportunidad de ampliar el conocimiento de la oferta y la demanda del uso público en los P.N. de Cantabria.

El conocimiento de los ENP y más concretamente de los PN de Cantabria, inspiran el desarrollo del proyecto de mi tesis doctoral. Para un observador concienzudo, parece existir una gran brecha entre lo esperable de una CA como Cantabria, con un entorno natural privilegiado y la constatación de la existencia de grandes y graves distorsiones y disfuncionalidades en su sistema de gestión del uso público en ENP. Debería ser una autonomía puntera en el desarrollo de políticas en torno a la protección y conservación de espacios naturales, tanto por su cantidad como por su calidad de ENP, por su larga tradición en gestión forestal, su macada ruralidad y conocimiento del medio natural, su extensión y dimensiones espaciales que facilitan la gestión (su carácter uniprovincial) …etc.

La constatación de la existencia de políticas cohesionadoras con amplitud de miras hace pensar en estos espacios como elementos dinamizadores en todos los sentidos, sociales, económicos, sanitarios, educacionales…, es más, algunas autonomías como la pionera Andalucía[12], referente en la gestión de ENP, han visto claro las potencialidades de un desarrollo sostenible conjunto en el que la conservación de la naturaleza, el disfrute del uso público y el desarrollo para la población local sumen esfuerzos en torno a la locomotora que suponen los ENP y más concretamente los PN como nodos que concentran la planificación y actividades a desarrollar. Haciendo esta lectura, se puede ver como un gran nicho laboral el sector productivo del turismo rural y todo lo que va asociado a él con una regulación coherente, responsable y una clara inclusión de estos espacios en la planificación y ordenación territoriales que más pronto que tarde dará sus frutos.

[12] ***TROTIÑO*** *Vinuesa, M.A.," Los espacios protegidos en España: significación e incidencia socioterritorial", Boletín AGE nº 39-2005 págs. 227-265 (247)*

2. CONCLUSIONES

Con la finalidad de mejorar la gestión para la conservación del medio natural, el disfrute del visitante y el desarrollo rural deben ampliarse los estudios sobre la oferta y la demanda en referencia al uso público de los PN en Cantabria.

El conocimiento mejora la gestión. Además, debe haber un intercambio constante y colaborador de conocimiento entre diferentes experiencias e iniciativas en el ámbito de los PN a nivel interautonómico e internacional.

Deben facilitarse datos para fines científicos y profundizar en la actualización, transparencia y accesibilidad de los mismos[13]. Y quizás lo más importante actualmente, continuidad y seguimiento de las acciones emprendidas, rigor y constancia metódica en la recogida de datos para la realización de análisis profundos que aporten información para una óptima gestión y estandarización metodológica que permita establecer comparaciones y verificar resultados en materia de conteos de visitantes (implantación de biocontadores), establecimiento de capacidades de carga (unidad metodológica, continuidad y seguimiento), ritmos temporales de afluencia, tipología de usuarios, radio de atracción de estos espacios naturales, estudios de impactos de visitantes a partir de indicadores convenidos y constantes…etc.

Así mismo debe establecerse un plan marco conjunto para el desarrollo sostenible que en el caso de los Parques Nacionales es de obligada redacción y cumplimiento (Plan Director de Conservación de la Naturaleza) no así en el caso de los PN, o Planes de Desarrollo Sostenible (ejemplo. Andalucía) que serían útiles para plasmar las estrategias a seguir y las sinergias a impulsar entre los cinco PN de Cantabria. Existe el Programa de Desarrollo Rural de Cantabria 2007- 2013 pero no refleja estas cuestiones.

Como se ha podido comprobar, voluntad política, con menos se puede hacer más. Aún hay camino por recorrer, pero la senda iniciada parece ser la adecuada.

[13] ***MULERO*** *Mendigorri*, *A.,"La protección de espacios naturales en España",Mundi-Prensa. Madrid. 2002*. *A la vista de los datos oficiales consultados, queda comprobado que la administración cántabra incide en el "problema estadístico" ya mencionado por Gómez Mendoza (1995) (citado en Mulero Mendigorri (2002:105) a nivel estatal, en el que señala "…que uno de los hechos más significativos de la política de espacios naturales protegidos es que no se conocen con seguridad sus magnitudes, y, por desgracia, esta observación se mantiene hoy día." Refiriéndose a 1995 y mantenido hasta la actualidad 2015. Mulero Mendigorri indica que éste hecho "comenzó a gestarse a la par que la descentralización de competencias y que, lejos de ser coyuntural, permanece a modo de losa que dificulta enormemente cualquier análisis serio y riguroso que se pretenda realizar sobre esta cuestión." (Mulero Mendigorri (2002:105).*

B. EL PATRIMONIO TERRITORIAL (NATURAL, CULTURAL Y PAISAJÍSTICO) COMO BASE PARA CONSTRUIR PROYECTOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE.

Patrones de la ocupación informal del territorio periurbano de la Huerta de Murcia, 1929-2015

*Fernando M. García Martín**
*Marcos Ros Sempere***
* Arquitecto, Profesor Ayudante, Universidad Politécnica de Cartagena
**Doctor Arquitecto, Profesor Contratado Doctor, Universidad Politécnica de Cartagena.

RESUMEN
El territorio periurbano agrícola de la Huerta de Murcia ha sufrido un proceso de ocupación de su tejido por edificaciones residenciales y otros usos de naturaleza urbana desde el primer cuarto del siglo XX y especialmente intenso en las últimas cuatro décadas. A pesar de la aparente espontaneidad y desorden de este proceso, en esta comunicación se muestra, mediante una metodología basada en el análisis de la serie de ortofotografías histórica y los datos catastrales, la existencia de patrones de ocupación que varían a lo largo de los distintos periodos. La clasificación de estos patrones permitirá afrontar la intervención y preservación del patrimonio territorial.

ABSTRACT
The periurban territory of 'Huerta de Murcia' has suffered a process of occupancy of its agricultural fabric by housing buildings and others urban uses since the first quarter of XXth Century, and especially intense in the last forty years. Despite the apparent spontaneity and disorder, this paper shows through a methodology based on ortophotographies series and cadastral data, the existence of occupancy patterns, which vary over temporal stages. The classification of these patterns will help to face the intervention and preservation of this territorial heritage.

PALABRAS CLAVE
Periurbanización, rururbanización, territorios agrícolas.

KEYWORDS
Perirubanization, rururbanization, agricultural territories.

1. INTRODUCCIÓN

Los territorios agrícolas periurbanos se han visto alterados en las últimas décadas por un proceso de ocupación por edificaciones y otra serie de usos de naturaleza urbana. La intensidad y las características de esta transformación varían en los distintos territorios, pero casi siempre se distingue por un bajo control urbanístico, una alta espontaneidad y la falta de ordenación estructural. Estos rasgos se originan, en parte, en un inadecuado conocimiento de los procesos de ocupación, relativamente recientes, y de los elementos ordenadores de los tejidos agrícolas. La mejor comprensión de las transformaciones y del territorio en transformación posibilitará un mejor desarrollo preservando el patrimonio rural como activo.

El trabajo que se presenta es un estudio de la ocupación informal de viviendas y otras construcciones en la Huerta de Murcia, un fenómeno apreciable a simple vista especialmente desde los años 80 del siglo XX. Este fenómeno de la dispersión periurbana de la ciudad de Murcia, alcanza dimensiones y cifras, en la segunda década del s. XXI, altamente preocupantes dado que el antiguo tejido agrario se va convirtiendo en un tejido rururbanizado, con una tasa de ocupación residencial extremadamente alta, sin garantizarse las condiciones mínimas propias de los entornos urbanos y poniéndose en peligro la viabilidad de los usos agrícolas.

El trabajo se inicia con un análisis global de todo el territorio de la Huerta de Murcia, dividido en unidades homogéneas de paisaje, sobre el que se realiza un estudio combinando los datos que ofrecen las series ortofotográficas disponibles en el Sistema de Información Territorial de la Región de Murcia (www.sitmurcia.es), y los datos cartográficos catastrales. Partiendo de ambas fuentes, y por medio de operaciones en software SIG, se obtiene una imagen global de todas las construcciones en la huerta en los diferentes periodos históricos que arroja la serie ortofotográfica.

La metodología realizada en el estudio permite establecer conclusiones cualitativas y cuantitativas sobre el fenómeno analizado. El objetivo de la presente comunicación, es presentar los resultados del análisis cualitativo, es decir, alcanzar unas conclusiones sobre los condicionantes de dicho crecimiento disperso, y establecer los patrones gráficos, geográficos, urbanísticos y sociales que han marcado el fenómeno de ocupación de la Huerta en las diferentes etapas. Todo ello, sin obviar la presentación de los principales valores cuantitativos del proceso, que nos permitan establecer un marco global del fenómeno, por etapas y por áreas.

El objetivo final es llegar a proponer una serie de propuestas de intervención, con objeto de revertir o paralizar, al menos, el insostenible proceso de transformación hacia la ciudad difusa (Indovina, 2000).

2. CONTEXTO GEOGRÁFICO Y CULTURAL.

La Huerta de Murcia es una comarca natural situada en el entorno próximo de la ciudad de Murcia, en el Sureste de España. Se trataba inicialmente de un entorno agrario, surgido de la colonización musulmana a partir del 825, y la creación de un sistema de regadío en torno al Rio Segura, que discurre por el valle donde se ubica desde entonces la ciudad de Murcia.

El complejo entramado de regadío, con más de mil años de antigüedad, llegó a conformar un paisaje agrario de gran valor estético, cultural y patrimonial frente a la adversidad climática caracterizada por la aridez y las lluvias torrenciales. Este entorno ha sido objeto de numerosos estudios en los últimos 40 años, desde los campos de la geografía (Calvo, Andrés, Serrano, Zapata, Sempere) y más recientemente desde el urbanismo (Cano, García, Ros, Roselló).

La dualidad de la comarca (urbano – rural) ha estado presente durante esos más de 1000 años, en un proceso continuo de transformación en el que, hasta bien entrada la mitad del siglo pasado, dominaba la componente rural y la actividad agrícola. A partir de los años 60 del siglo XX empiezan a producirse dos fenómenos importantes que rompen el statu quo inclinándolo hacia lo urbano.

Por una parte, el crecimiento sin precedentes, del suelo urbano planificado de la propia ciudad de Murcia y de los núcleos urbanos que se sitúan en el propio territorio de la huerta. Crecimientos, que en tan solo tres décadas, multiplican la superficie de suelo urbano continuo de una ciudad con más de mil años de antigüedad. Se trata de un fenómeno similar al sucedido en la práctica totalidad de las ciudades españolas de la época, debido a los movimientos migratorios campo-ciudad, así como al espectacular incremento de la demografía, ligada a la mejora de las condiciones económicas, políticas y sociales.

Por otra parte, empieza un proceso lento, invisible e inexorable, originado en el cambio de hábitos de vida de los ciudadanos. El urbanita busca salir de la ciudad, es capaz de adquirir un vehículo que le da libertad para vivir donde quiera y busca, en el área de la Huerta de Murcia, un lugar donde vivir, a pocos minutos de la ciudad, en contacto con la naturaleza y las costumbres rurales.

La Huerta de Murcia, a su vez, forma parte de un territorio continuo de regadíos asociados a los valles del Segura y del Guadalentín, que configuran una de las áreas de cultivo intensivo más extensas de todo el territorio español. Diferentes estructuras de regadío que se van sucediendo unas a otras, a lo largo de los valles, que se enlazan con la gran cantidad de núcleos urbanos poblados del arco mediterráneo (Lorca, Murcia, Orihuela, Elche, Alicante y otros), convirtiéndose en una de las áreas de periurbanización más importantes de todo el Mediterráneo.

Figura 1. Contexto periurbano del Sureste Español. Área de estudio "Huerta de Murcia"

Fuente: Elaboración propia a partir de imágenes SITMurcia (www.sitmurcia.es)

Pocos son los estudios, hasta la fecha, que han analizado este fenómeno en su globalidad, aunque algunos de ellos lo hacen en parte, y pueden ser comparados con estudios similares de otros ámbitos europeos (Calvo, 1972; Ferrario, 2009; Entrena, 2005).

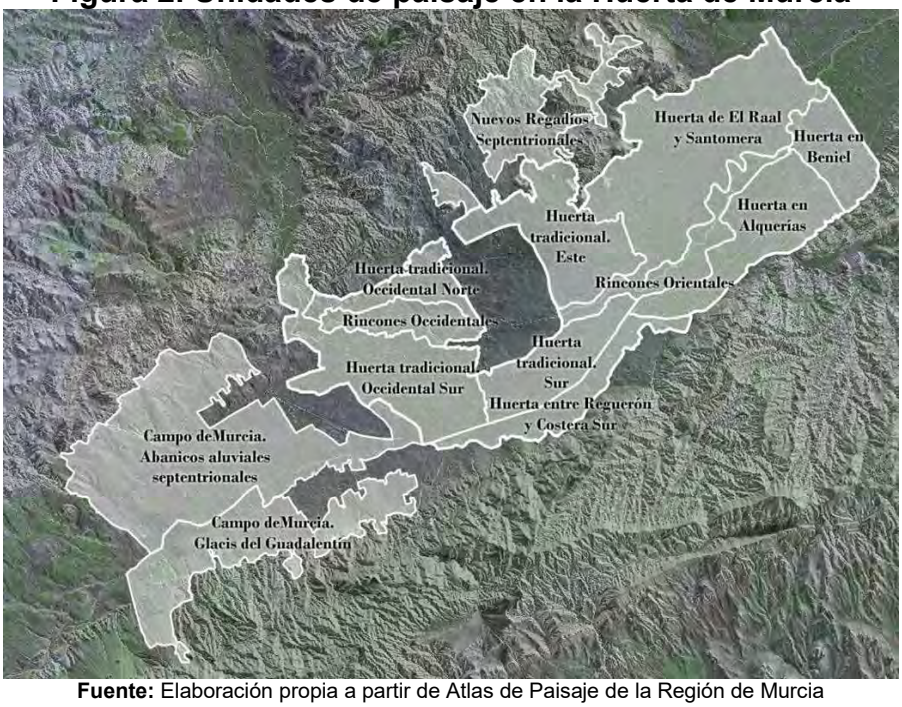
3. MORFOLOGÍA AGRARIA Y UNIDADES DE PAISAJE.

La morfología agraria de la Huerta de Murcia es producto de un proceso centenario de transformación de las parcelas, desde sus inicios en el siglo IX. Los estudios geográficos (Calvo, 1972) suelen dividir la Huerta en tres áreas morfológicamente diferenciadas, debido a diferentes factores.

Por otra parte, la Estrategia del Paisaje de la Región de Murcia (2011), ha definido quince unidades homogéneas de paisaje, dentro del ámbito de paisaje denominado Huerta de Murcia, basadas en un estudio previo de Mata Olmo (2004). Para cada unidad se establecen los elementos constitutivos: geoformas, hidrografía, cubierta vegetal, usos del suelo, elementos de la estructura agraria, asentamientos, y red viaria. Además, se establecen unos indicadores de calidad, sobre los cuales se obtienen unos índices de calidad y fragilidad del paisaje.

El presente estudio, utiliza estas unidades de paisaje por su relación con la morfología tradicional de la huerta, determinada fundamentalmente por las características de las parcelas agrícolas, condicionantes de la posibilidad de ocupación y cambio de uso así como de la normativa del planeamiento urbanístico.

Figura 2. Unidades de paisaje en la Huerta de Murcia



Fuente: Elaboración propia a partir de Atlas de Paisaje de la Región de Murcia

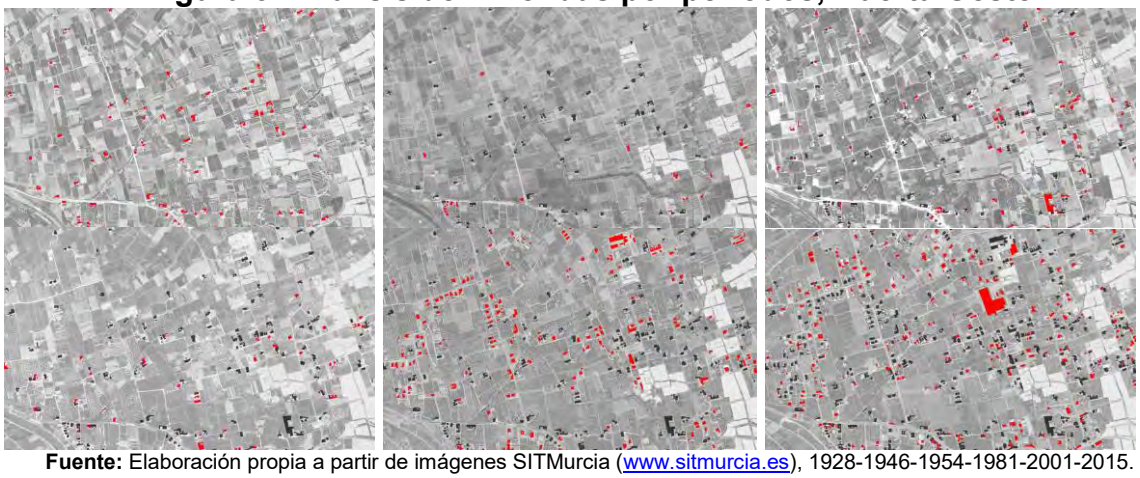
4. METODOLOGÍA

El trabajo tuvo un primer estudio piloto (Ros y García; 2012) en el que se analizó un fragmento de la Huerta Oeste. Este estudio se realizó como primera fase del proyecto, y sirvió de base para explorar las técnicas metodológicas para estudiar los patrones y causas que habían marcado la transformación de la Huerta de Murcia.

Dicho trabajo se realizó sobre las series ortofotográficas, y de manera manual, se realizó un seguimiento por fechas de las construcciones y parcelas asociadas a las mismas. Una vez extraídos todos los datos, se trabajaron numéricamente las superficies por periodos, así como los patrones gráficos y urbanísticos.

La segunda fase del proyecto, ha extendido el ámbito de estudio a toda la Huerta de Murcia, desde el inicio en la Contraparada hasta el límite, la Vereda Real, con la provincia de Alicante. Se ha analizado el proceso de transformación reciente de la Huerta de Murcia, para lo que se han considerado únicamente los suelos que conservan el tradicional parcelario agrícola, excluyéndose los suelos que conforman los núcleos urbanos (ciudad y pedanías) así como todos los suelos urbanizables contemplados en el Plan General que ya han sido clasificados como urbanos por la Dirección General del Catastro. Estos suelos urbanos se excluyen porque producen una “sustitución” completa del suelo de huerta por un nuevo suelo de vocación urbana. El estudio pretende solamente analizar la “transformación”, y no la sustitución, de los usos en la huerta, que se conserva como tal.

Figura 3. Análisis de viviendas por periodos, Huerta Oeste



Fuente: Elaboración propia a partir de imágenes SITMurcia (www.sitmurcia.es), 1928-1946-1954-1981-2001-2015.

Una vez delimitada el área de estudio y las superficies globales, la metodología de trabajo ha sido la siguiente:

- Descarga de ortofotografías del área de estudio (portal Sitmurcia), de fechas 1928, 1946, 1956, 1981, 2002, 2015.

- Descarga de cartografía del Catastro, correspondientes al área de estudio, incluyendo como dato significativo la altura de las construcciones y obteniéndose mediante software SIG las superficies de parcela, de ocupación y construida.

- Integración de ambas cartografías, y asignación individualizada a cada construcción recogida en el Catastro (comprobado su fidelidad a la realidad) del periodo más antiguo en el que aparece dicha construcción en las ortofotografías.

- Extracción de cartografías por años equivalentes a las ortofotografías, de manera que se puedan analizar individualizadamente.

- Extracción de datos cuantitativos, creación de tablas de datos, y codificación de gráficos y tablas numéricas.

Un segundo proceso consiste en localizar, mediante análisis subjetivo de planos con las construcciones de los distintos periodos, patrones de crecimiento en las diferentes épocas y zonas de la huerta, con objeto de establecer unas hipótesis sistematizadas que nos ayuden a proponer vías de trabajo futuro.

5. DATOS OBTENIDOS

Se presentan a continuación los datos más relevantes extraídos del estudio global:

Tabla 1 – Datos numéricos de ocupación por periodos y acumulados

	1928	1946		1956		1981		2002		2015	
	SUP<28	SUP	Inc.Anual en periodo	SUP	Inc.Anual en periodo	SUP	Inc.Anual en periodo	SUP	Inc.Anual en periodo	SUP	Inc.Anual en periodo
	(m2)	*(m2)*	*(%)*	*(m2)*	*(%)*		*(%)*		*(%)*		*(%)*
El Raal y Santomera	**36.498**	**30.697**	4,67%	**33.949**	5,05%	**108.166**	4,28%	**249.498**	5,68%	**237.801**	3,99%
Alquerías	**5.977**	**15.177**	14,11%	**22.813**	10,78%	**50.747**	4,62%	**88.487**	4,45%	**114.645**	4,81%
Rincones Orientales	**11.692**	**6.978**	3,32%	**12.132**	6,50%	**30.983**	4,02%	**22.343**	1,72%	**36.837**	3,37%
Este de Murcia	**19.888**	**5.931**	1,66%	**21.623**	8,38%	**43.770**	3,69%	**98.631**	5,15%	**104.583**	4,24%
Entre Reguerón y Costera Sur	**24.383**	**137**	0,03%	**10.545**	-	**43.730**	4,99%	**56.236**	3,40%	**76.899**	4,38%
Occidental (Sur)	**72.392**	**9.884**	0,76%	**52.666**	6,40%	**91.733**	2,72%	**119.325**	2,51%	**228.460**	5,08%
Rincones Occidentales	**18.988**	**22.502**	6,58%	**16.387**	3,95%	**47.082**	3,25%	**41.480**	1,88%	**81.992**	4,31%
Occidental (Norte)	**21.253**	**5.369**	1,40%	**28.382**	10,66%	**29.509**	2,15%	**61.168**	3,45%	**90.392**	4,77%
Sur	**40.854**	**2.802**	0,38%	**19.406**	4,45%	**38.124**	2,42%	**81.961**	3,86%	**119.232**	5,01%
Total Huerta de Murcia	**251.925**	**99.476**	2,19%	**217.903**	6,20%	**484.039**	3,40%	**819.129**	3,70%	**1.090.994**	4,48%
Superficie acumulada:		**351.401**	2,19%	**569.304**	6,20%	**1.053.344**	3,40%	**1.872.473**	3,70%	**2.963.467**	4,48%

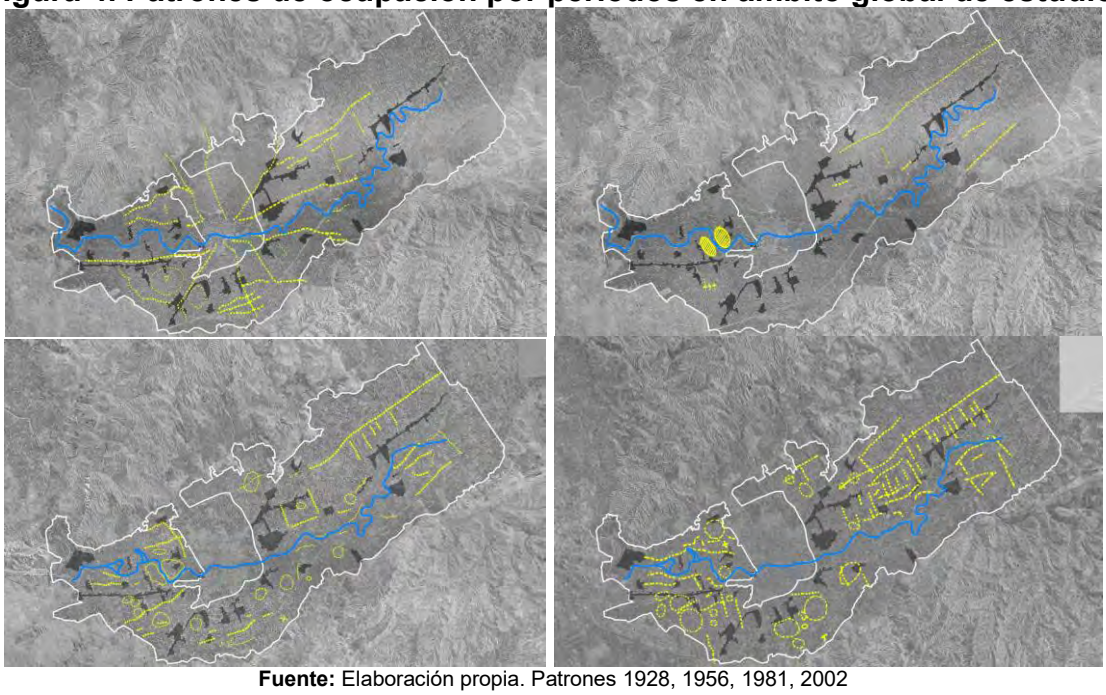
Fuente: Elaboración propia a partir de la metodología descrita.

- La superficie total ocupada por construcciones diseminadas en la Huerta de Murcia (excluyendo las áreas citadas anteriormente), ha pasado de 251.925 m^2 en 1928, hasta la cifra de 2.963.466 m^2 en 2015, lo cual supone multiplicar por casi once veces la ocupación de suelo existente en 1929.
- Realizando un análisis de la superficie ocupada (también la edificada) por periodos, y extrapolando un prorrateo anual, observamos que, superada la situación inicial de partida en la que apenas había superficie ocupada, a partir de 1956, se estabiliza un incremento anual de superficie ocupada, constante, en torno al 4% sobre el total ocupado del año anterior.
- Pese a ser estos porcentajes estables, al acumularse la construcción, las superficies netas de superficie edificada anual en cada periodo son cada vez mayores.
- Resulta llamativo que, pese a la aparente "saturación" de algunas zonas de huerta tradicional, en el periodo 2002-2015 el incremento sigue siendo levemente superior cada año respecto al anterior, apreciándose esta tendencia en todas las áreas, incluso las más saturadas.
- La relación entre superficies ocupadas y construidas, permanece constante en la práctica totalidad de todas las series analizadas. El valor de dicha relación (edificado m^2t / ocupado m^2s) se sitúa en torno a 1,26 – 1,28.

6. PATRONES DE OCUPACIÓN.

Una vez expuestos los principales datos numéricos, relacionamos a continuación los patrones de ocupación que hemos observado a lo largo de los diferentes periodos históricos. Éstos se obtienen a partir de las cartografías individualizadas en el momento que refleja cada ortofotografía mediante un análisis cualitativo de la ubicación de las viviendas nuevas en cada periodo (viviendas marcadas en rojo en la figura 3).

Figura 4. Patrones de ocupación por periodos en ámbito global de estudio.



Fuente: Elaboración propia. Patrones 1928, 1956, 1981, 2002

6.1. Patrones por zonas homogéneas de la Huerta de Murcia

A partir de dicha observación visual, y la confección de patrones, obtenemos los siguientes resultados:

-El momento de partida es el año 1928, momento en el que se detecta que las viviendas se localizaban a lo largo de dos elementos lineales diferenciados: los caminos o carreteras principales de la huerta, y las principales acequias o canales de riego.

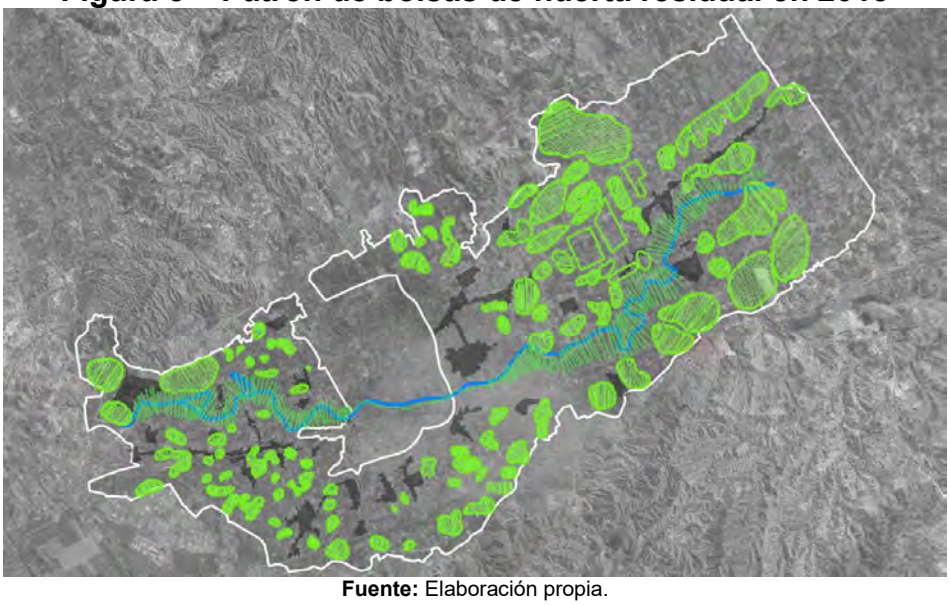
-En 1956 se aprecian crecimientos muy moderados que se localizan fundamentalmente a lo largo de los caminos principales, aunque en la huerta oeste empiezan a aparecer zonas de dispersión homogénea.

-En 1981 el aumento de viviendas ocupando la huerta es muy importante, y se localiza fundamentalmente en zonas de dispersión homogénea en la huerta Oeste y huerta Sur, así como en una red de caminos secundarios, perpendiculares a los principales, en la huerta Este.

-En 2002 nos encontramos con la mayor saturación de todas las etapas de crecimiento, apareciendo viviendas en segunda línea de caminos principales, en caminos secundarios e incluso en una tercera generación de caminos. También aparecen singularmente ocupados por dispersión homogénea amplias zonas de la huerta Sur, debido a la saturación de la huerta Oeste.

La generación de patrones de ocupación en la foto fija de la situación en 2015 es prácticamente imposible, debido a que se produce una combinación muy fuerte de todos los patrones descritos con anterioridad, en la práctica totalidad de los sectores de huerta analizados.

Figura 5 – Patrón de bolsas de huerta residual en 2015



Fuente: Elaboración propia.

Por lo tanto, el estudio finaliza en 2015 analizando las porciones de "huerta productiva" que razonablemente han pervivido hasta la actualidad, y sobre las cuales cabe pensar en la posibilidad de generar nuevo tejido agrario a futuro, una vez que se consiga poner freno, mediante normativa urbanística, o bien mediante inspección y disciplina, al actual proceso de ocupación dispersa de la Huerta de Murcia.

Se trata de una serie de áreas de huerta, inconexas entre sí, con menor superficie en huerta Oeste y Sur, y de mayor tamaño en huerta Este, que pueden servir de base a unas estrategias de proyecto urbano, ecológico, social y patrimonial para la Huerta de Murcia.

6.1. Patrones tipológicos individualizados

De la observación visual de las áreas localizadas, y las sucesivas etapas de conformación, también se extraen los siguientes patrones de comportamiento en cuanto a ocupación dispersa se refiere, que se repiten a lo largo y ancho del territorio analizado, aunque con algunas prevalencias por zonas.

Figura 6– Patrones individualizados de ocupación dispersa

Fuente: Elaboración propia. (1.- Dispersión puntual en Huerta Este; 2.- Dispersión lineal en Huerta Oeste; 3.- Dispersión homogénea en Huerta Oeste; 4.- Agrupación puntual en cruce de caminos; 5.- Dispersión lineal en borde de camino cerrando bolsa de huerta)

Como se aprecia en la figura 6, se han identificado hasta 5 situaciones diferentes en cuanto a las posibles agrupaciones de vivienda que se producen a lo largo del tiempo:

1. Dispersión aleatoria y homogénea de viviendas en la Huerta Este, que al tener un trazado más geométrico y regular, presenta un patrón de dispersión aproximadamente alineado a dichos caminos paralelos y perpendiculares.

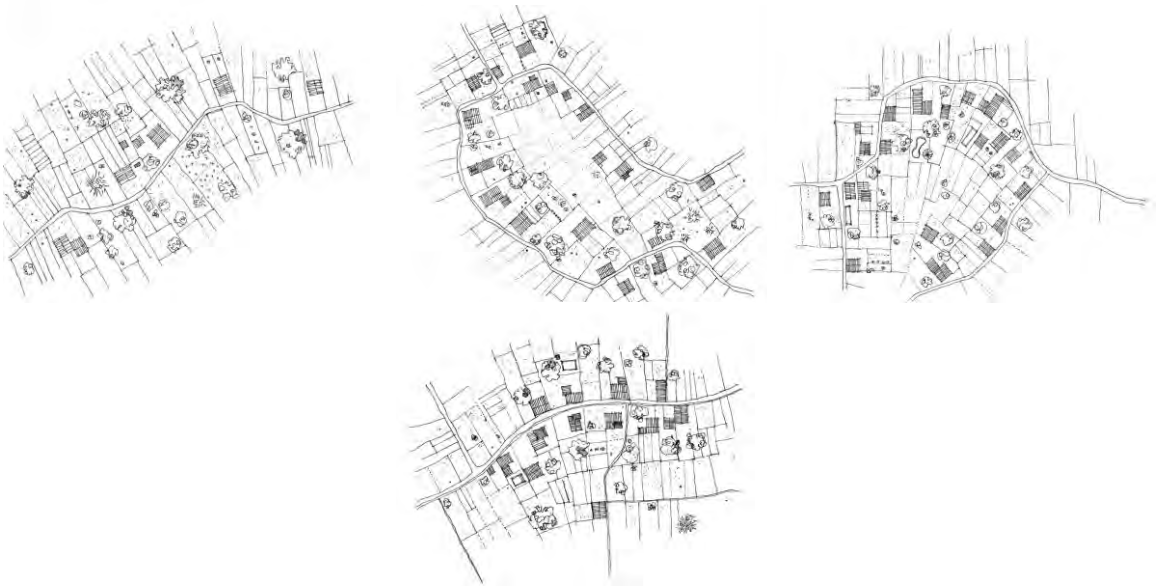
2. Dispersión lineal en Huerta Oeste.- conjuntos de viviendas que se acercan al borde de un camino principal, constituyendo una alineación continua de viviendas a ambos márgenes del camino.

3. Dispersión homogénea aleatoria en Huerta Oeste.- conjuntos de viviendas dispuestas aleatoriamente junto a caminos principales, secundarios, acequias y en otras situaciones, debido a la saturación por acumulación de periodos, en la Huerta Oeste.

4. Agrupación puntual en cruce de caminos.- se genera un conjunto de viviendas que finalmente constituye una elemental entidad de población rural, llegando a tener incluso actividad comercial propia y topónimo identificativo.

5. Dispersión lineal generando bolsas cerradas.- se producen bolsas de huerta no productiva, encerradas por la acción de las agrupaciones lineales descritas en el patrón 2.

Figura 7 – Esquematización de patrones de ocupación.



Fuente: Elaboración propia.

7. CONCLUSIONES

El análisis de los datos y de la información generada por el procesamiento de los mismos, tanto en el ámbito numérico cuantitativo, como en el ámbito gráfico morfológico, nos arroja las siguientes conclusiones:

1. La ocupación dispersa del territorio periurbano de la Huerta de Murcia, es un modelo de ocupación que se produce de forma espontánea, por la acción individual de los ciudadanos que establecen su nueva residencia (primera y segunda) en el ámbito estudiado, migrando desde los cascos urbanos más próximos (Murcia y pedanías).

2. Se trata de un modelo de ocupación sostenido en el tiempo y perpetuado ancestralmente, que tiene algunas épocas de mayor expansión, pero que desde 1928, no ha conocido ninguna época de recesión o ralentización, produciéndose, por término medio, un incremento de un 4% de la superficie ocupada respecto a la del año anterior en todo el periodo.

3. El fenómeno analizado, y la comparación con las diferentes regulaciones urbanísticas en el municipio de Murcia (Plan General de 1978 y PGMO de 2001), nos indica que el modelo de dispersión queda totalmente al margen de toda regulación, lo cual indica, sin lugar a dudas, el alto nivel de indisciplina urbanística y permisividad que acontece en torno al fenómeno descrito.

4. A pesar de ser un proceso espontáneo, se generan los patrones de ocupación mencionados que, si bien son estables en el tiempo, van sufriendo pequeñas evoluciones a lo largo de cada periodo, pasando por las fases de:

a. ocupación al borde de caminos principales del tejido rural,
b. ocupación al borde de caminos secundarios, acequias, y segunda línea de caminos principales,
c. pequeñas agrupaciones puntuales, en el cruce de caminos ocupados,
d. áreas de dispersión homogénea (huerta oeste fundamentalmente),
e. generación de bolsas de huerta no ocupada, tras un continuo de ocupación dispersa.

5. La existencia actual de las citadas bolsas de huerta no ocupada, ofrece para el futuro las principales perspectivas de trabajo, orientadas a la estabilización del proceso, el mantenimiento de un entorno agrario, paisajístico y cultural centenario, y la coexistencia del nuevo espacio periurbano, con actividades productivas y de ocio ligadas a la agricultura. Entre ellas, cabe citar las siguientes:

a. Integración de las bolsas no ocupadas en la Red Europea de Infraestructura Verde (I.V.) definida por la Comisión Europea (Ros, 2014)
b. Potenciación de economía agraria, cooperativas de alta especialización, agricultura ecológica global, mercados locales y productos con denominación.
c. Adquisición y alquiler de parcelas para huertos urbanos de ocio, en zonas próximas a los núcleos urbanos.
d. Creación de sistemas agrarios sostenibles educativos, asociados a centros escolares, infantiles y juveniles, para desarrollo de economía verde y gestión sostenible del territorio.
e. Potenciación de la red patrimonial de riego, así como los usos turísticos y de ocio de la misma.

6. Todas las conclusiones anteriormente expuestas no hacen sino conducirnos a una principal, y es la necesidad, inexorable y urgente, de la redacción de un Plan Especial de Protección Integral de la Huerta de Murcia, que integre las propuestas enunciadas, así como todas aquellas que resulten de la redacción del mismo.

AGRADECIMIENTOS

Este trabajo se enmarca dentro del proyecto de investigación '*Migraciones contemporáneas, fraccionamientos residenciales y espacio público: Arquitectura y territorio en el área mediterránea desde el análisis de la Región de Murcia'* financiado por la Fundación Séneca – Agencia de Ciencia y Tecnología de la Región de Murcia (código 15235/PPC/10).

Destacar el agradecimiento a Francisco José Bernal Martínez y Dictinio de Castillo-Elejabeytia Gómez por su colaboración imprescindible y desinteresada.

BIBLIOGRAFÍA

CALVO, F. (1972) *La formación del paisaje agrario de la huerta de Murcia*. Revista de geografía 6, pp. 5-33.

ENTRENA, F. (2005) *Procesos de periurbanización y cambios en los modelos de ciudad Un estudio europeo de casos sobre sus causas y consecuencias*. Papers: revista de sociología 78, pp. 59-88.

FERRARIO, V. (2009). Agropolitana. *Dispersed city and agricultural spaces en Veneto region (Italy)*. The 4th international Conference of the International Forum on Urbanism (IFoU). The New Urban Question - Urbanism beyond neo-liberalism: pp. 637-646.

FONT, A. (2007). *Morfologías metropolitanas contemporáneas de la baja densidad*. Pp. 97-107 en F. Indovina coord., La ciudad de baja densidad. Lógicas, gestión y contención, (Barcelona, Diputació De Barcelona).

GARCÍA, F. M. (2011) *La protección del paisaje cultural de la Huerta de Murcia por el Plan General de Ordenación Urbana*. Pp. 323-332 en XXII Jornadas de Patrimonio Cultural de la Región de Murcia, (Murcia, Ediciones Tres Fronteras - Consejería de Cultura y Turismo)

INDOVINA, F., 2000. *La ciudad difusa*. En Edicions UPC, ed. Lo urbano en 20 autores contemporáneos. Barcelona, pp. 49–59.

MATA, R., FERNÁNDEZ, S. (2004). *La Huerta de Murcia: Landscape Guidelines for a Periurban Territory*. Landscape research & Landscape research extra 29 (4) pp. 385-397.

ROS, M., SANZ, J.P., GARCÍA, F.M. (2010). *La gestión del territorio periurbano en la huerta de Murcia*. Pp. 292-316. en I Congreso nacional de investigación aplicada a la gestión de la edificación.

ROS, M. (2014): *Infraestructura Verde a escala periurbana*, en: “Infraestructuras verdes urbanas y periurbanas” en Congreso Nacional de Medio Ambiente, CONAMA 2014: Economía baja en Carbono. AA.VV, Coord: Pastor, T., p. 25-32. Madrid – 2014.

B. EL PATRIMONIO TERRITORIAL (NATURAL, CULTURAL Y PAISAJÍSTICO) COMO BASE PARA CONSTRUIR PROYECTOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE

Los ruedos agrícolas de la Sierra de Huelva. Caracterización y líneas de intervención en paisajes sostenibles.

Michela Ghislanzoni*
Manuel Bernal Márquez**
Miguel Torres García***
** Arquitecto, consultor en Territoria SL.*
***Geógrafo, consultor en Territoria SL.*
****Arquitecto MSc PhD, consultor en Territoria SL.*

RESUMEN

Los ruedos agrícolas de la Sierra de Huelva son parte de un sistema agrario vernáculo heredado de una economía aislada de subsistencia. Poseedores de unas cualidades materiales e inmateriales específicas, su supervivencia peligra debido a la crisis del modelo agrícola tradicional. Este artículo describe los estudios previos a un futuro Plan de Ordenación del Territorio Subregional, referidos a la identificación, delimitación, caracterización, cualificación y diagnóstico de los ruedos agrícolas de un total de sesenta núcleos de población para, finalmente, elaborar criterios para una ordenación, uso y gestión sostenibles.

ABSTRACT

The farming *ruedos* in the mountains of Huelva, Spain, form part of a vernacular agricultural system heir to an isolated subsistence economy. Their specific material and immaterial features are endangered due to the disappearance of traditional farming practices. This paper describes research previous to the drafting of dedicated sub-regional territorial planning. This study undertakes the identification, delimitation, characterisation, qualification, and diagnostics of the *ruedos* in a total of sixty settlements, in order to elaborate a set of criteria for sustainable planning, use and management.

PALABRAS CLAVE

Ruedos agrícolas, paisaje, patrimonio, desarrollo sostenible, sistemas agrarios tradicionales, Sierra de Huelva.

KEYWORDS

Ruedos agrícolas, landscape, heritage, sustainable development, traditional farming, Sierra de Huelva.

1. INTRODUCCIÓN

Los ruedos agrícolas de la Sierra de Huelva (un sector algo más amplio que la más conocida Sierra de Aracena y Picos de Aroche), son parte de un sistema agrario tradicional ligado a una economía aislada de subsistencia, perfectamente amoldada al medio sobre la que se asienta y, por tanto, marcadamente sostenible. Espacialmente se organiza en un conjunto de anillos concéntricos donde, sencillamente, los usos más cotidianos están más cerca de la residencia. Así, al mosaico de policultivos hortícolas en regadío sucede el olivar o cultivos menores de secano en estructura de ruedo. En una segunda corona se disponen el olivar de montaña u otros cultivos leñosos característicos de la zona, como el castañar. La tercera se compone por las amplias fincas de dehesa y, finalmente, completan el sistema otros usos forestales o los matorrales, en las zonas más inaccesibles o de cumbre. A los ruedos se destinaban suelos privilegiados, buscando el mejor equilibrio entre la disponibilidad de agua, la fertilidad de los suelos, una orientación favorable y la proximidad al pueblo. Estos espacios son poseedores de unas cualidades materiales e inmateriales específicas muy arraigadas en el sistema territorial y social. Sin embargo, la crisis del modelo agrícola tradicional ha producido unas disfuncionalidades que, actualmente, ponen en peligro su propia existencia. Por ello los ruedos deben ser gestionados con especial celo desde la ordenación del territorio, al fin de preservar su valor y significado.

Este artículo describe los resultados de un estudio sobre los ruedos agrícolas de la Sierra de Huelva (Provincia de Huelva, Andalucía) que se realizó durante el año 2015 por encargo de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Junta de Andalucía, en el marco de los trabajos previos para un futuro Plan de Ordenación del Territorio Subregional y en estrecha colaboración con los técnicos de la administración competente. Su objetivo general fue la realización de un estudio, lo más exhaustivo posible, para obtener conocimientos específicos previos a la elaboración del Plan, en vista de la ausencia de documentación completa y de la importancia de estos espacios para el ámbito serrano.

La investigación se ha llevado a cabo sobre un total de 88 núcleos de población de la sierra onubense, de entre los cuales 29 son principales o cabeceras. Se procedió a su identificación, delimitación, caracterización, cualificación, y diagnóstico. El proceso de identificación permitió el reconocimiento de 60 ruedos, no apreciándose su presencia en los 28 asentamientos remanentes (núcleos secundarios mayoritariamente de origen minero o vinculados con algún tipo de infraestructura). Durante la caracterización y cualificación la complejidad del ruedo como tipo paisajístico nos obligó a complejizar y enriquecer su propio concepto y

definición, desde su entendimiento como conjunto de elementos vertebradores de un territorio. Finalmente, se elaboró una completa batería de criterios de sostenibilidad para su ordenación, uso y gestión.

2. ORIENTACIÓN METODOLÓGICA Y ANÁLISIS

Prácticamente no hay antecedentes de un trabajo exhaustivo que explore los ruedos agrícolas de un territorio, aunque existen estudios de más amplio respiro sobre los regadíos tradicionales (Hermosilla Pla 2010; IAPH 2007; Mata Olmo y Fernández Muñoz 2010), o bien más parciales sobre algún ruedo agrícola concreto (entre otros, Coronado Sánchez 2012; Mata Olmo y Galiana Martín 2008; Zoido Naranjo et al. 2014). Igualmente, el interés de la administración ha sido impar, aunque existan excepciones como la declaración del Lugar de Interés Etnológico del ruedo de Cañaveral de León (Decreto 79/2009, de 27 de abril).

El enfoque del estudio es a la vez territorial y paisajístico, entendiendo cada ruedo *per se* y como parte de un sistema agrícola que, a su vez, pertenece a un engranaje territorial mayor. Para ello y dentro del marco conceptual de *carácter paisajístico* del modelo anglosajón (Scottish Natural Heritage 2002), la reflexión clave del trabajo gira en torno a cuáles son los elementos caracterizadores de dichos espacios. Entendemos que sólo en base al reconocimiento integrado de las características definitorias, constituyentes y discriminantes de los ruedos agrícolas es posible diferenciarlos entre sí y como tipo paisajístico. Esto supuso reconocer aquellos elementos que constituyen la esencia de estos sistemas agrícolas (cf. Mata Olmo 2008):

- Estructura: morfología parcelaria y red de caminos. Se identifica una trama microparcelada, por lo general bastante homogénea, con una red de caminos densa y bien definida que enlaza el ruedo con el núcleo.
- Espectro reducido de usos del suelo que se ciñen a los cultivos hortofrutícolas, el olivar y, en su caso, el pastizal o el suelo adehesado.
- Elementos de arquitectura vernácula, habitualmente construidos mediante sistemas tradicionales (principalmente piedra seca y/o tapial), tales como cercados o linderos entre fincas, bancales, edificios agrícolas, eras, etc. Los ruedos en regadío, además, acogen elementos ligados a la captación, distribución y almacenamiento del agua: pozos, acequias, *lievas*[1], ladrones, hijuelas, fuentes, lavaderos, abrevaderos, albercas, etc.

En las siguientes secciones detallamos las sucesivas fases del trabajo, que comprenden: identificación y delimitación de los ruedos, una tarea que resultó ser especialmente compleja; caracterización y cualificación, en la que se introducen variables adicionales al fin de poner de manifiesto singularidades y

[1] El espacio agrícola de los ruedos goza de una amplia terminología propia. Por ejemplo las *lievas* son las acequias rústicas o canal de conducción principal de las aguas, mientras que los *ramales* o *regaderas* son las secundarias. Un *cantero* es una porción de huerta en regadío de unos 25 m^2, y los *cuarteles* son sus subdivisiones, etc.

excepcionalidades en los ruedos, en un análisis interrelacionado; el diagnóstico y, finalmente, las propuestas de gestión, cuyo objetivo último es promover la sostenibilidad de los ruedos como espacios agrícolas funcionales y de calidad. Nos proponemos garantizar la conservación de un paisaje íntimamente ligado al aprovechamiento sostenible del territorio, bajo el entendimiento de que el progreso en el uso respetuoso de los recursos tiene que apoyarse en las estructuras sociales (Woodcraft et al. 2012).

2.1. Identificación y delimitación

Esta fase es la que ha requerido una mayor inversión de tiempo y de recursos, y se ha desarrollado en dos momentos. Mediante un primer trabajo de gabinete se ha realizado un trazado tentativo de los ruedos, utilizando los Sistemas de Información Geográfica como herramienta para el análisis integrado de las variables mencionadas: estructura parcelaria, usos del suelo, red de caminos, arquitectura popular, uso y gestión del agua. Concretamente, el estudio se abordó primeramente considerando la morfología parcelaria y los usos del suelo. Sucesivamente complementamos el análisis con la red de caminos, los elementos lineales en piedra seca, la red hídrica y el conjunto de construcciones para el uso y la gestión del agua. Y finalmente se integró información sobre las afecciones en la legislación vigente en materia tanto ambiental como urbanística y territorial, comparando la delimitación con la zonificación del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y con otros instrumentos sectoriales como los patrimoniales. En una segunda instancia se condujo un extenso trabajo de campo en 28 de los 60 ruedos identificados, al fin de comprobar y precisar la delimitación preliminar[2].

La discriminación del olivar supuso uno de los mayores retos del trabajo. Su extensión demostró ser mucho más relevante de lo esperado, así como la complejidad de su implantación en el territorio. Se hizo patente de que no todo el olivar puede considerarse como parte del *trasruedo* (una segunda corona de usos que se halla entre el ruedo y la dehesa), existiendo un *olivar en estructura de ruedo* y un *olivar serrano o de monte.* La dificultad reside en el límite difuso y complejo que hay entre ellos. Se trataría más bien de una gradación continua y sutil, más que de una línea precisa que determine un “dentro” y un “fuera”. Para su definición, de nuevo, se utilizaron rasgos como la morfología parcelaria, la presencia y densidad de cercados y la red de caminos. Pero además se integró información sobre el relieve -en particular la pendiente- y la homogeneidad del uso de olivar, entendiendo la co-presencia con pastizal, matorral o espacios adehesados como indicador excluyente, y la mezcla con árboles frutales o cultivos herbáceos como incluyente.

[2] En este sentido nos parece oportuno hacer aquí un pequeño inciso sobre los criterios cartográficos de índole técnica que se siguieron en la delimitación: (1) límites claros, fácilmente reconocibles y estables; (2) inclusión de parcelas catastrales completas o, en su caso, de sub-parcelas de uso. Sólo en muy contadas ocasiones y en tramos extremadamente reducidos la delimitación de un ruedo no se ciñe a una parcela o sub-parcela del Sistema de Información de Ocupación del suelo de España (SIOSE). Ambas estrategias tienen por objeto evitar el trazado arbitrario de nuevos “límites” sobre el territorio y facilitar la gestión de la administración.

Finalmente se procedió a la zonificación interna de los ruedos (A- Regadío, B- herbáceo de secano, C- Olivar), con objeto de que se pudieran trazar, tal y como veremos a posteriori, propuestas de ordenación concretas y precisas. Especialmente se quisieron singularizar las zonas de cultivo en regadío, más frágiles debido a la obsolescencia de las infraestructuras tradicionales y a su mayor atractivo para usos invasivos.

Como resultado de la primera fase de estudio pudimos distinguir dos grandes tipologías de ruedos: uno ajustado a la idea "habitual" de ruedo agrícola, donde domina la huerta en regadío complementada, en su caso, por el olivar (por ejemplo Linares de la sierra, Cortelazor la Real, Fuenteheridos), y otra en la que predomina el cultivo de secano, (por ejemplo Encinasola, Cumbres Mayores, Aroche).

2.2. Caracterización

El objeto de esta fase fue la descripción del carácter paisajístico de cada ruedo a través de sus elementos constitutivos, que se obtuvieron mediante operaciones de superposición, tratamiento digital de imágenes, análisis espacial y estadístico. Estas variables se organizaron en diferentes bloques.

2.2.1. Morfología y localización

Se persigue analizar la relación del ruedo con su entorno, a través de variables:

- Morfológicas: tamaño y forma. Se detectaron y clasificaron diferentes configuraciones típicas: en corona alrededor del núcleo (completa o parcial), que corresponden a los ruedos de mayor tamaño, normalmente de secano; ruedos lineales, dispuestos a lo largo de una ribera; ruedos irregulares, compactos o fragmentados (compuestos por varias secciones discontinuas).
- De relación con el núcleo de población al que se halla vinculado, mediante el análisis de emplazamiento (vecindad), y de relación de tamaño. Cabe destacar los casos en los que los ruedos no son contiguos a los núcleos, sino que se localizan en otros lugares más favorables, normalmente en una ribera próxima.
- De relación con el medio físico: disposición del relieve, orientación, litología y fisiografía. La primera requirió una clasificación no supervisada a partir de diferentes variables morfométricas (pendiente, prominencia vertical, rugosidad y curvatura), al fin de configurar unidades homogéneas (valle encajado, vega o valle abierto, planicie, ladera, etc.) que permitiera categorizar el lugar de asiento de cada ruedo.

2.2.2. Estructura interna

Un segundo bloque está orientado a describir la estructura interna del ruedo en términos de:

- Usos del suelo dominante y porcentaje de dominancia, así como porcentaje de regadío y riqueza de usos.

- Tamaño medio, mediano y rangos del parcelario, porcentaje de dominancia de la clase con mayor representación y compacidad. Los indicadores de tamaño y morfología de parcelas permiten caracterizar los ruedos desde el punto de vista estructural, y dan una idea de su composición y tipo de aprovechamiento. Los tamaños de las parcelas y su regularidad proporcionan información sobre el tipo y de la variedad de aprovechamiento en los ruedo, para identificarlos como de regadío o secano.
- Densidad o presencia de elementos caracterizadores como caminos, senderos, vías pecuarias, cercados, red hidráulica, presencia de elementos del patrimonio histórico, etc. Estos indicadores permiten aseverar la presencia y densidad elementos estructurales dentro de los ruedos, entendiéndolos como aquellos que son representativos de la singularidad de un ruedo por su especial significación agrícola, patrimonial y/o turística. Una alta densidad de elementos vinculados a la cultura del agua, por ejemplo, cubriría las dos primeras dimensiones. La densidad de edificios singulares y otros elementos del patrimonio histórico es un indicador de atractivo o potencial turístico de cada núcleo. El número de senderos y vías pecuarias permite evaluar la potencialidad y la accesibilidad turística de los ruedos y, por ende, de los núcleos asociados.
- Análisis de las relaciones visuales. Exposición visual desde las categorías de suelo con mayor frecuentación humana -núcleos de población y carreteras-, o poseedoras de una mayor aptitud para la observación del paisaje -senderos e itinerarios turísticos no rodados. Los indicadores de visibilidad tienen como objetivo evaluar las posibilidades escénicas de los ruedos.

2.2.3. Contexto legal

El último y tercer bloque recoge información sobre afecciones territoriales sectoriales y urbanísticas.

2.3. Cualificación

Una vez caracterizados los ruedos agrícolas de manera individual se aspiraba a analizarlos como parte de un sistema articulado de conjunto, dando pie a una de las fases más creativas del trabajo. Tanto la zonificación de los ruedos realizada en la fase de identificación, como su tipificación y agrupación en redes, objeto de ésta, se cometieron de cara a articular propuestas normativas ajustadas a su realidad.

2.3.1. Tipificación

Como ya se ha citado entre las conclusiones de la fase de identificación, se vislumbraban dos tipologías diferenciadas de ruedos. Los ruedos de secano, más extensos y homogéneos, que se localizan principalmente en la penillanura del sector norte, caracterizada por una menor disponibilidad de agua y una orografía

de cumbres dilatadas y pendientes suaves. Los ruedos de regadío y olivar del núcleo central serrano, más pequeños y abarrancados.

Para confirmar estas tipologías realizamos un análisis estadístico-espacial basada en una clasificación no supervisada. Este parte de un análisis de grupos exploratorio de los datos, que suele hacerse sobre una muestra aleatoria. En nuestro caso seleccionamos variables que se presuponen correlacionadas y representativas: superficie del ruedo, tamaño medio y mediano de parcela, porcentaje de regadío en el ruedo, y densidad de elementos fundantes (caminos, muros, elementos asociados al uso y gestión del agua). Los resultados confirmaron las dos tipologías, pero nos mostraron excepciones y una disposición espacial más compleja, que finalmente se redujo a dos grandes espacios geográficos: el núcleo central y los sectores periféricos.

Los primeros, mayoritario, poseen una morfología compleja y están prevalentemente asentados en ladera o encajados en los valles, sobre bases geológicas variadas. Destacan por su reducida extensión superficial (con excepciones como Cortegana o Alájar) y un parcelario menudo (en su mayor parte menor a 0,3 ha en promedio, y predominando las parcelas por debajo de 0,1 ha). Como era esperable, la concentración de elementos vinculados al agua se erige como parámetro discriminante (contrastan, por ejemplo, los 0,35 elemento/ha de Santa Ana la Real comparados con los 0,02 elemento/ha de Aroche), mientras que no lo son los indicadores sobre densidad de caminos o cercados. Los ruedos de secano, de mayores proporciones, se asientan de forma dispersa sobre las suaves superficies de erosión de la penillanura serrana, en la periferia de aquella almendra central de hábitat más concentrado. En ellos predominan los suelos herbáceos de tradición cerealista y el olivar, ambos sobre parcelas de tamaño mayor respecto a los de regadío (el rango más repetido es el de entre 0,3 y 0,6 ha, con medianas siempre mayores a 0,3 ha).

En estos dos agrupamientos se detectan excepciones; en particular, la clasificación de Arroyomolinos de León y de Cala en el grupo central, si bien su localización geográfica es extremadamente periférica. Los valores de los indicadores desvelan que su singularidad tiene que ver con el tamaño superficial, tanto en términos absolutos como en relación al núcleo. De hecho, su proporción ruedo/núcleo es cercana a 1:1, mientras que en *periféricos* como Aroche o Cumbres de En medio ésta es de 18:1. Igualmente, el peso del regadío y la densidad de elementos de captación de agua presentan valores más cercanos a aquellos de los ruedos del núcleo central. Efectivamente, sus rasgos son netamente referibles a ruedos en regadío, no obstante su localización se aleje de la del resto del grupo. Arroyomolinos de León es una excepción en sí, siendo singular en numerosos aspectos y empezando por los molinos harineros que caracterizaban su ribera y su economía, y que le dan el nombre. Cala es un tema todavía por reflexionar. A estas especificidades se une la de Aracena, núcleo comarcal dinámico, cuyo ruedo, completamente invadido y desfigurado por los desarrollos urbanísticos, arroja datos distorsionados e inconcluyentes.

2.3.2. Redes

El objetivo de estas agrupaciones era el de discriminar conjuntos diferenciados entre sí a los que fuera posible aplicar propuestas con arreglo a su potencial para ser puestos en valor. Se constituyeron tres redes:

- Ruedos de especial significación agrícola, que agrupan los ruedos de regadío principales y mejor conservados. Estos constituyen los espacios más frágiles.
- Ruedos de especial significación patrimonial, que incluyen aquellos asociados a núcleos de población declarados como Conjuntos Históricos o Lugar de Interés Etnológico, los contemplados explícitamente en los catálogos de protección del planeamiento urbanístico o adscritos como Suelo No Urbanizable de Especial Protección. Asimismo, a esta red se adscriben aquellos ruedos con importante presencia de patrimonio vernácula (en base a los indicadores).
- Ruedos de especial significación turística, que son aquellos por los que ya discurren vías pecuarias y senderos de uso público señalizados por la Junta de Andalucía, así como aquellos que presentan relaciones visuales singulares con núcleos o vías de comunicación.

2.4. Diagnóstico

2.4.1. Conflictos

La dificultad de la preservación de los ruedos como espacio agrícola reside fundamentalmente en la pérdida de funcionalidad y rentabilidad de las explotaciones agrícolas tradicionales en espacios de regresión demográfica, aunque la crisis económica de los últimos años haya parcialmente desviado esta tendencia. En no pocos casos sobreviven como espacios de ocio, y debido a su contenido afectivo y de tradición. Pero en general, la disolución del binomio casa-huerta entendido como una unidad funcional ha provocado que el ruedo deje de entenderse como un conjunto con el casco urbano, pasando a ser un espacio residual con escaso valor económico, más allá de su perfecta situación (cercanía, accesibilidad, agua, valores estéticos, tamaño de parcela) para transformarse en un conjunto de solares. Da buen ejemplo de ello, de la ruptura de esta unidad y de la pérdida de significados, el tratamiento que se da a algunos de ellos (Linares de la Sierra, Santa Olalla del Cala, etc.). Urbanizados como una calle más, con acerado y alumbrado isabelino, pierden su connotación agrícola para transformarse en “adecentadas” traseras semiurbanas. El sistema se ha hecho vulnerable frente a usos alternativos no siempre compatibles, y su continuidad en el paisaje va a depender de una política que fomente su mantenimiento y que regule el abandono, la ocupación por usos urbanos o semi-urbanos y, en el mejor de los casos, la implantación de cultivos no tradicionales o intensivos.

El abandono o infrautilización se encuentran entre los problemas más acuciantes, ya que provocan la desaparición del ruedo mismo, su adehesamiento u ocupación por el matorral, siendo esto un proceso más habitual en el olivar en estructura de

ruedo. Suelen desencadenar el deterioro o sustitución de elementos como cercados, empedrados, porteras, bancales, y red hidráulica, por nuevos sistemas y materiales más económicos, así como "reparaciones" con materiales y técnicas constructivas discordantes (somieres, vallas metálicas, alambradas, plásticos, fibrocemento...). Estos procesos evidencian una falta de sensibilidad y reconocimiento por parte de la población local hacia una parte esencial e irrenunciable de un paisaje cultural de calidad, el suyo.

Igualmente, entre los impactos más irreversibles encontramos las presiones urbanísticas, que aprovechan la ya citada estructura micro-parcelaria y la buena localización de los ruedos. Con frecuencia las edificaciones agrícolas auxiliares se amplían como segundas residencias ajenas a las tipologías, volumetrías y materiales tradicionales (Valle del Valle y Vázquez Vázquez 1992). En casos como Cortegana, Fuenteheridos o Galaroza la colonización ha sido muy intensa. Dentro de esta misma dinámica, los bordes de contacto entre el núcleo y el ruedo, o entre éste y la carretera, se ven invadidos por una secuencia de viviendas unifamiliares (Santa Ana la Real, Galaroza, Cumbres de Enmedio...). La cercanía del ruedo con respecto al núcleo supone, además, que por él pasen diferentes infraestructuras urbanas, especialmente los tendidos eléctricos, la instalación de usos periféricos como EDAR, polveros, gasolineras, distribuidoras de gas butano o, en el peor de los casos, vertidos incontrolados. En casos como los de Higuera de la Sierra o Aracena las urbanizaciones, naves industriales y vías de comunicación han dejado prácticamente irreconocible los ruedos originales.

2.4.2. Oportunidades

Los ruedos son espacios de oportunidad clave para el mantenimiento de un tipo de espacio agrícola de calidad en la Sierra de Huelva. En ellos la agricultura tradicional está todavía muy presente, y arraiga una riqueza de quehaceres y saberes que es preciso no desaprovechar. Primeramente, hay una clara oportunidad en su sostenibilidad y en su posible enfoque hacia la agricultura ecológica y de cercanía. En segundo lugar, regulando la implantación de usos agrícolas no tradicionales como los frutales en regadío intensivo (Fuenteheridos), cultivos novedosos como los arándanos (Aroche), o incluso invernaderos. Siempre que estos se vean acotados e integrados paisajísticamente podrían representar una alternativa razonable, ya que se mantiene el ruedo como espacio productivo.

Por otra parte habrá que considerar el amplísimo patrimonio *menudo* que caracteriza los ruedos agrícolas: "las tapias de barro y los muros de piedras u hormas, las calzadas o balates, los bancales o paratas, los pozos, gavias, albercas, acueductos y las lievas o acequias y los empedrados son algunos ejemplos de la ingeniería popular con la que se puso en producción la sierra, y que confiere un aspecto singular a esta zona." (Rufino Durán y Villar Sánchez 1999). Sin olvidar, como no, edificios singulares como ermitas y cruceros, y valores inmateriales. La riqueza de estos elementos es una de las fortalezas de estos espacios. Pero su conservación no resultará fácil si no se fomenta un interés real por parte del vecino y de la sociedad. Quizás las políticas de

compensación territorial, como forma de repartir la carga del valor paisajístico al margen de la propiedad del elemento físico que lo soporta, puedan compensar los procesos de pérdida (Hernández Hernández 2010).

Finalmente, y operando bajo los conceptos de sostenibilidad y de *patrimonio integral*, es decir, la "interrelación de contenidos patrimoniales de índole cultural y natural" (Cuenca López 1999), la explotación turística añade posibilidades de aprovechamiento. Su atractivo depende de su presentación como piezas integrantes de un modelo social más sostenible (Hermosilla Pla 2010), y como "expresión de una historia y modos de vida compartidos, específicos de un determinado territorio" (Agudo Torrico 2007, 30). Los ruedos se erigen en auténticos sistemas patrimoniales y territoriales sostenibles, que podrían beneficiarse de una integración en los circuitos turísticos ya existentes en torno al senderismo, las actividades recreativas y la gastronomía.

3. RECOMENDACIONES PARA LA INTERVENCIÓN

En cuanto paisajes, la resiliencia de los ruedos se define como su capacidad de acoger cambios sin dejar por ello de ser reconocibles (Gómez Zotano y Riesco Chueca 2010). Nuestro estudio confirma que el carácter paisajístico de los ruedos reside en su uso agrícola y en una serie de rasgos caracterizadores: una estructura micro-parcelaria avenada por una densa red de caminos y una amplia variedad de arquitecturas vernáculas creadas para su aprovechamiento.

Como resultado del proceso de análisis y en consonancia con la Estrategia de Paisaje de Andalucía (Junta de Andalucía 2012), se identificaron tres grandes objetivos:

- Mantener o mejorar su funcionalidad.
- Gestionar y ordenar la relación entre el ruedo y el núcleo de población.
- Mantener o mejorar la estructura y elementos de los ruedos.

La filosofía que subyace a los objetivos propuestos es eliminar, en lo posible, la competencia territorial de usos no agrícolas y extender las medidas de preservación e integración paisajística. El territorio es un bien privativo tangible y el paisaje un bien común inmaterial. Es un activo económico de la comunidad, y como tal debe considerarse en la regulación del ejercicio del derecho privado sobre el elemento físico que le da soporte (Busquets Fábregas y Cortina Ramos 2009). Para ello debe insistirse en un modelo de compensación territorial, donde los usos lucrativos compensen el mantenimiento de aquellos otros que, no siéndolos, aportan sin embargo valor a los primeros. A este perfil responde del modelo ruedo - casco urbano, más aun si consideramos el turismo sostenible como uno de los motores económicos de la zona.

Siguiendo el esquema fijado por el art. 12b de la Ley de Ordenación del Territorio de Andalucía (Junta de Andalucía 1994, en adelante LOTA), los Planes de Ordenación del Territorio Subregionales (en adelante POTS) se ordenan a través de objetivos, criterios, propuestas y medidas de ordenación. A continuación se

resumen los puntos principales de los objetivos y propuestas de ordenación, sin entrar en profundidad en su formulación específica en forma de directrices, normas o recomendaciones.

3.1. Objetivo 1: mantener o mejorar la funcionalidad de los ruedos.

Este es el objetivo más complejo y difícil de alcanzar, pero es indudable que devolver el valor productivo a los ruedos es imperativo para mejorar su resiliencia. Sabemos que si un sistema no funciona por sí solo -no se autoabastece-, la inmisión de energía externa, en forma de inversión pública o privada, para su mantenimiento será siempre limitada (Esteban i Noguera 2009). En nuestro caso, el uso agrícola, que a su vez responde a un modelo de gran sostenibilidad, se ve en gran parte agotado y poco a poco sustituido por los usos urbanos en general y recreativos en particular: bien de ocio privado (segundas residencias), o bien de disfrute público (turismo rural).

Para este objetivo general se desarrollan tres objetivos específicos: la promoción y el fomento de los usos agrícolas tradicionales; la regulación de nuevos usos compatibles con el mantenimiento de ruedos agrícolas de calidad; y la limitación de los usos incompatibles.

3.1.1. Promoción y el fomento de los usos agrícolas tradicionales

Las propuestas referidas al primero deben engranar con políticas sectoriales ligadas al fomento de la agricultura local y ecológica: priorizando los ruedos para la asignación de subvenciones agrícolas y como destinos preferentes de fiscalidad ambiental, estableciendo una marca de calidad territorial, fomentando el consumo directo de cercanía (km. 0), y apoyando el asociacionismo entre productores. Igualmente, se puede frenar el proceso abandono a través de iniciativas como un banco de tierra o fomentando la agricultura educativa y "de ocio" sin fines productivos. La factibilidad de las iniciativas citadas ya está demostrada por ejemplos como el de la Red Terrae[3], de la marca Calidad Rural[4] o del proyecto Planpaís[5].

3.1.2. Regulación de nuevos usos compatibles con el mantenimiento de ruedos agrícolas de calidad

En relación con los usos compatibles e incompatibles, habrá que incidir en el establecimiento de umbrales de tolerancia y en la armonización paisajística de los primeros, y en la limitación o prohibición de los segundos. El enfoque es el de una evolución controlada, especialmente de los desarrollos e infraestructuras urbanas, ya que insistir en una impermeabilización total frente a los cambios resulta contraproducente en la medida que conduce a un proceso estéril de museificación. Entre los usos compatibles se apoyan, aunque regulados, los

[3] http://www.tierrasagroecologicas.es/

[4] http://www.calidadterritorial.es/

[5] http://www.planpais.org/

cultivos no tradicionales, especialmente los sostenibles, el uso turístico ligado al turismo activo y responsable, la puesta en valor y difusión de los ruedos y de los elementos patrimoniales que hay en él.

3.1.3. Limitar los usos incompatibles

Entre las potestades de un POTS está la indicación de "las zonas para la ordenación y la compatibilización de los usos del territorio y para la protección y mejora del paisaje, de los recursos naturales y del patrimonio histórico y cultural" (LOTA art. 11.c). Para ello, el primer lugar se propone la clasificación del ruedo como Suelo No Urbanizable de Especial Protección por criterios paisajísticos, bien de su delimitación completa, o bien, en determinados casos, de las zonas A (regadío) identificadas en el análisis. En estos casos el desarrollo urbanístico en las zonas B y C (olivar y secano), deberán ser justificadas detalladamente, especialmente, en relación con la ausencia de otras posibles localizaciones. Igualmente, la construcción de infraestructuras se prohíbe en la zona A, y se regula en las B y C, insistiendo en su integración paisajística.

3.2. Objetivo 2: Gestionar y ordenar la relación entre el ruedo y el núcleo de población.

Vista la concentración de tensiones y dinámicas en algunos de los bordes de contacto entre ruedo y núcleo, se prestará una atención específica a estos espacios. Habrá que empezar por la recuperación de aquellos ruedos que se encuentran divididos y desarticulados a causa de crecimientos urbanísticos (falta de cohesión interna), identificando posibles zonas de conexión, como solares, a fin de recuperar los usos agrícolas.

En relación con los bordes entre el casco urbano y el ruedo habrá que instar al planeamiento urbanístico para su correcto tratamiento. Se insiste especialmente en la integración paisajística de las actuaciones nuevas y existentes, muy especialmente a nivel visual en casos en que exista dominancia del núcleo sobre el ruedo.

A un nivel más amplio de cooperación administrativa, se recomienda la consideración del ruedo como entorno de protección de los catorce Conjuntos Históricos serranos declarados[6]. Aunque un entorno de protección[7] no tiene como objeto la protección *per se* de los elementos que incluye (el ruedo) sino que está en función del bien que protege (el Conjunto Histórico), bien es cierto que el primero se hallaría sujeto, con aun más fuerza, al deber de conservación, en virtud del art. 14 de la Ley de Patrimonio Histórico de Andalucía (Junta de Andalucía 2007), y además le sería de aplicación, entre otros, el art. 19 sobre

[6] Alájar, Almonaster la Real, Aracena, Aroche, Castaño del Robledo, Corteconcepción, Cortelazor, Fuenteheridos, Galaroza, Higuera de la Sierra, Linares de la Sierra, Los Marines, Valdelarco y Zufre.

[7] Art. 28 de la Ley 14/2007, de 26 de noviembre, de Patrimonio Histórico de Andalucía: "por aquellos inmuebles y espacios cuya alteración pudiera afectar a los valores propios del bien de que se trate, a su contemplación, apreciación y estudio (...)".

contaminación visual o perceptiva. Igualmente se propone la inclusión de los elementos patrimoniales de los ruedos en los catálogos urbanísticos de protección.

3.3. Objetivo 3: mantener o mejorar la estructura y elementos de los ruedos.

Finalmente, el último objetivo trata del mantenimiento o mejora de la estructura y los elementos de los ruedos, y aspita conocer, proteger y preservar la estructura y elementos de los ruedos, así como limitar las edificaciones diseminadas

Se aspira al mantenimiento de la estructura parcelaria del ruedo y de las arquitecturas populares que lo significan y caracterizan (cercados, linderos, *lievas*, fuentes, lavaderos, abrevaderos, molinos, eras, bancales, etc). El valor de este patrimonio extenso y disperso reside en el conjunto y no en el elemento concreto, por lo que el acercamiento al problema debe hacerse desde distintos puntos de vista, e involucrando tanto al sector público como al privado.

Las acciones deben ser, por lo tanto, transversales, abarcando desde la ordenación hasta la búsqueda activa de la colaboración voluntaria entre los propietarios, la ciudadanía y la administración. En el primer caso hablamos de medidas ligadas a los instrumentos urbanísticos, como la regulación de los problemas de indisciplina urbanística, la limitación de la edificabilidad, agregación y segregación de parcelas, la demolición, alteración o abandono de cercados y caminos, y los usos y materiales permitidos y prohibidos.

En cuanto a la colaboración, las medidas deben orientarse al fomento de la inversión privada, de la participación pública y de la cooperación interadministrativa. Así, se recomienda la consideración de los ruedos como destinos preferentes de fiscalidad ambiental, impulsando medidas dirigidas al fomento del uso de las técnicas constructivas tradicionales o en la recopilación de buenas prácticas, o la redacción de manuales de integración paisajística específicos (cf. Parque Natural Sierra Norte de Sevilla. Consejería de Medio Ambiente. 2009). Se quiere fomentar así el estudio de los ruedos a través del impulso de iniciativas de inventario y reconocimiento en colaboración con la sociedad civil, o incluyendo estos espacios en los programas de voluntariado ambiental del Parque Natural.

4. BIBLIOGRAFÍA DE REFERENCIA

AGUDO TORRICO, JUAN. 2007. «Arquitectura tradicional: de patrimonio modesto a patrimonio molesto». *Asociación Cultural Lieva*.

BUSQUETS FÁBREGAS, JAUME, Y ALBERT CORTINA RAMOS, eds. 2009. *Gestión del paisaje: Manual de protección, gestión y ordenación del paisaje*. L'Hospitalet the Llobregat: Editorial Ariel.

CORONADO SÁNCHEZ, ANA. 2012. «Umbrales. Transiciones entre conjuntos edificados y ruedos agrícolas en la Sierra Morena de Huelva.» Tesis de Fin de Máster, Sevilla: Universidad Pablo de Olavide.

CUENCA LÓPEZ, JOSÉ MARÍA. 1999. «El Parque Natural Sierra de Aracena y Picos de Aroche. Posibilidades de elaboración de un proyecto de difusión patrimonial desde una perspectiva didáctica». En *XIII Jornadas del Patrimonio de la Comarca de la Sierra*, 495-503. Huelva: Diputación Provincial.

ESTEBAN I NOGUERA, JULI. 2009. «El paisaje en la planificación territorial y urbanística». En *Gestión del paisaje*, de Jaume Busquets Fábregas y Albert Cortina Ramos, 379-96. Barcelona: Ariel.

GÓMEZ ZOTANO, JOSÉ, Y PASCUAL RIESCO CHUECA. 2010. *Marco conceptual y metodológico para los paisajes españoles: Aplicación a tres escalas espaciales*. Sevilla: Consejería de Obras Públicas y Vivienda, Junta de Andalucía

HERMOSILLA PLA, JORGE. 2010. *Los regadíos históricos españoles: paisajes culturales, paisajes sostenibles*. (Gestión tradicional del agua, patrimonio cultural y sostenibilidad ; n. 3). Madrid Barcelona México: Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino.

HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ, MARÍA. 2010. «Gestión del paisaje. Manual de protección, gestión y ordenación del paisaje. Barcelona: Ariel. Patrimonio.» *Investigaciones geográficas*, n.º 51: 275-76.

IAPH. 2007. «La cultura del agua en la Sierra de Aracena y Picos de Aroche». *PH: Boletín del Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico* 15 (62): 44-85.

Junta de Andalucía. 2007. *Ley 14/2007, de 26 de noviembre, del Patrimonio Histórico de Andalucía.*

Junta de Andalucía. 2012. *Estrategia del Paisaje de Andalucía.*

Junta de Andalucía. 1994. *Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía.*

MATA OLMO, RAFAEL. 2008. «El paisaje, percepción y carácter del territorio. Conocimiento y acción pública». En *Paisaje vivido, paisaje estudiado*. Sevilla; Córdoba: Consejería de Medio Ambiente, Junta de Andalucía.

MATA OLMO, RAFAEL, Y SANTIAGO FERNÁNDEZ MUÑOZ. 2010. «Paisajes y patrimonios culturales del agua. La salvaguarda del valor patrimonial de los regadíos tradicionales». *Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales* XIV (337).

MATA OLMO, RAFAEL, Y LUIS GALIANA MARTÍN. 2008. «Ordenación y gestión del patrimonio cultural y el paisaje: la experiencia del Plan Especial de la Sierra de los Molinos en Campo de Criptana». *Cuadernos geográficos de la Universidad de Granada*, n.º 43: 199-226.

Parque Natural Sierra Norte de Sevilla. Consejería de Medio Ambiente. 2009. *Manual de Integración Paisajística. Parque Natural Sierra Norte de Sevilla (2009)*. Argos Proyectos Educativos S.L.

RUFINO DURÁN, FRANCISCO JOSÉ, Y AQUILINO VILLAR SÁNCHEZ. 1999. «La arquitectura rural en el Parque Natural "Sierra de Aracena y Picos de Aroche"». En *XII Jornadas del Patrimonio de la Comarca de la Sierra*, 507-51. Aracena: Diputación Provincial.

Scottish Natural Heritage, The Countryside Agency. 2002. «Landscape Character Assessment. Guidance for England and Scotland». Wetherby: Countryside Agency and Scottish Natural Heritage.

Valle del Valle, Eduardo del, y Hilario Vázquez Vázquez. 1992. «Reflexiones sobre la arquitectura popular». En *IV Jornadas del Patrimonio de la Sierra de Huelva*, 25-34. Jabugo: Consejería de Cultura y Medio Ambiente.

WOODCRAFT, SAFFRON ET AL. (2012) *Design for Social Sustainability*. London: Social Life.

B. EL PATRIMONIO TERRITORIAL (NATURAL, CULTURAL Y PAISAJÍSTICO) COMO BASE PARA CONSTRUIR PROYECTOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE

Los Alcores de Sevilla: Patrimonio Territorial y Planificación Urbanística

Soledad Gómez Rodríguez
Arquitecto, Urbanista
Máster oficial universitario en Urbanismo, Planeamiento y Diseño Urbano, Universidad de Sevilla
Máster en Gestión del Patrimonio Histórico, Confederación de Empresarios de Andalucía
Doctorando en Arquitectura, Universidad de Sevilla

RESUMEN
Los procesos de habitación hacen inevitable la transformación del territorio, configuran un espacio habitado, programado, proyectan una imagen, un paisaje. Las dinámicas de planificación urbanística en el territorio escarpado de Los Alcores de Sevilla, al sur de España, sistema patrimonial reconocible en el tiempo, espacio transformado por las formas que lo habitan, tangibles en las trazas del terreno como vestigios materiales con identidad propia, son objeto de valoración y estudio. Los efectos habitar el territorio en la preservación de los valores patrimoniales y el análisis de obsolescencias en políticas territoriales aplicables, desde estrategias de habitación bajo el concepto de un desarrollo sostenible, es parte del trabajo de investigación que aquí se presenta.

ABSTRACT
The habitation processes make the transformation of the territory unavoidable, they configure an inhabited programmed space, an image is projected, a landscape. The dynamics of urban planning on the steep territory of Los Alcores of Seville, in the south of Spain, recognizable patrimonial system in time, a transformed area by the ways it is inhabited, tangible on the trace of the terrain as material remains with self identity, they are objects of evaluation and study. The effects of the habitation in the preservation of the patrimonial values and the analysis of obsolescenses in applicable territorial politics, starting with strategies of habitation under the concept of a sustainable development, is part of the research that is presented here.

PALABRAS CLAVE
Los Alcores | Patrimonio territorial | Patrimonio histórico | Planificación urbanística Obsolescencias en políticas territoriales

KEYWORDS
Los Alcores | Territorial Heritage | Historical Heritage | Urban Planning Obsolescenses in territorial politics

1. LA CORNISA-ESCARPE DE LOS ALCORES COMO SISTEMA PATRIMONIAL

Los Alcores, unidad escarpada singular, próxima a Sevilla, en el ámbito geográfico de Andalucía occidental, al sur de España, puede definirse desde la complejidad de su estructuración espacial, por la geometría lineal que le otorga el escarpe, soporte de las tramas urbanas que habitan la cornisa, y base de los núcleos poblaciones de Alcalá de Guadaíra, Mairena del Alcor, El Viso del Alcor y Carmona, caracterizados por un desarrollo histórico coetáneo, articulado y concatenado; puede describirse a su vez, como fragmento del ámbito metropolitano de Sevilla, desde la vinculación territorial con otras entidades, formando a su vez parte integrante de la comarca Campiña de Carmona por su gran extensión de terreno agrícola productivo; puede percibirse desde la relación paisajística con las vegas de los ríos Guadalquivir, Guadaíra o Corbones, y puede relacionarse desde la articulación territorial con el área regional donde se inserta, desde la posición estratégica en Andalucía occidental.

Habitando la cornisa de Los Alcores
Habitando la vega

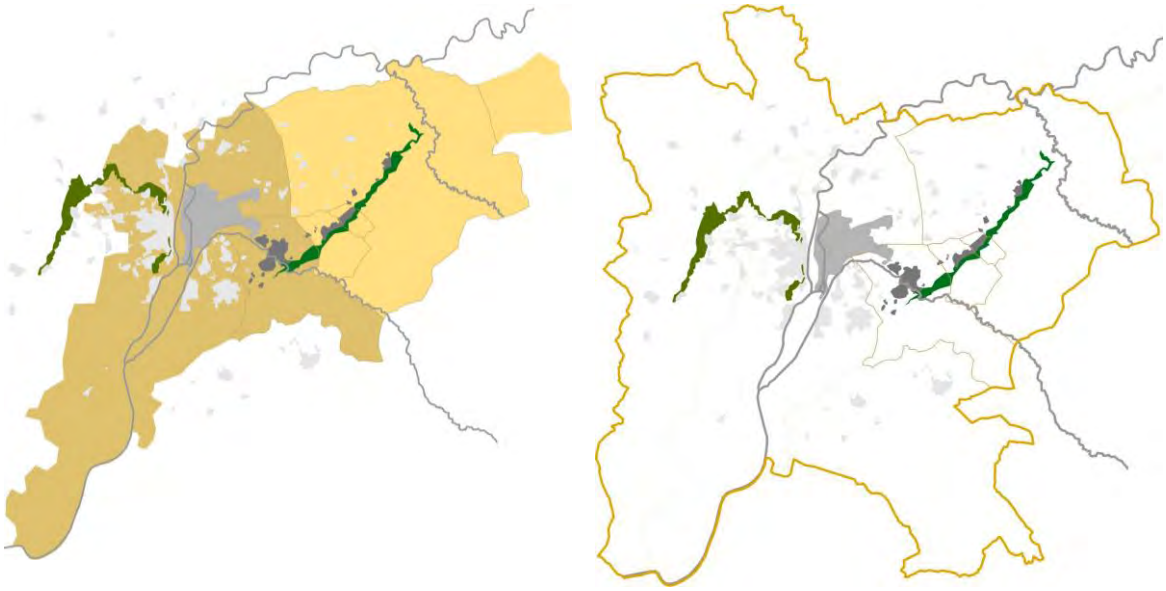
1.1. El territorio de Los Alcores

Esta investigación, la cual analiza el modelo productivo propio de la transformación urbano-industrial como consumidor e inutilizador del territorio desde el estudio del modelo orgánico tradicional, analiza el soporte habitacional de la cornisa-escarpe de Los Alcores como enclave territorial y como modelo productivo de carácter agrícola, desde las componentes formal y espacial, y a escalas de trabajo que permite abordar los conjuntos territoriales de los que a su vez forma parte, vinculándose territorialmente entre ámbitos comarcales y otras entidades geográficas.

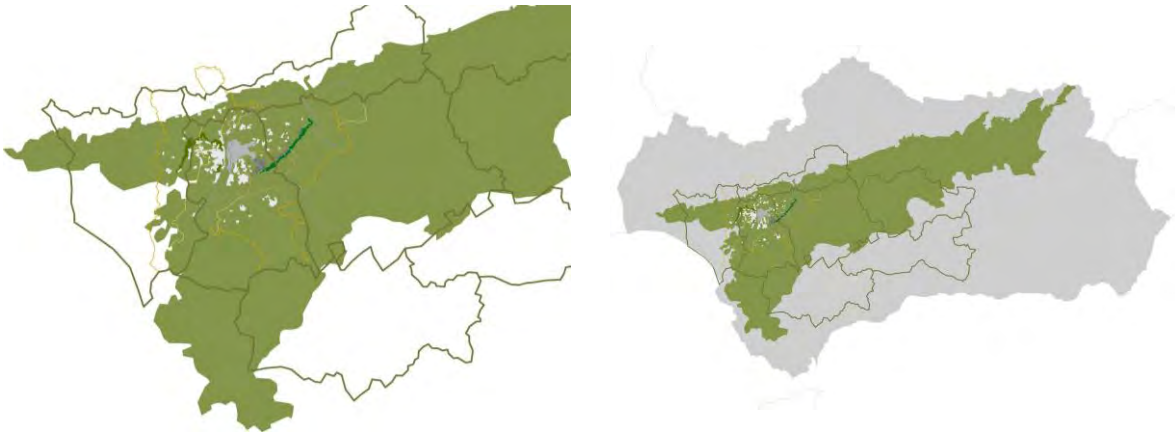
Se acota la investigación de este ámbito de estudio desde la integridad espacial, como unidad geográfica identificable, y desde el estudio de la concentración de recursos, de carácter natural y patrimonial, como factor de diferenciación, y por la disposición de sendos asentamientos afines, concatenados, con ciertas analogías y coetáneos en el tiempo, permitiendo reflexionar sobre los principios de la

habitación en el ámbito de estudio, como origen para la acción y efecto de habitar, desde el elemento escarpe como eje cohesionador y organizador de Los Alcores, y desde la cornisa como base del sistema habitacional. El espacio físico se define desde la disposición de las partes que forman el territorio de Los Alcores, y desde el análisis de la conexión espacial como aproximación geográfica en el ámbito metropolitano, relacionado espacialmente a nivel comarcal a escalas subregional y regional. Se analiza, a su vez, esa configuración, de carácter territorial y con connotaciones paisajísticas, desde las relaciones formales entre planta, sección escarpada y alzado, y desde la interacción entre las partes que lo conforman, definiendo la vinculación territorial entre elementos naturales, como la vegetación natural o la red hidrográfica, subterránea y superficial, entre elementos cohesionadores básicos de las trazas del terreno, como la red de comunicación tradicional de vías pecuarias y caminos rurales, entre tramas urbanas u objetos arquitectónicos dispersos, o entre tapices agrícolas, como medio vegetal antropizado, definiendo a su vez esas relaciones desde la acción de los agentes que intervienen y habitan en el territorio, pudiendo clasificarlos como los que moran el espacio, los que administran el territorio, los que visitan el lugar o los que descubren el enclave.

Cornisa-escarpe de Los Alcores, base de asentamientos
Vinculación territorial con otras unidades geográficas
Gráficos de elaboración propia



Áreas comarcales vinculadas a Los Alcores
Delimitación ámbito Plan de Ordenación de la Aglomeración Urbana de Sevilla
Gráficos de elaboración propia

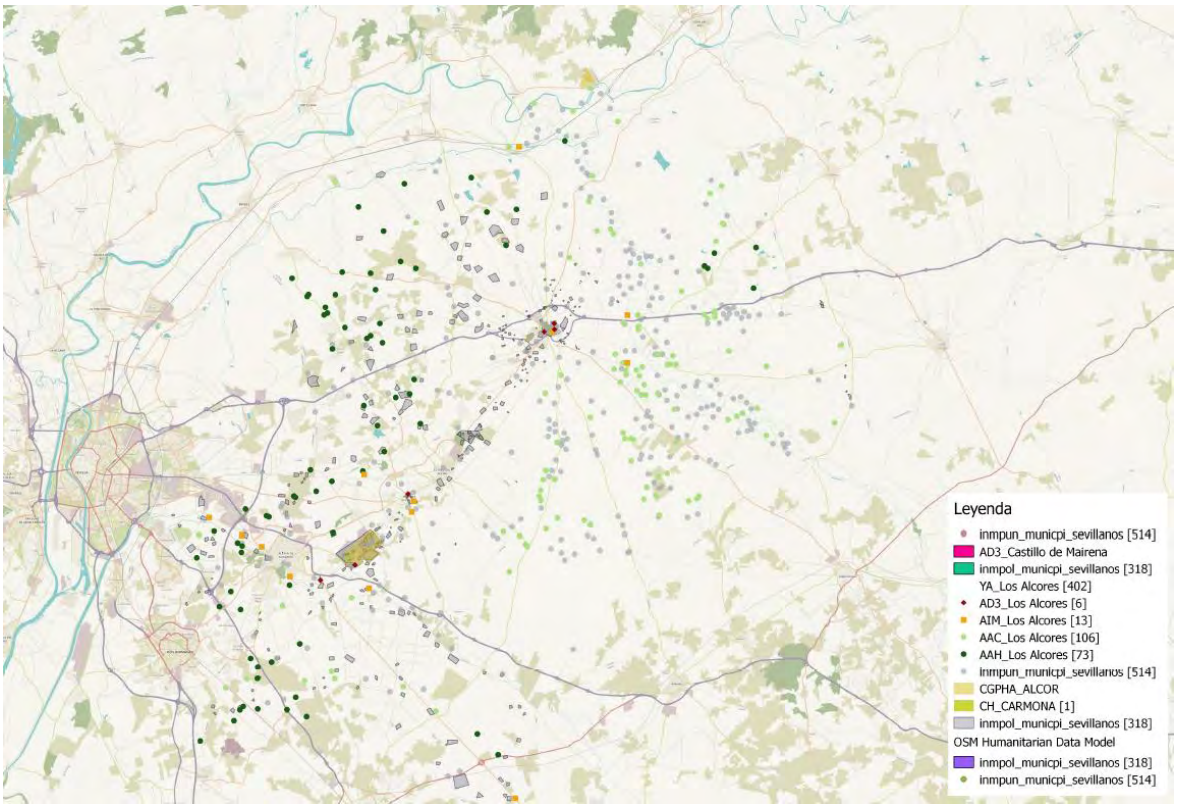


Unidades y Dominios Territoriales Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía
Área regional, Andalucía
Gráficos de Elaboración propia

1.2. El sistema patrimonial de Los Alcores

La singularidad espacial de Los Alcores, la cual hace posible el acercamiento a la delimitación del espacio físico y geográfico, hace imprescindible presentar el ámbito de estudio desde la singularidad patrimonial. Territorio tapizado por tejidos agrícolas, vertebrado por la red hidrográfica, subterránea y superficial, e hilvanado por la red de comunicación tradicional, se presenta como una territorio habitado por actividades y costumbres, tangible como patrimonio cultural desde las tramas

urbanas históricas y desde los objetos arquitectónicos dispersos en el territorio, como formas de habitar, perceptibles, configurando un espacio habitado, conformando un paisaje identitario. Se perciben valores patrimoniales, palpables en el escarpe, en la cornisa, en la vega, en los ríos, arroyos y manantiales, en la agricultura, en los caminos, en las arquitecturas, en las costumbres, en las gentes y en los paisajes, no definido por los límites municipales de los señoríos y villas que lo habitan, se relaciona, se vincula, forma parte de otros conjuntos, de otras redes, conforma un sistema patrimonial de carácter material, es un territorio que nos invita a descubrirlo.



Localización de bienes inmuebles
Elaboración propia

Caracterizando el sistema patrimonial como conjunto de elementos, intuitivamente determinado por atributos peculiares, por el orden predeterminado de los mismos y por las relaciones entre ellos, los valores patrimoniales, de carácter tangible, pueden clasificarse como naturales, históricos, culturales, paisajísticos y sociales. Natural. Al mismo tiempo los bienes patrimoniales, de carácter material, pueden clasificarse como:

Territoriales: alcor, cornisa, escarpe, vega, campiña (base de tramas naturales, tramas urbanas, red hidrográfica, red de comunicación tradicional, VVPP y CCRR, tapices agrícolas).

Arquitectónicos: tramas urbanas, bienes inmuebles, yacimientos arqueológicos, bienes muebles vinculados.

Este conjunto de valores y bienes patrimoniales conforman una estructura, como distribución de las partes que conforman el sistema patrimonial, distribuidas de forma propia para componer la complejidad e identidad del mismo, configurando el paisaje identitario de Los Alcores, desde la imagen que proyecta el lugar y desde la percepción simbólica e iconográfica.

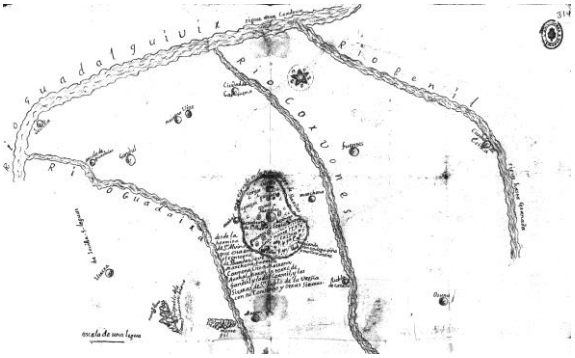
Patrimonio territorial e histórico de Los Alcores
Webs municipales Aytos. Alcalá de Guadaíra-Carmona

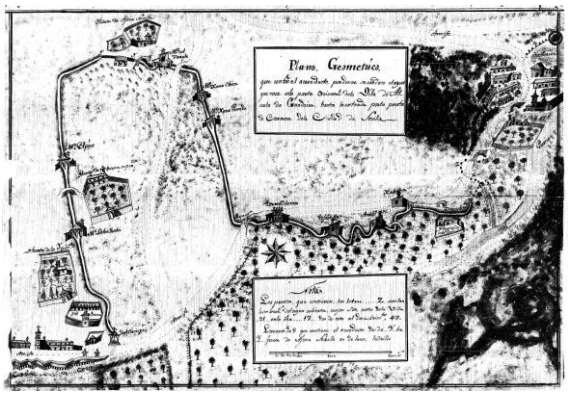
2. LA TRANSFORMACIÓN PROGRAMADA DE LOS ALCORES

2.1. Formas de habitar el lugar, procesos de habitación

Por evolución histórica: procesos de habitación y huellas en la evolución de la transformación del territorio, en la morfología de las tramas urbanas y en la colonización la actividad agrícola.

Hispalensis conventus delineatio. HIERONYMO CHIAVES, 1579

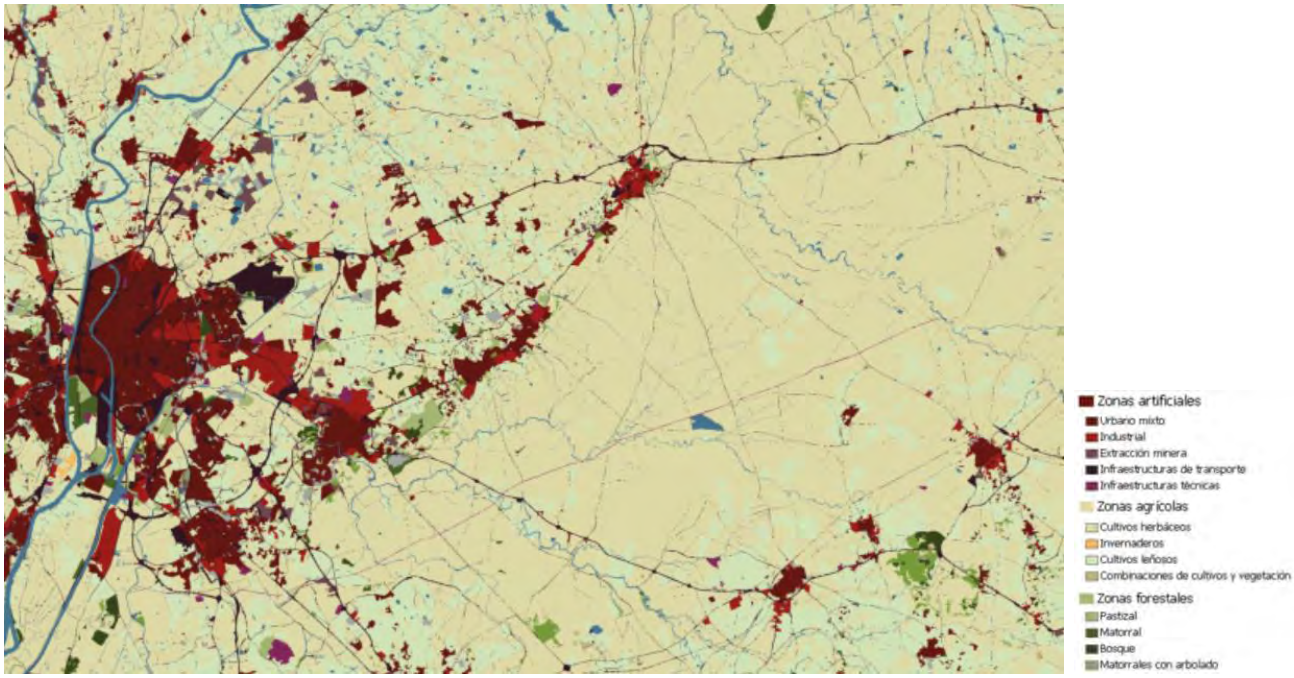




Sevilla suroriental (provincia). LÓPEZ DE VARGAS MACHUCA, TOMÁS, 1787
Sevilla. Caños de Carmona (Acueducto). Abastecimiento de agua, 1770

Por evolución de los procesos de habitación por legislación sectorial y figuras de planificación territorial, urbanística y patrimonial: huellas en los procesos de habitación, programados por legislación sectorial, o planificados como desarrollo de instrumentos de ordenación territorial, urbanística y patrimonial, relacionando la evolución de las tramas urbanas como modelos de crecimiento urbanístico, aprobados por disciplina urbanística, en cumplimiento a la legislación específica y normativas aplicables, en los distintos tipos de suelo:

Suelos urbano y urbanizable.
Suelo no urbanizable de especial protección por legislación específica.
Suelo no urbanizable de especial protección por planeamiento territorial.
Suelo no urbanizable de especial protección por planeamiento urbanístico.
Suelo no urbanizable de carácter natural o rural por planeamiento urbanístico.
Planeamiento especial.
Catálogos municipales.

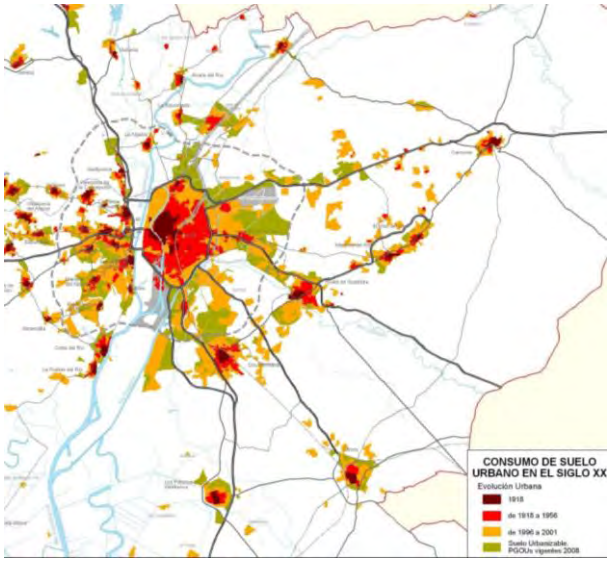


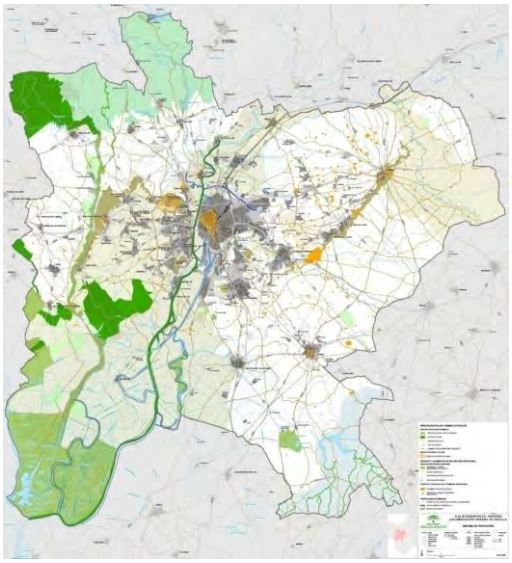
REDIAM. Siose Andalucía 2011

Como instrumentos de planeamiento territorial y urbanístico, destacan:

A escala regional Andalucía:
POTA 2006 (Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía).
PEPMF 1986 (Plan Especial de Protección del Medio Físico
A escala metropolitana:

POTAUS 2009 (Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Sevilla).

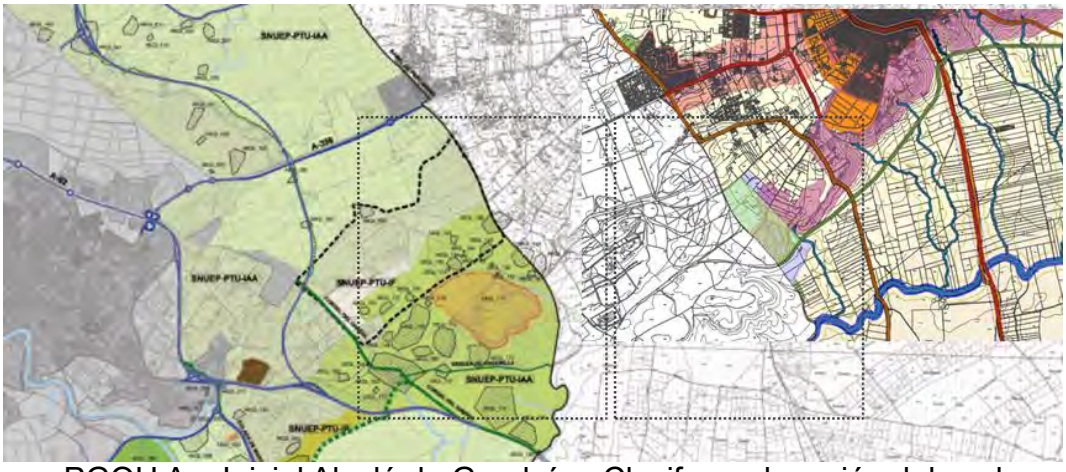




Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Sevilla
Memoria de información, consumo de suelo urbano
Zona de protección territorial: escarpes y formas singulares del relieve

A escala local:

Alcalá de Guadaíra:
Planeamiento general aprobado definitivamente:
PGMO 1994 (Plan General Municipal de Ordenación).
Adaptación parcial LOUA 2009 (Ley 7/2002 de Ordenación Urbanística de Andalucía).
Planeamiento general en redacción:
PGOU Aprobación inicial 2009 (Plan General de Ordenación Urbanística).
Mairena del Alcor:
Planeamiento general aprobado definitivamente:
NNSS 1994 (Normas Subsidiarias municipales).
Adaptación parcial LOUA 2013.
Planeamiento general en redacción:
PGOU Trabajos preliminares.
El Viso del Alcor:
Planeamiento general aprobado definitivamente:
NNSS 1999.
Adaptación parcial LOUA 2014.
Planeamiento general en redacción:
PGOU Aprobación provisional 2015.
Carmona:
Planeamiento general aprobado definitivamente:
NNSS 1983.
Adaptación parcial LOUA 2009.
Planeamiento general en redacción:
PGOU Aprobación provisional 2012.



PGOU Ap. Inicial Alcalá de Guadaíra. Clasif. y ordenación del suelo no urbanizable
Adap. Parcial LOUA Mairena del Alcor

Planeamiento especial:
PEPPH Aprobación definitiva 2009 (Plan Especial de Protección del Patrimonio Histórico).

Alcalá de Guadaira	Mairena del Alcor	El Viso del Alcor	Carmona
Catálogo elementos prot. PGOU Ap. Inicial 09	**Catálogo B. Inmuebles** NNSS 94 | Adap. LOUA 13	**Catálogo Patrimonio Hist.** PGOU Ap. prov. 15	**Catálogo** PEPPH Ap. def. 09
Paisajes	Prot. ambiental vistas	-	-
Estructuras	-	-	-
Espacios	-	-	Espacios urbanos Grupos 1 | 2 | 3 | 4
Inmuebles 1_I | 2_T y C | 3_ES	Bienes Inmuebles Int. | Est. | Amb.	Elementos arquitect. Int. | Est. | Parc. | Amb.	Ed. ciudad y su entorno A | B | C | D | E | F
Entidades	-	-	-
Yac. Arqueológicos 1_S | 2_C. Prev. | 3_EE	Yac. Arqueológicos	Yac. Arqueológicos	Yac. Arqueológicos
-	-	Elementos singulares	-
-	-	-	Patrimonio Hist. Rural A | B | C | D | E | F

Niveles de protección de los bienes catalogados en el Planeamiento Urbanístico municipal

Y las figuras de protección y conservación del patrimonio histórico en Andalucía, según Ley 14/2007, de Patrimonio Histórico de Andalucía, destacando los inmuebles declarados BIC (Bien de Interés Cultural) o con catalogación general.

2.2. Obsolescencias en las políticas territoriales.

Evaluando la transformación del territorio desde la definición del estado actual, y evaluación de la degradación evolutiva de los bienes patrimoniales, el estudio de la obsolescencia en las figuras de planificación territorial, urbanística y patrimonial, como políticas territoriales aplicables en Andalucía, establecen el contenido de la ordenación estructural: da instrumentos generales para que los gobiernos municipales planifiquen una ordenación pormenorizada, con disposiciones generales para el objetivo de protección y conservación del patrimonio, bajo la inexistencia registros de las transformaciones territoriales actuales a través de indicadores, ni de la transformación paulatina en la degradación de los valores patrimoniales identitarios, territoriales, arquitectónicos y etnológicos.

El escaso entendimiento de las relaciones territoriales de la aglomeración urbana en el ámbito metropolitano de Sevilla con Andalucía occidental-oriental, como capital territorial y espacio productivo, así como la definición de relaciones y vinculación de Los Alcores con otras redes patrimoniales y unidades geográficas, hace evidente la falta de entendimiento entre administraciones públicas, para la redacción conjunta y consensuada de planes generales, especiales o parciales. Sin embargo son objetivos comunes la conservación del patrimonio territorial,

persiguiendo la preservación del patrimonio natural y cultural del territorio como sello de identidad de Andalucía. Es desde la protección territorial desde la que hay ordenar el territorio, para un desarrollo regional desde el ente histórico, atendiendo a la calidad paisajística de los espacios y a la conservación de la actividad agrícola desde dinámicas sostenibles.

3. SÍNTESIS

El análisis del territorio de Los Alcores, sintetiza en que la introducción de elementos estructurantes en la planificación urbanística, a diferentes escalas, conllevaría a la reducción de los desequilibrios entre términos municipales y de fenómeno de propagación urbana. Normativas de metodologías innovadoras, adaptarían la dinámica actual a las nuevas tipologías sociales, bajo la conjunción de las políticas territoriales aplicables con objetivos comunes y bajo la cooperación entre municipios para “competir” mejor.

El estudio de un sistema planificador desde el entendimiento del territorio como un proceso metabólico, conlleva a un desarrollo sostenible con la preservación del medio rural como medio agrícola productivo, desde la planificación de estrategias que aboguen por la planificación de ámbito subregional, con métodos de evaluación y seguimiento a través de indicadores reales, con visión del capital territorial de Andalucía en el ámbito este del centro metropolitano de Sevilla e incidencia en la aglomeración urbana.

Este estudio, como propuesta de metodología de trabajo, y entendido desde la posición geoestratégica de Los Alcores en Andalucía occidental, pone de manifiesto una articulación territorial bajo la existencia de recursos naturales, culturales y paisajísticos, bajo el reconocimiento de la importancia territorial y los recursos naturales y rurales para el desarrollo económico bajo criterios de cohesión y coordinación territorial, con visión de políticas aplicables a escala regional y no a escala local, evaluando el impacto territorial de las acciones políticas. La puesta en marcha de estrategias de desarrollo cultural, social y económico en Los Alcores, desde la protección del sistema patrimonial, abogarían por las oportunidades del desarrollo rural en el marco del área metropolitana de Sevilla, bajo modelos sostenibles de habitación territorial.

BIBLIOGRAFÍA

PUBLICACIONES IMPRESAS:

AMORES CARREDANO, FERNANDO (1982): Carta Arqueológica de Los Alcores (Sevilla). Sevilla: Publicaciones Diputación Provincial de Sevilla, 1982.

CONSEJERIA DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES JUNTA DE ANDALUCÍA (2000): Patrimonio Histórico en el Ámbito Rural de la Cuenca del Guadaíra. Sevilla: Publicaciones Junta de Andalucía, 2000.

CONSEJERIA DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES; CONSEJERÍA DE CULTURA JUNTA DE ANDALUCÍA (2001): Análisis Urbanístico de Centros Históricos de Andalucía: Ciudades Medias y Pequeñas. Sevilla: Publicaciones Junta de Andalucía, 2001.

DIPUTACIÓN DE SEVILLA (2003): Atlas de la Provincia de Sevilla. Sevilla: Publicaciones Diputación Provincial de Sevilla, 2003.

INSTITUTO DE URBANÍSTICA DE LA UNIVERSIDAD DE VALLADOLID (1998): Territorio y Patrimonio. Revista Ciudades, 4. Valladolid: Instituto de Urbanística de la Universidad de Valladolid. Secretariado de Publicaciones e Intercambio Científico de la Universidad de Valladolid, 1999.

MADERUELO, JAVIER (2008): Paisaje y Territorio. Madrid: Abada, 2008.

MADERUELO, JAVIER (2010): Paisaje y Patrimonio. Madrid: Abada, 2010.

PLATAFORMA EN DEFENSA DE LOS ALCORES (2011): El patrimonio de Los Alcores. Una propuesta de parque cultural. Informe y propuestas sobre el patrimonio cultural, histórico-artístico, arqueológico, ambiental y paisajístico de la comarca. Sevilla: Editorial Atrapasueños, 2011.

PUBLICACIONES DIGITALES:

CE (1999): ETE Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE. Publicaciones CE, 1999.

DEPARTAMENTO DE PROYECTOS ARQUITECTÓNICOS ETSA, UNIVERSIDAD DE SEVILLA [DVD] (2011): Alrededores. Una geografía patrimonial por los Alcores y el Aljarafe. Documentos de Arquitectura y Patrimonio. Sevilla: Avellaneda, Canti & Ventura, 2008.

IAPH (2015): Guía del Paisaje Histórico Urbano de Sevilla. Volumen 1: Caracterización. Sevilla: ediciones IAPH, 2015.

IAPH (2015): Guía del Paisaje Histórico Urbano de Sevilla. Volumen 2: Objetivos y medidas. Sevilla: ediciones IAPH, 2015.

IAPH (2015): Guía del Paisaje Histórico Urbano de Sevilla. Documentos de trabajo. Estudios Temáticos. Sevilla: ediciones IAPH, 2015.

IAPH (2006): Caracterización patrimonial del mapa de paisajes de Andalucía. Boletín PH 66. Sevilla: Junta de Andalucía, Consejería de Cultura. IAPH, 2006.

IAPH; UNIVERSIDAD DE SEVILLA; UNIVERSIDAD PABLO DE OLAVIDE (2010): El paisaje y la dimensión patrimonial del territorio. Valores culturales de los paisajes andaluces. Ponencias VI Congreso internacional de musealización de yacimientos arqueológicos y patrimonio: Arqueología, Patrimonio y Paisajes Históricos para el siglo XXI. Boletín PH 66. Toledo, 2010.

IAPH (2010): Paisajes y patrimonio cultural en Andalucía. Tiempo, usos e imágenes. Avance. PH cuadernos 27. Sevilla: Junta de Andalucía, Consejería de Cultura, IAPH, 2010.

IAPH (2009): MAPA. Modelo Andaluz de Predicción Arqueológica. e-PH cuadernos 1. Sevilla: Junta de Andalucía, Consejería de Cultura, 2009.

UNIVERSIDAD DE SEVILLA; CENTRO DE ESTUDIOS DE PAISAJE Y TERRITORIO; JUNTA DE ANDALUCÍA (2006-2008): El paisaje en el conjunto arqueológico de los Dólmenes de Antequera. Reconocimiento de los recursos paisajísticos en el ámbito próximo de los Dólmenes de Antequera. Sevilla, Consejería de Cultura, 2011.

MADERUELO, JAVIER (2010): El paisaje urbano. Revistas CSIC Estudios Geográficos, vol. 71, nº 2692010, 2010.

WEBS:
Centro de Estudios Andaluces
http://www.centrodeestudiosandaluces.es/
Consejería de Educación, Cultura y Deporte, Junta de Andalucía
http://www.juntadeandalucia.es/culturaydeporte/web/areas/bbcc
Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, Junta de Andalucía
http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/site/portalweb/menuitem.d1a35641276b2bf2490a9d105510e1ca/?vgnextoid=fa99193566a68210VgnVCM1000005511eacRCRD
Colegio Oficial de Arquitectos de Sevilla
http://www.coasevilla.org/coas.html
Grupo de Desarrollo Rural de la Campiña y Los Alcores
http://www.campialcores.org/
Grupo de Investigación Paisaje Cultural. Intervenciones contemporáneas en la ciudad y el territorio Universidad Politécnica de Madrid.
http://gipaisajecultural.dpa-etsam.com/

Instituto Andaluz de Patrimonio Histórico
Consejería de Educación, Cultura y Deporte, Junta de Andalucía
http://www.iaph.es/web/
Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía
Consejería de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo, Junta de Andalucía
http://www.juntadeandalucia.es/institutodeestadisticaycartografia
Instituto del Patrimonio Cultural de España
Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, Gobierno de España
http://ipce.mcu.es/index.html
UNESCO
http://www.unesco.org/new/es/unesco/
UNISCAPE EU
http://www.uniscape.eu/
RECEL-ENELC
http://www.recep-enelc.net/
CIVILSCAPE
http://www.civilscape.eu/civilscape/content/es/index.html?jid=0o11
MECD
http://www.mecd.gob.es/cultura-mecd/areas-cultura/patrimonio.html
Escuela de Patrimonio Cultural
http://www.escueladelpatrimoniocultural.com/
DOCOMOMO
http://www.docomomo.com/
GIPYPAC
http://www.ehu.eus/patrimonioypaisajesculturales/files/index.php?go=cvs&art=1
Observatorio para la investigación en conservación
http://www.investigacionenconservacion.es/
UCM
http://www.ucm.es/geoturis/el-grupo
LABPAP
http://cargocollective.com/labpap/filter/proyectos

LEGISLACIÓN Y PLANEAMIENTO

Ley 16/1985, de 25 de junio, de Patrimonio Histórico Español. España: Boletín Oficial del Estado, de 29 de junio de 1985, núm. 155.

Ley 14/2007, de 26 de noviembre, de Patrimonio Histórico de Andalucía. Andalucía: Boletín Oficial Junta de Andalucía, de 19 de diciembre de 2007, núm. 248.

Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de Andalucía. Andalucía: Boletín Oficial Junta de Andalucía, de 22 de enero de 1994, núm. 8.
CONSEJERÍA DE VIVIENDA Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO JUNTA DE ANDALUCÍA (2009): Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Sevilla.

CONSEJERÍA DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES (2006): Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía.

DIRECCIÓN GENERAL DE BIENES CULTURALES CONSEJERÍA DE CULTURA JUNTA DE ANDALUCÍA (2009): Plan de Arquitectura Defensiva de Andalucía.

DIRECCIÓN GENERAL DE URBANISMO CONSEJERÍA DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES JUNTA DE ANDALUCÍA (2007): Plan Especial de Protección del Medio Físico y Catálogo de la Provincia de Sevilla.

JUNTA DE ANDALUCÍA (2012): Estrategia de Paisaje de Andalucía.

ALCALÁ DE GUADAÍRA PGOU Aprobación Inicial 2009 y otros documentos urbanísticos, normativas, catálogos y ordenanzas municipales.

MAIRENA DEL ALCOR NNSS municipales 1994 y otros documentos urbanísticos, normativas, catálogos y ordenanzas municipales.

EL VISO DEL ALCOR PGOU Aprobación Provisional 2015 y otros documentos urbanísticos, normativas, catálogos y ordenanzas municipales.

CARMONA PGOU Aprobación Provisional 2012, PEPPH Aprobación Definitiva 2009 y otros documentos urbanísticos, normativas, catálogos y ordenanzas municipales.

B. EL PATRIMONIO TERRITORIAL (NATURAL, CULTURAL Y PAISAJÍSTICO) COMO BASE PARA CONSTRUIR PROYECTOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE

El Plan Director del Parque Municipal como modelo de planificación sostenible del paisaje en el corazón de la ciudad de Belo Horizonte

José Antonio Hoyuela Jayo
Doctor Arquitecto, UVA, miembro de ICOMOS Brasil, 'Arquiteto e Urbanista' brasileño por la UFMG.

RESUMEN
El reto de planificar el parque de la primera capital republicana de Brasil exigía ampliar el concepto de patrimonio cultural integrando las dimensiones inmaterial y ecológica. El valor de centralidad y de diversidad natural y cultural hoy se suma a su valor histórico y su pervivencia en la memoria de los ciudadanos. Desde el principio apostamos por recuperar el área original del parque, unos 700 mil m^2, en vez de los 200 mil m^2que previeron hasta la actualidad.

Para integrar esas áreas planificadas, pero nunca ejecutadas, que hoy son equipamientos, residencias, industrias, o vías, proponemos nuevos instrumentos de la ingeniería del paisaje como jardines verticales, cubiertas verdes, pequeñas áreas de filtración, permeabilización generalizada, aumento de la arborización, o incluso pasarelas, recuperación de ríos o acciones dirigidas al fomento de la educación ambiental, de la recuperación de la memoria o de la obtención de áreas libres por concentración de la edificación.

La planificación de los parques urbanos en el siglo XXI exige integrar una visión paisajística como propone el convenio europeo y asume la ABAP (Associação Brasileira de Arquitetos da Paisagem, 2012). El Plan Director fue aprobado por unanimidad de los 20 representantes del Consejo de Patrimonio de la Ciudad de Belo Horizonte.

ABSTRACT
The challenge of planning the first republican brazilian capital park required to expand the concept of cultural heritage integrating the intangible cultural heritage with the ecological dimensions.

The value of centrality and natural and cultural diversity of the park today adds an historical value and its survival in the memory of the belohorizontinos. From the beginning we are committed to recover the original park area, about 700 000 m2, instead of the 200,000 m2 that remains until today.

To integrate these planned areas, but never executed, which are today equipment, residential and industrial areas or routes, we propose new instruments of engineering landscape as vertical gardens, green roofs, small areas of filtration, generalized permeabilization, increased tree planting, or even walkways, recovery of rivers or the promotion of environmental education, the recovery of the memory or obtaining free areas by concentration of the building areas.

Planning urban parks in the twenty-first century requires integrating a landscape perspective as is proposed by the European Convention and assumed by the ABAP (Associação Brasileira de Arquitetos da Paisagem, 2012). The Master Plan has been approved unanimously by the 20 representatives of the Heritage Council of the City of Belo Horizonte.

PALABRAS CLAVE
Plan Director, Urbanismo, Paisaje, Ordenación del Territorio, Parque Urbano, Ecología, Patrimonio Cultural, Memoria, Regeneración.

KEYWORDS
Master Plan, Urbanism, Landscape, Territorial Planning, Urban Park, Ecology, Cultural Heritage, Memory, Regeneration.

1. CULTURA Y NATURALEZA EN LA FORMACIÓN DE LA PRIMERA CAPITAL REPUBLICANA DE BRASIL, BELO HORIZONTE.

En 1889 se decide transferir la capital de Ouro Preto al Curral del Rey, Belo Horizonte, que es inaugurada como nueva capital de Minas en 1897. El Parque está inspirado en la obra de Frederick Law Olmsted de Nueva York y de Alphand del París de Hausmann de finales del XIX. El trazado propuesto se apoya en el encuentro de las aguas de los ríos Arrudas y Acabamundo, y culturalmente en el uso de elementos del paisajismo romántico como grutas, cascadas o templetes.

El proyecto de la Comisión Constructora (CCNC[i]) para la nueva capital ha sido declarado Patrimonio Documental de la Humanidad en 2015, incluido el diseño del Parque. Una utopía que ha de adaptarse a la realidad histórica desde la perspectiva de la sostenibilidad a través de la ordenación del paisaje (Choay, 1992 (1ª ed. 1965); Feria Toribio & Santiago Ramos, 2009).

La construcción de la nueva capital de Minas Gerais pretendía integrar modernidad y progreso y queriendo convertirse en un modelo urbanístico (Linhares Borges, 2005 a; Borsagli, 2012). La comisión había elegido el arraial de ‘Curral del Rey’ entre otras opciones (Juiz de Fora, Várzea do Marçal, Barbacena, Paraúna e o arraial de Belo Horizonte), por motivo de la calidad de sus aguas, y de su topografía (Governo de Minas Gerais, Commissão d'Estudos das Localidades indicadas para a Nova Capital, 1893).

Esta utopía, o“*arcadia”* ideal (Thoreau, 2001; Marsh, 1965 (1ª ed. 1862); Howard, 2010 (1ª ed. 1898)), se debatía entre la modernidad y las teorías sanitaristas en un debate entre la CCNC, de carácter técnico político, y sus mejores ingenieros, entre los que destacan Aarão Reis, Saturnino de Brito (Monteiro de Andrade, 2012) o el propio Paul Villon (autor del parque) expresados en la “Planta Geral da Cidade de Minas”, de Marzo de 1895 (Governo de Minas Gerais, 1895).

Muchas de las soluciones obedecen al urbanismo barroco (Arruda, 2012, p. 112) y el positivismo de la ingeniería sanitaria característica del periodo (Nascimento, Bertrand-Krajewski, & Britto, 2013, p. 9). Los diseños de ciudades como Washington (L’Enfant, 1791), París (Hausmann, entre 1852 y 1870), Barcelona (Cerdá, 1861) o la obra de Viena de Otto Wagner, en la de la década de 1860, en la recuperación del Ringstrasse, influirán en la propuesta final.

El diseño de la nueva capital contribuye a trasferir el poder real, de la corona, al poder de la nueva república recién constituida, y ello se expresará en los espacios públicos diseñados para las nuevas clases emergentes con especial atención a los parques y al sistema del verde (Espinha Baeta, 2013; Vasconcellos, 2004). Esa trasferencia se apoya en las experiencias de los nuevos parques, construidos como espacios públicos, en Inglaterra, con Jhon Nash, en París, con Alphand, o en Estados Unidos, con Olwsted. Sus principios de diseño están basados en el “arte de los jardines” (Alphand & Hochereau, 1867-1873), o en el “Parks Mouvement” (Scifoni, 2006, págs. 30-32; Castriota, 2007 b).

En Belo Horizonte la disposición de los espacios libres se van a apoyar en la topografía y en los ríos. Aunque el proyecto definitivo ignora estos cursos de agua (Borsagli, 2010), el Parque mantiene su posición en el encuentro de las aguas de los ríos Arrudas y Acabamundo. Mientras, la ciudad se desarrolla “contra natura”, olvidando sus bases, limitando su naturaleza a elementos decorativos en áreas concretas (Magalhães, 2015). De entre las áreas verdes destacan el Parque Municipal, el ‘Jardim Zoológico’, la ‘Praça da Liberdade’, o el Mercado Municipal, y en el área exterior un gran hipódromo y el cementerio (Dourado, 2008, pág. 113). Grutas, cascadas, pequeños bosquetes, quioscos, láminas de agua artificiales, cuando no avenidas verdes y sanitarias, como propone Saturnino de Brito (De Brito, 1943 (1ª ed. 1916)), intentan substituir en ellos la naturaleza olvidada.

2. PAISAJE Y PARQUES URBANOS EN EL SIGLO XXI.

El Paisaje es, todavía hoy, en el siglo XXI, un concepto eminentemente visual y mediático, el resultado de la interacción del hombre en la naturaleza. Lentamente el concepto se va enriqueciendo, en el Convenio Europeo paisaje es:

“... 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” (Consejo de Europa, 2000)

Ese paisaje, desde un punto de vista contemporáneo, se convierte en un concepto complejo donde la ecología, la cultura (historia, el arte, la etnografía, la tradición, la memoria, ...), la tecnología (control del territorio, el agua, los residuos, y también las comunicaciones e internet), la participación y la integración social (en defensa de la ética y la moral) y el rendimiento económico, deben ser analizados en conjunto.

La ordenación, urbana y territorial, recupera de este concepto de paisaje los elementos y estructuras de análisis y diagnóstico, que pasan a formar parte del instrumental del proyecto. Su dimensión holística hace de él un instrumento único y fundamental para las ciencias que se dedican a comprender, analizar, y ordenar el espacio geográfico. Intentaremos extraer las referencias de dicho concepto en las siguientes reflexiones sobre los servicios ecológicos y sobre los referentes del paisajismo contemporáneo en España, Brasil y Francia.

2.1. Parques Urbanos, servicios ecológicos y sociales, y Paisaje.

En este nuevo paradigma, los parques urbanos deben desempeñar, en el siglo XXI, un papel importante a escala local y territorial a través del fomento de los llamados servicios ecológicos (Daily, 1997; 1997). Más allá de los usos habituales de recreo, los parques urbanos ofrecen a las personas un refugio frente a la acelerada vida de la ciudad, un lugar en el que poder relajarse y desconectar, socializarse y estar en contacto con la naturaleza.

Al mismo tiempo, los parques urbanos pueden convertirse en el centro de referencia de la comunidad circundante, en nichos ecológicos y en elementos fundamentales de una infraestructura verde que recupere las conexiones entre la ciudad y la naturaleza que lo soporta. Ya sea como lugar para actividades de educación, deportes, eventos o ferias culturales, o como parte del sistema verde.

Un parque urbano debe ayudar a unir a la ciudadanía y a fortalecer su identidad bajo el paradigma de desarrollo sostenible (Wolcha, Byrneb, & Newellc, 2014).

La contribución que un parque depende de una variedad de factores, desde las cuestiones de seguridad hasta los elementos de diseño. Sólo un adecuado plan o proyecto puede hacer de un parque un espacio compatible con las necesidades de los visitantes, convirtiéndolo en un espacio valorado y adecuadamente utilizado, y adecuado para la prestación de servicios ecológicos y sociales.

Según Kuo, Sullivan, Coley y Brunson, los parques que prestan servicios ecológicos son más atractivos y contribuyen a fortalecer la cohesión social, fomentando el sentido de pertenencia y de comunidad (Brunson, Kuo, & Sullivan, 1998). Entre los servicios ecológicos están la regulación hidrológica (aumento de permeabilidad o la regulación de inundaciones), el control de la pérdida de suelos, la mejora de la calidad del aire, la moderación de las temperaturas, el aumento de los nichos ecológicos y de los refugios de la biodiversidad, y la difusión del conocimiento ecológico, de la educación y de soluciones prácticas de interés

ambiental, que contribuyen, en su conjunto, a la formación de una conciencia más ecológica (Daily, 1997).

Al mismo tiempo, otros estudios han demostrado la capacidad de los espacios verdes y naturales para influir positivamente en el bienestar individual. Autores han demostrado que visitas a la naturaleza pueden contribuir a la recuperación de enfermos (Ulrich, 1981), a reducir la ansiedad (Heerwagen, 1990), y a mejorar una actitud positiva en la sociedad (Kaplan & Kaplan, 1989). La exposición a ambientes naturales también se ha relacionado con la restauración de la capacidad de atención y con la reducción de la delincuencia (Kuo, 2001).

Para que un parque urbano funcione así y sea asumido por la población debe cumplir con las necesidades de sus usuarios y ofrecer servicios ecológicos. De hecho, según (Carr, Francis, Rivlin, & Stone, 1992), los espacios públicos que son muy utilizados y valorados por los individuos tienen varias características en común. Los parques bien valorados son capaces de satisfacer el acceso al agua, la contemplación, ofrecen áreas cubiertas y baños, extienden la sensación de que el parque es seguro, y favorecen las vistas de la vegetación y de las perspectivas de lugares de mayor valor escénico (Carr, Francis, Rivlin, & Stone, 1992). Otros usos más activos, pueden ser áreas de picnic, espacios específicos para eventos y para el recreo en general y observatorios para conocer y entender el entorno.

El cumplimiento de estas necesidades puede ser más difícil en el contexto de poblaciones culturalmente diversas y ricas como la de Belo Horizonte. Además de resolver las heterogéneas demandas, los parques pueden fomentar la apreciación de las diferentes culturas y estilos de vida (Gobster, 1998), usando las plazas y espacios colectivos de diferentes maneras, adaptadas a las orientaciones del grupo (Hutchinson, 1978; Loukaitou-Sideris, 1995).

El Parque Municipal se enfrenta a muchos de los problemas típicos de los parques urbanos tales como inseguridad, degradación ambiental, presiones ambientales (ruidos, luces, eventos,…), dificultades de mantenimiento, y otras que le han convertido en un espacio público infravalorado. También podemos afirmar que el parque tiene otras muchas características positivas, incluyendo su ubicación sobre el encuentro entre el río Arrudas y el Acaba Mundo (ambos prácticamente ya enterrados), su centralidad y su percepción positiva de la población. Nuestra propuesta quiere integrar esas ideas de la comunidad que usa o conoce parque, sus valores ecológicos, y sus valores materiales e inmateriales, reconociendo que el parque, como patrimonio cultural y natural, paisajístico, de la ciudad de Belo Horizonte, es una oportunidad para fomentar un desarrollo sostenible.

2.2. Una visión holística del paisaje.

“Um crescimento harmonioso tem de se basear em estudos com visão de futuro. Um zoneamento deve preservar o patrimônio do município, analisar a direção da expansão em função da geografia, da economia, da relação com as estradas e com a natureza circundante, tratar da periferia urbana,

manter zonas de mata (onde ainda over), de campos naturais, em que os pássaros e os animais possam viver, planejar as atividades agropecuárias e industriais para que não se choquem, não prejudiquem uma a outra nem a população". (Burle Marx & Tabacow, 2004, pág. 186).

Arte cultura y naturaleza conviven en el paisaje contemporáneo luchando contra la globalización, la atemporalidad, la pérdida de carácter, la instantaneidad, y el dominio de lo efímero. Por eso el paisajismo propone hoy un "regionalismo crítico" que intenta fortalecer la base de la cultura a partir del fortalecimiento del contexto, del "hábitat" y del "lugar". Ese diálogo de búsqueda entre naturaleza y cultura será especialmente fructífero en Brasil, en la obra de Lúcio Costa, Gregori Warchavchick, o Roberto Burle Marx, y también en Francia, con Giles Clement, o en España en la obra de Enric Battle. En ellos vamos a buscar las bases para la definición que queremos de paisaje y desarrollo sostenible. Será especialmente importante la obra de Leenhardt (Leenhardt, 1996).

Burle Marx nos anticipa las propuestas que un paisajismo comprometido y sostenible debe atender. La preservación del patrimonio natural y cultural, la integración de las condiciones geográficas y topográficas, y de los recursos económicos y sociales, la conservación de las masas arbóreas prexistentes, y el equilibrio entre industria y agropecuaria, entre los hábitats de pájaros y animales, y los grupos sociales, son algunas de los desafíos que nos propone.
Estos conceptos ya están en la práctica del paisajismo contemporáneo, también en Brasil, que encuentra en Roberto Burle Marx, Luis Barragán, Thomas Church (Church, 2004; Church, Hall, & Laurie, 1995 (third edition Paperback)), Silvia Crowe, Cramer, Eckbo (Treib & Imbert, 2005), Odum (Odum, 1971), Lynch, Appleyard, Halprin e McHarg (Mc Harg, 1969; 2000) sus mejores actores. Con ellos se van a incorporar los conceptos de ecología, de arqueología, de arquitectura del paisaje, de happening urbano, o tiempo de ejecución, en el diseño del paisaje contemporáneo.

Con ello Burle Marx, después de su encuentro con Mello Barreto, une arte y naturaleza, en una de las reflexiones más brillantes y futuristas del paisajismo del siglo XX. Y es que a partir de la década de los años 30, primero en Recife, y luego en Belo Horizonte (Pampulha), la incorporación de la botánica en su paleta artística para la producción de jardines y parques más comprometidos ecológica y ambientalmente, colocará su visión del paisaje en una nueva dimensión.

Luego será Roberto Coelho Cardoso quien incorporará el Paisajismo al curriculum académico de la Universidad de São Paulo desde su conocimiento de la obra de Eckbo (Eckbo, Landscape for Living, 1950; Eckbo, People in a Landscape, 1998; Eckbo, The Art of Home Landscaping, 1956). También introducirá el paisajismo en la arquitectura de gran escala (Praça Roosevelt) y en la más doméstica (oficinas, restaurantes,…). Si bien Burle Marx define el paisajismo moderno, nacerá en un contexto ecléctico (como el Parque Municipal), romántico, bucólico, de influencia inglesa y francesa, con lagos, templetes, esculturas, praderas, puentes y algunos animales sueltos (patos especialmente). Después de él llegará el paisajismo

contemporáneo, que agregará influencias japonesas, americanas y francesas, la ecología, el land-art, y las intervenciones a diversas escalas.

La ecología, fundada por Haeckel como disciplina en 1866, establece la relación entre los organismos vivos y su ambiente (Dussart, 1977). Giles Clement propone una nueva visión que integra los procesos y las relaciones ecológicas dentro de la definición de paisaje. Dicha visión comienza por “parar la ciudad”, en su *Tiers Paysage*, propone como “tercer paisaje”:

"Fragmento indeciso de un jardín global, el 'Tercer paisaje' se compone de todos los lugares abandonados por el hombre. Estos márgenes concentran una biodiversidad que estos días aún no se valoran como riqueza”.

Giles Clement busca en el tercer paisaje a través de una actitud ecológica soluciones al crecimiento desordenado y agresivo que quiere amortiguar o parar. Espacios abandonados que son, antes de nada, abrigos de diversidad, reservas primarias de carácter agrícola, industrial, residencial, turístico,etc… Para él abandonado es sinónimo de barbecho (un lugar a la espera de un nuevo uso), espacio de agricultura, vacío de proyecto. Por ello propone excluir dichos espacios o territorios de la dinámica antrópica transformándolos en áreas verdes al servicio de la diversidad ecológica y ambiental.

Esa construcción del tercer paisaje tiene, desde su concepción, carácter sistémico, transformándose en un “Jardín Planetario”, y considerando el Planeta completo como un jardín. En este modelo importa preservar y garantizar la diversidad[ii] y hacernos conscientes de una nueva responsabilidad global, la de regular el uso de la tierra de forma compatible con la preservación de la calidad del ambiente. Finalmente propone que por ser un sistema cerrado se debe procurar el reciclaje permanente de la biomasa, del agua y de los materiales e intenta trasferir eso a sus jardines.

Defiende la urgencia ecológica ante la impotencia que nos genera la percepción del desastre, una ecología profunda (ecología radical) que promueve el rigor replanteándose todos los conceptos heredados (como el cambio climático, o el propio concepto de desarrollo sostenible).

Enric Batlle trasciende el paisaje como elemento aislado y propone una nueva concepción del espacio como ciudad sostenible, utopía verde. Es por ello que arquitectura del paisaje está intrínsecamente unida a la planificación y al diseño urbano. En esta nueva utopía, de una ciudad que se ha convertido en metrópolis, el sistema de parques y jardines se convierte en uno de los principales articuladores del territorio y en la base de las estructuras de continuidad entre el artefacto construido con el territorio circundante (Battle i Durany, 2011).

El "Jardín de la Metropoli' que propone Enric Battle es una utopía enunciada en un tono lleno de optimismo y cuya inspiración huye de visiones catastróficas. La estrategia para él consiste en desarrollar alternativas a las propuestas anti-

globalización en nombre del desarrollo sostenible y desde una visión holística de la ecología: primero proponiendo un cambio de los valores sociales; segundo, trabajando por una forma de economía verde, “ecologizada”, incluso a pequeña escala (de lo local a lo global); y en tercer lugar a través de la “ecología artificial” que él interpreta como una forma de usar la naturaleza sabiamente en base al sabio aprovechamiento de los recursos existentes. Para Battle debemos organizar nuevos paradigmas básicos, simples y lógicos, que nazcan de una actitud personal y desde una visión global, debemos dejar de responsabilizar a terceros y debemos interiorizar el problema:

“la guerra por la sostenibilidad tiene que ganarse en las ciudades, no en la selva amazónica” (Battle i Durany, 2011 pág. 83).

Y es que la utopía se construye a partir de pequeñas acciones pensadas y diseñadas como elementos plurifuncionales y dinámicos, desde la comprensión de su papel en una matriz orgánica del territorio, y por tanto, desde su diseño en varios niveles, escalas y dimensiones. Un diseño que ha de equilibrar el imperativo del desarrollo con la necesidad de la protección, y ha de integrar la pequeña escala con el potencial que la gran escala nos abre para trabajar en el sistema global, en el jardín de la metrópoli, en palabras de este arquitecto, yendo de "... el satélite a la lupa" (Battle i Durany, 2011, págs. 183-184).

La agricultura se convierte en el primero de los ingredientes del nuevo jardín de la metrópoli. Este paisajista identifica patrones similares en los espacios abiertos de las ciudades y en las zonas rurales. La integración de la naturaleza exige, desde su perspectiva, intervenir también en los procesos económicos y sociales y en la creación de una conexión con la tierra. De esta manera los organismos vivos interactúan con el hombre para la generación de nuevos tipos de paisajes híbridos.
Batlle basa su método de diseño en el uso de sistemas territoriales, y desde la perspectiva de una construcción metropolitana. El regreso del arte en la naturaleza, y de la naturaleza como arte, a través de 'Land Art' (no podemos olvidar aquí Inhotim) abre una ruta al potencial de innovación y de enriquecimiento en el diseño de nuevos paisajes. Para Battle, la arquitectura como un espacio destinado para el hábitat humano ha reflejado la evolución a lo largo de la historia de la relación entre el ser humano y el paisaje que sirve de hábitat. Las formas arquitectónicas deben siempre responder a una interpretación cultural de la naturaleza (Battle i Durany, 2011, pág. 119).

Un nuevo estrato, la tierra vacante, debe ser incorporado al jardín de la metrópoli. Según Battle, en su expansión, la ciudad dejó tras de sí grandes cantidades de recursos naturales, áreas industriales obsoletas, suelos altamente degradados y zonas agrícolas cuyos cultivos que desaparecen.

A través de una mirada amplia y holística, el trabajo de Batlle propone actuar como un motor para una nueva visión del territorio desde la agricultura, la ecología, el paisaje y la participación social. Battle utiliza las infraestructuras, los

usos del suelo, las bases geomorfológicas y la ciudad construida (o abandonada) como fundamentos del proyecto y como base de sus propuestas.

Con ello conseguimos integrar la matriz ecológica y la matriz cultural metropolitana en una simbiosis entre los espacios abiertos y los entornos urbanos de alto valor añadido, los "jardines de la metrópoli" que definitivamente encaran las múltiples dimensiones de la sostenibilidad.

3. EL PLAN DIRECTOR DEL PARQUE MUNICIPAL.

El Plan es el cuarto intento de desarrollo de un instrumento similar para el mismo espacio (Schmidt, Baptista, & Samuel de Lana, 1990; Cardoso Maciel, 2002; Brasil, 2012). Hoy, el Plan Director desarrolla su contenido acorde a los valores y primero define objetivos, estrategias, acciones e instrumentos, para después ordenar, proteger y gestionar mediante directrices y normas. La propuesta pasa desde los límites del actual parque (212.000 m^2) a los del diseño original (753.000 m^2) apostando por la regeneración urbana del área original. El Parque se propone así como paisaje cultural y como elemento estratégico de la trama desde una lectura histórica y desde el reconocimiento de sus servicios ecológicos y su diversidad cultural y ambiental. El Plan quiere desarrollar el concepto de paisaje en el siglo XXI como un paraguas y un rumbo a largo plazo que permita la integración de las acciones (Planes, Programas y Proyectos) que se necesitan para desarrollar sus propuestas (Hoyuela Jayo, y otros, 2015 b).

El Plan fue aprobado en el Consejo de Patrimonio Municipal con el voto positivo de 20 de los 20 consejeros que lo conforman el día 25 de Febrero de 2015. Por su condición de Paisaje protegido (Decreto n°17.086/75) actualmente está en proceso de aprobación en el Consejo Regional en el organismo responsable, el IEPHA (Instituto del Estado de Patrimonio Histórico y Artístico). Igualmente, como venimos comentando, está pendiente de su aprobación dentro de la OCU donde será revisado su programa de actuaciones y su alcance adaptándolo a los parámetros urbanísticos propuestos.

3.1. Fundamentos

El parque es una referencia tanto simbólica como el uso de toda la población de Belo Horizonte e incluso la zona metropolitana. Por lo tanto, el plan director tiene actuar de forma ambiciosa, tanto en términos espaciales como temporales (Hoyuela Jayo, 2014 b). Desde este punto de vista, cultural y ambiental, el Plan es una utopía y un paradigma de desarrollo sostenible que quiere convertirse en un modelo de planificación del paisaje. La propuesta considera las dos dimensiones de cualquier proyecto o plan de desarrollo, la ordenación y la gestión, y también la dimensión perceptiva, participativa, a través del análisis de las "vivencias" o situaciones de choque que se superponen en este espacio y crean diferentes momentos y perspectivas (Castriota, 2012).

El fin último de la propuesta es recomponer, a través de una reinterpretación del paisaje histórico planificado, pero con instrumentos contemporáneos e innovadores del paisaje, un "contexto cambiante" (Castriota, 2007 b) en constante movimiento. La paleta de instrumentos incluye los cambios en el uso del suelo y materiales, jardines verticales, parklets, depósitos de tormenta, directrices de manejo de plantas y árboles, la revitalización del río Acaba Mundo y Arrudas, uso de sistemas de depuración extensivos (tipo macrófitas), control de iluminación, energías renovables, cubiertas verdes y proyectos científicos y técnicos para la monitorización, la difusión y el fomento de la educación ambiental. Intentamos volver en el tiempo, al plan original de Paul Villon, a través de los instrumentos que ofrecen el paisajismo y, específicamente, la ingeniería del paisaje (Sangalli, López, García, Etxeberria, & Oier, 2015; Sangalli, 2005).

El Plan aplica métodos de análisis paisajísticos, con intenso apoyo de Internet y de SIG, proponiendo una infraestructura de datos espaciales como instrumento de monitorización y gestión. Un Plan que debe ser ejecutivo, transparente y sólido, pero también flexible, viable y eficiente.

3.2. Ámbitos, aprovechamientos, inversiones y previsiones de ocupación.

El Plan Director trabaja en el **Parque Municipal**, que ocupa hoy un total de 212.845 m^2[iii] y también con el área del **Parque Original,** de 753.503 m^2, donde propone acciones de carácter urbanístico y estratégico. En el área total, del Parque Original, 296.953 m^2 son propiedades privativas, 441.803 m^2 espacios públicos, de los que 243.705 m^2 viario y el resto el parque. También existen 14.746 m^2 de área ferroviaria, corredor ya previsto en el plano original.
Además se dan directrices urbanísticas, paisajísticas y ambientales para seis áreas en el entorno del **Parque Original**, que son la Zona Hospitalaria (Z1) con 121.887 m^2, la zona del Supermercado Extra (Z2) de 63.090 m^2, la zona de la manzana de 'Serraria e Cultura' (Z3) de 35.548 m^2, la Avenida dos Andradas de 37.921 m^2, el barrio residencial de Floresta con 91.376 m^2, las llamadas plazas de esquina con 176.090 m^2 en total, y 14.746 m^2 del área Ferroviaria. Los suelos y techos edificables están siendo definidos en la operación urbana consorciada (OUC, Antônio Carlos / Pedro I + Leste – Oeste) que está en proceso de aprobación[iv]. En total suman 1.202.350 m^2 de potencial constructivo[v]. En términos de suelo pasamos de un área privada de 285 mil m2 ocupados (edificados) y 452 mil m2 de espacio público (250 mil de parques y 202 mil de viarios) a un área de 186 mil m2 de área ocupada por edificaciones y unos 553 mil m2 de espacios públicos (de los que aproximadamente 350 mil serán de parques) recuperando casi 10 Ha de nuevas plazas y espacios libres.

Esto es posible gracias a la generación de nuevos parques y plazas como la del entorno de CEMIG, el corredor verde y ecológico de Andradas, la plaza en la cubierta de la operación del supermercado extra, la plaza de la actual sede de COPASA, la plaza de la Cultura en el entorno de la Serraria, los parklets en Floresta, y el gran parque jardín de la zona hospitalaria. En ellos dominará la urbanización verde con arbolado, jardines, plantas ornamentales y jardines

verticales. Además se fomentará el uso de cubiertas verdes, de energías renovables (fotovoltaica, mini-eólica, biomasa) y de jardines verticales en las edificaciones ya existentes. Con ello, en el cómputo global, en el horizonte 2050, el Parque Original podría recuperar entre un 30 y un 40 % del área verde perdida durante el proceso de construcción.

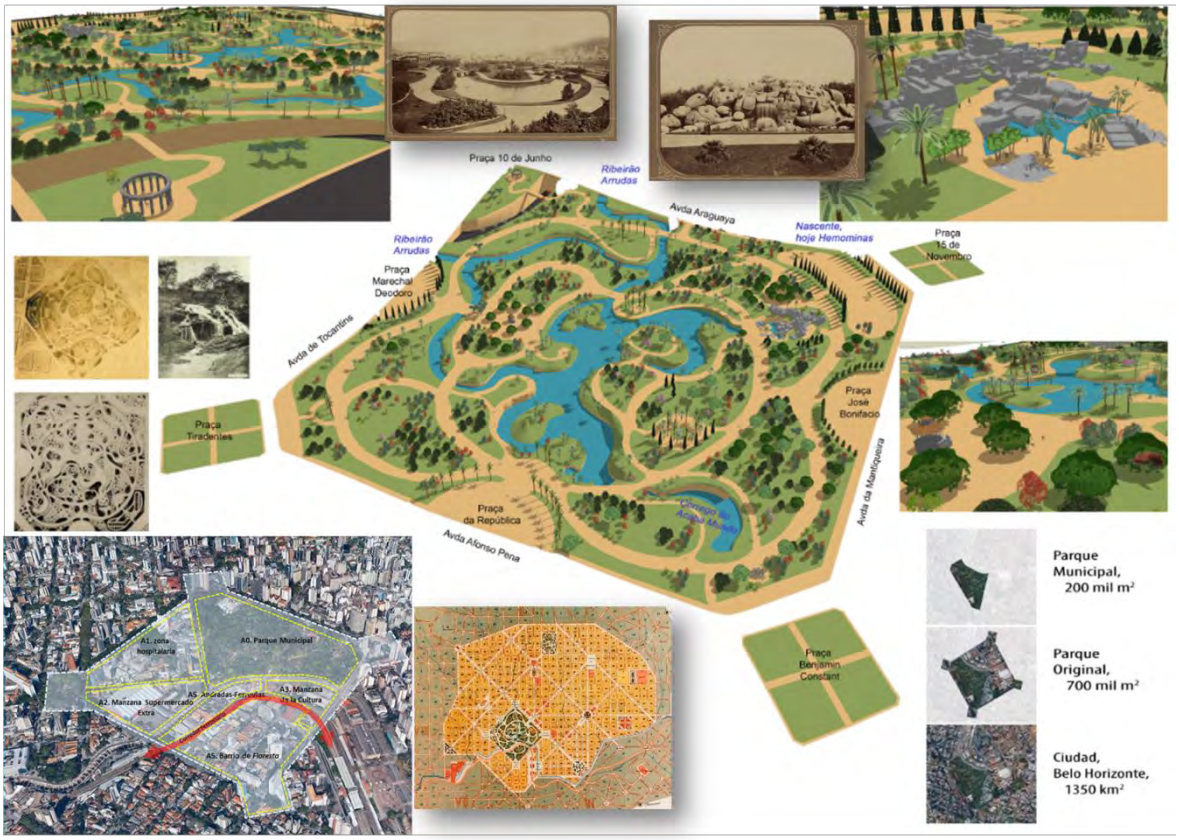


Figura 1 .- Principales áreas de intervención del Plan Director del Parque Municipal.

El Plazo de desarrollo del Plan es de 35 años, divididos en tres fases: la primera de consolidación, 2015 – 2020, la segunda de revitalización, prevista de 2020 – 2030 y la tercera, que llamamos Utopía, entre 2030 – 2050. La inversión total aproximada es de R$ 218.455.000,00 de Reales (Reais) que no incluyen las operaciones privadas de residencia, comercio, o estacionamiento, y sí los equipamientos y urbanizaciones públicas. Básicamente, para una mejor comprensión, estas propuestas se exponen en tres escalas: el Parque Hoy en día, el plan original (AAREI) y las propuestas de escala urbana o metropolitana (CIDADE). El Plan intenta dar respuesta con ello a los retos culturales y ecológicos (ONU-Habitat, 2015).

3.3. Directrices generales y particulares.

Hay dos tipos de directrices, las generales y las particulares, que se desarrollan en los capítulos II y III de la normativa, el I son conceptos e instrumentos. Para definirlas escogemos dos argumentos básicos: centralidad y diversidad (Carmo, 2014). La suma de las dimensiones temporales y espaciales del parque lo

caracterizan como una área central en la ciudad de BH. En términos físicos y funcionales, esta centralidad está integrada tanto por el propio parque como por los elementos urbanos situados en su entorno que necesariamente deben ser considerados como un conjunto fundamental desde el Plan. Cabe señalar que este conjunto se corresponde aproximadamente con el espacio ocupado por el parque original de Aarão Reis, lo que implica la posibilidad de reforzar la dimensión histórica y patrimonial, y proyectar así la integración de este espacio desde varias dimensiones, tiempos y experiencias distintas (Castriota, 2012).

Desde la perspectiva de la "diversidad" queremos dar una respuesta a la variedad social, ambiental y funcional del parque, integrando sus servicios ecológicos como recurso sostenible para la ordenación y gestión de dicho espacio. Las directrices generales desarrollan estos principios en las áreas de infraestructuras, servicios, medio ambiente o patrimonio cultural desde una perspectiva horizontal, transversal (Hoyuela Jayo J. A., 2014 c; Dramstad, Olson, & Forman, 1996).

La ciudad y el parque crecen en diversidad gracias a los pájaros, las mariposas, y otros animales e insectos (Soares, 2012), con la llegada de las plantas y árboles y con fauna y avifauna (Hoyuela Jayo J. A., 2015 d; Marini & Garcia, 2005). Nichos y hábitats de interés ecológicos fueron creados así aumentando el área cubierta de árboles y arbustos, y la biodiversidad que hoy deben ser preservados y valorados (Souza, 2009; Couto De Carvalho, 2002).

El plan propone una ordenación detallada basada en cuatro grupos de planificación: Zonas de interés ecológico, natural y ambiental; Zonas de uso extensivo (césped, plantas ornamentales camas) orientadas principalmente al descanso y el esparcimiento; Zonas de Uso Intensivo (plazas, plazas, avenidas) orientadas a la cultura, la salud, el deporte y el ocio; y Zonas especiales de Administración y Equipo de Interés Público (Dussart, 1977; Presidência da República, 2000).

Entre dichas directrices particulares existen acciones sobre varios, equipamientos, señalización e información, actuaciones en el medio ambiente (hidrología, los ecosistemas, los hábitats, biomas,...), sobre ambientes (parques, plazas, paseos, jardines,...) y finalmente, directrices particulares para la intervención en los parterres (*canteiros*) y en el paisaje (árboles y plantas ornamentales).

El Vivero, en el Bosque de la Amistad, se convertirá en el centro del parque, centro de producción de plantas, de investigación, y área para la educación ambiental y cultural. En las inmediaciones del Palacio de las Artes se ha planificado la reintegración funcional y patrimonial del edificio de Oscar Niemeyer como parte de la revitalización del río Acaba Mundo y del Arrudas y como fomento de la cultura promovida por el Estado (en combinación con la operación de la '*Serraria'* y la rehabilitación de toda esa manzana) y por el municipio (nuevo Centro de Equipamientos Culturales de Floresta).

El Plan Director incluye propuestas de modelos urbanísticos que se desarrollarán en los instrumentos de planeamiento (PDU, Nueva BH, Plan Director del Área Hospitalaria,...) y que permiten la reconversión de residencias, industrias y equipamientos ganando espacios libres (verticalizando y aumentando la densidad construida). El Plan considera prioritaria la integración del parque con la ciudad, con los ríos y los arroyos (recuperación del Acaba Mundo), con las montañas y el Parque de las Mangabeiras, a través de la Avenida Afonso Pena, y con el sistema ecológico metropolitano, mediante conexiones verdes (calzadas, caminos peatonales y ciclistas, corredores verdes (Fonseca, Alger, Pinto, Araújo, & Cavalcanti, 2004)) y ecológicas (reconstrucción del cauce de los Andradas). Las conexiones con el sistema de parques y las políticas de reforestación de la ciudad (Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, 2005), la conexión con la malla verde y azul (RMBH, 2014), y con el sistema hidrológico (UFMG, 1995) o con las infraestructuras de transporte, permitirán conectar el parque con la ciudad y el territorio circundante.

También incluirá la construcción de dos pasarelas sobre el ferrocarril y los Arrudas al final de la calle Itambé (que conectan con la zona del hospital), y la calle de Aquiles del lobo (que enlaza directamente con el Parque Forestal y el bloque de la serrería). Para la ejecución del Plan, las principales directrices se incluirán en un "Perímetro de Protección Urbana" y en las "Directrices especiales Áreas" modificando el existente o la creación de una específica.

Siguiendo los modelos propuestos en OUC Antonio Carlos, el Plan Maestro propone directrices para la integración de los bloques del parque original. Estas pautas deben desarrollarse a través de operaciones urbanas e instrumentos urbanos previstos en el Estatuto de la Ciudad. Nuevos plazas y espacios abiertos se proporcionan en la idea de aumentar el verde en la región.

3.4. Gestión

Como ya dijimos el plan está dividido en tres fases, entre el 2015 y el 2050. El Plan incluía una propuesta de principios, normas e incentivos, y una recopilación de los órganos de gestión existentes y propuestos y sus responsabilidades que finalmente no fue aprobada por duplicidades con órganos que ya existían pero que permanece en sus principios y objetivos.

La Infraestructura de Datos Espaciales propuesta pone a disposición de los usuarios, a través de Internet, la información georreferenciada, facilita la explotación, la difusión de datos, la integración, el análisis, y la inclusión de la percepción de los mapas (mediante el uso de las redes sociales y servidores tipo WMS) en un escenario de uso la interoperabilidad y la colaboración real.

El proyecto es una oportunidad para que PBH para innovar en el campo de los indicadores de sostenibilidad y gestión de la información y la gestión ambiental en el contexto de la IDE Local (BHMap) y la Infraestructura Nacional de Datos

Espaciales de Brasil INDE y la IDE regional en curso (Geominas). Con ello queremos responder al mandado del Estatuto de la Ciudad que exige:

"Estimular el cambio hacia el desarrollo sostenible, dando a la compañía una información significativa y leal" (Presidência da República, 2001)

Para construir la infraestructura de datos espaciales utilizamos las capas fundamentales: la propiedad, los parterres y la vegetación (árboles y plantas); infraestructura de alumbrado y electricidad, alcantarillado, agua y riego; tierra (suelo, topografía, modelos digitales de elevaciones), la señalización y la información; la edificación y las construcciones e infraestructuras; y la fauna y avifauna (hábitats y nichos ecológicos). Estos últimos mapas construidos a partir de los conocimientos de los árboles y plantas y sus valores ecológicos, económicos y sociales (Lorenzi, 1995 a; 2002 a; 1995 b; 2002 b; 2003).

4. UN PARQUE URBANO PARA EL SIGLO XXI

A gestão municipal ia sentir-se impotente para fazer frente à lógica da produção do espaço numa cidade capitalista periférica.... (Barci Castriota, 2007)

La realidad de la consolidación del proyecto urbano provocará una cierta jerarquización social y un espacio excluyente que requieren una revisión de las bases (Arruda, 2012, p. 113). En esta revisión el Parque deberá tener un papel protagonista fundamental como pulmón urbano, corazón cultural y paradigma de sostenibilidad y calidad de vida, mejorando la salud, el medio ambiente y las relaciones sociales (Segawa, 1996)[vi] pero también reforzando su papel como patrimonio cultural, infraestructura cultural y nicho ecológico.

Proponemos crear una infraestructura verde que se apoya en los espacios consolidados, en la historia, y en las teorías del paisaje contemporáneo, pero que propone, al mismo tiempo, nuevos instrumentos de la ingeniería del paisaje como la revitalización de ríos y arroyos, la potenciación de la investigación y la educación ambiental, y soluciones innovadoras como los parklets, los jardines verticales o las cubiertas verdes. Sistemas de gestión y equidistribución, ligados a operaciones urbanas, amparadas en la Ley y en los instrumentos de planeamiento en marcha, permitirán liberar nuevos espacios libres y equilibrar las cargas y beneficios urbanísticos al tiempo que se garantiza la recuperación de espacios libres para la comunidad.

Todo ello en la idea de reforzar la centralidad y la diversidad, cultural y ambiental, de este espacio, y mediante un proceso de trasparencia y gestión sostenible que se quiere apoyar en las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, aplicando la Convención del Paisaje de IFLA (International Federation of Landscape Architecture), que define sus objetivos básicos como:

“... promover la protección, la gestión y la ordenación sostenible de los paisajes de todo el mundo, a través de la adopción de convenciones del paisaje nacionales, que reconozcan la diversidad y

los valores de todos los paisajes, y adopten principios y procesos pertinentes para salvaguardar los recursos del paisaje en cada local".

Un Plan Director considerado como una nueva herramienta para gestionar y dirigir el Parque Municipal del siglo XXI basada en el paradigma del paisaje sostenible de esta creciente y proponer un nuevo paradigma en la gestión de este patrimonio compleja y rica que hoy se reconoce como el corazón diversa y plural de la ciudad de Belo Horizonte.

Figura 2 .- Diretrizes gerais de infraestruturas do PD PM ARG. Ações originais no Parque (área fora do Parque). Área 1: Área hospitalar: A1.1 "Jardim da Saúde" área verde de descanso, para a saúde e a recarga ecológica das fontes do parque, A1.2 Conexão entre a Avenida Ezequiel Dias (Parque) e o jardim da saúde, A.1.3. Coberturas e fachadas verdes na área hospitalar (eficiência energética e verde); Área 2: Quadra do Supermercado Extra: A2.1 Estacionamento entre 3000 e 4000 veículos (cobertura verde e espaço público), A2.2 Operação de usos mistos, estacionamentos e nova centralidade, A2.3 Novos jardins, praças e telhados verdes transitáveis, A2.4 Coberturas e telhados verdes, jardins verticais e energias renováveis; Área 3: Quadra da Cultura do Estado: A3.1 Abertura da Praça da Cultura de Minas Gerais, A3.2 Redesenho da sede da Rádio Bandeirantes e TV Minas, A3.3 Cine LED ao ar livre, área de exposições, eventos e exibições, A3.4 Administração cultural na área norte dos trilhos da ferrovia, A3.5 Nova sede do Centro Mazagão estudos teatrais; Área 4: Quadras de Andradas – Ferrovia: A4.1 Aplicação das ordenanças de quadra - aberta com construções sobre pilotis e novas áreas públicas (praças e jardins), A4.2 Duas passarelas: rua Itambé - Área hospitalar e da rua Aquiles Lobo – Parque; Área 5: Bairro de Floresta: A5.1 Parklets, áreas verdes e de reforço da floresta, A5.2 EPIC Espaço Inovação e Promoção Cultural, A5.3 Feira Agroecológica, A5.4 Novos espaços livres entre a CEMIG e Itambé e a Ferrovia.Parque Municipal. P1. Revitalização Rio Acaba Mundo: a. Trecho inicial: jardim de borboletas – naturalização, b. Trecho central do parque aquático, c. Trecho final de caráter ecológico, macrófitas, saneamento, d. Arrudas rio recuperação; P2.

Transferência do Viveiro Municipal para a área da Floresta da Amizade como novo "coração do parque"; P3. Novo Espaço Multiuso (desenhado por Gustavo Penna); P4. Centro Operacional (autoria Marieta Cardoso); P5. Conexão verde: passarela entre Avenida Alfonso Pena e Espaço Multiuso: "o parque de cima", uma nova perspectiva ecológica; P6. Museu - jardim ao ar livre: Arte e Natureza; P7. Reabilitação do Palácio das Artes, no contexto do Plano Diretor da Fundação Clóvis Salgado e Serraria; P8. Restauração e recuperação do mercado das flores para uso de café em frente ao Coreto.

BIBLIOGRAFÍA

ALPHAND, A., & HOCHEREAU, E. (. (1867-1873). Les promenades de Paris: histoire, description des embellissements, dépenses de création et d'entretien des Bois de Boulogne et de Vincennes, Champs-Elysées, parcs, squares, boulevards, places plantées, études sur l'art des jardins et arboretum (Gallica, BNF ed.). París: Rothschild Éditeurs.

ARRUDA, R. P. (2012). Belo Horizonte e La Plata: cidades-capitais da modernidade latino-americana no final do século XIX. In: R. P. Arruda, Revista de História Comparada, 6-1 (pp. 85-123). Rio de Janeiro.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ARQUITETOS DA PAISAGEM. (2012). Carta Brasileira da Paisagem. São Paulo: ABAP.

BARCI CASTRIOTA, L. (2007). Modelos Cambiantes: Planejamento, Gestão e Organização do Espaço Urbano. In: ANPGPPUR, XII Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional. Belém de Pará: Universidade Federal de Pará.

BATTLE I DURANY, E. (2011). El jardín de la metrópoli. Del paisaje romántico al espacio libre para una ciudad sostenible. Madrid, Méjico: GG, Colección Paisaje, vol. 10.

BORSAGLI, A. (2010). Qualquer semelhança não é mera coincidência; o destino dos cursos de água que atravessam a capital. Belo Horizonte: Blog Curral del Rei.

BORSAGLI, A. (2012). Blog do Curral del Rey. (Alessandro Borsagli) Acesso em Janeiro de 2014, disponível em A Fazendinha do Aglomerado Santa Lúcia: o "rural" na região centro sul de Belo Horizonte: http://curraldelrei.blogspot.com.es/2014/01/a-fazendinha-do-aglomerado-santa-lucia.html

BRASIL, H. (2012). Proposta do Plano Diretor para o Parque Municipal. Belo Horizonte: Prefeitura de Belo Horizonte, FMP, PBH.

BRUNSON, L., KUO, F. E., & SULLIVAN, W. C. (1998). Sowing the seeds of community: Greening and gardening in inner city neighborhoods. Urbana-Champaign: Unpublished manuscript, University of Illinois.

BURLE MARX, R., & TABACOW, J. (2004). Arte e paisagem. São Paulo: Studio Nobel.

CARDOSO MACIEL, M. (2002). Programa Parque 21. Belo Horizonte: Prefeitura de Belo Horizonte.

CARMO, L. N. (2014). Belo Horizonte.

CARR, S., FRANCIS, M., RIVLIN, L., & STONE, A. (1992). Public Space. Cambridge: Cambridge University Press.

CASTRIOTA, L. B. (2007 b). Modelos Cambiantes: Planejamento, Gestão e Organização do Espaço Urbano. In: ANPGPPUR, XII Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional. Belém de Pará: Universidade Federal de Pará.

CASTRIOTA, L. B. (2012). Walter Benjamin e as Cidades: Choque, Vivência e Memória. In: A COR DAS LETRAS, Revista do Departamento de Letras e Artes, nº 13. Santana: Universidade Estadual de Feira de Santana.
Choay, F. (1992 (1ª ed. 1965)). O urbanismo, utopias e realidades. São Paulo: Perspectiva.

CHURCH, T. (2004). Thomas Church, Landscape Architect: Designing a Modern California Landscape. Bargain Price.

CHURCH, T., HALL, G., & LAURIE, M. (1995 (third edition Paperback)). Gardens Are For People. Berkeley: University of California Press.

CONSEJO DE EUROPA. (Octubre de 2000). Convenio Europeo del Paisaje. Acesso em 23 de Febrero de 2009, disponível em Consejo de Europa: http://www.mecd.gob.es/cultura-mecd/dms/mecd/cultura-mecd/areas-cultura/patrimonio/Convenio_europeo_paisaje.pdf

COUTO DE CARVALHO, C. L. (2002). Aspectos relativos à vegetação: paisagismo e patrimônio. In: M. (. Cardoso Maciel, Programa Parque 21: Diagnóstico Ambiental. Parque Municipal Américo Renê Giannetti. Belo Horizonte: SMMA/PBH.
DAILY, G. (1997). Nature's Services: Societal Dependence on Natural Ecosystems. Washington DC: Island Press.

DAILY, G. (1997). What are ecosystem services? In: G. Daily, Nature's Services: Societal Dependence on Natural Ecosystems (pp. 1-10). Washington DC: Island Press.

DE BRITO, S. (1943 (1ª ed. 1916)). Notes sur le trace sanitaire des villes. In: S. De Brito, Obras Completas de Saturnino de Brito (Vol. 21 voluménes). Rio de Janeiro (1ª ed. París): Imprensa Nacional.

DOURADO, G. M. (2008). Belle époque dos jardins: da França ao Brasil do século XIX e inicio do XX. São Paulo: Tese Dutorado, Programa Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo. Escola de Engenharia de São Carlos da Universidade de São Paulo.

DRAMSTAD, W., OLSON, J. D., & FORMAN, R. T. (1996). Landscape ecology principles in landscape architecture and land-use planning. Island press.

DUSSART, B. (1977). Concepts et unités en écologie. In: B. (. Dussart, Encyclopédie de l'écologie (p. 477). Paris: Larousse.

ECKBO, G. (1950). Landscape for Living. New York: F. W. Dodge.

ECKBO, G. (1956). The Art of Home Landscaping. New York: Garret Publisher.

ECKBO, G. (1998). People in a Landscape. New Yersey: Prentice Hall, Upper Saddle River.

ESPINHA BAETA, R. (2013). A configuração da cidade colonial hispano-americana e o problema do barroco. In: Anais dos Encontros Nacionais da ANPUR, vol. 11. Salvador de Bahia: ANPUR, Associação Nacional de Pó-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano Regional.

FERIA TORIBIO, J. M., & SANTIAGO RAMOS, J. (2009). Funciones ecológicas del espacio libre y planificación territorial en ámbitos metropolitanos: perspectivas teóricas y experiencias recientes en el contexto español. Scripta Nova, Vol. XIII, núm. 299.

FONSECA, G. A., ALGER, K., PINTO, L. P., ARAÚJO, M., & CAVALCANTI, R. (2004). Corredores de biodiversidade: O Corredor Central da Mata Atlântica. In: M. B. Arruda, & L. F. Sá, Corredores Ecológicos: uma abordagem integradora de ecossistemas no Brasil. Brasilia: IBAMA.
GOBSTER, P. (1998). Urban Parks as green walls or green magnets. Interracial relations in neigborhood boundary parks. Lanscape and Urban Planning, 41, 43-55.

GOVERNO DE MINAS GERAIS, C. C. (1895). Revista geral dos trabalhos II. Belo Horizonte: CCNC.

GOVERNO DE MINAS GERAIS, Commissão d'Estudos das Localidades indicadas para a Nova Capital. (1893). Relatório apresentado a S. Ex. o Sr. Dr. Affonso Penna pelo Engenheiro Civil Aarão Reis. Rio de Janeiro: Impensa Nacional.

HEERWAGEN, J. (1990). Affective Functioning, Light Hunger and Room Brightness Preferences. Environment and Behavior, 22 (5), 608-635.

HOWARD, E. (2010 (1ª ed. 1898)). Tomorrow: a Peaceful Path to Real Reform. Cambridge: Cambridge University Press.

HOYUELA JAYO, J. A. (2014 b). Planes Directores para STP: entre los planes de gestón de la UNESCO y los planes de acción del IPHAN. Casos: Ouro Preto, Parque Municipal Américo Rennê Giannet, de las Fortificaciones del Miño. In: R. Tonera, Seminario Internacional sobre o Plano Diretor das fortificações de Santa Catarina. Florianópolis: UFSC, Universidade Federal de Santa Catarina.

HOYUELA JAYO, J. A. (2014 c). Paisagem como lugar versus Planejamento Sustentável. In: Actas en internet del 3º Coloquio Ibero Americano “Paisagem Cultural, Patrimônio e Projeto”. Belo Horizonte: UFMG.

HOYUELA JAYO, J. A. (2015 d). Plano Diretor do Parque Municipal Américo Rennê Giannetti. Belo Horizonte: Fundação Municipal de Cultura, Prefeitura de Belo Horizonte.

HOYUELA JAYO, J. A., & MESQUISTA, Y. (2015 b). Um plano diretor para o Parque Municipal: patrimônio cultural e ambiental da cidade de BH. In: VII Mestres e Conselheiros 2015 (actas). Belo Horizonte: UFMG.

HUTCHINSON, G. E. (1978). An introduction to population ecology. New Haven: Yale University.

KAPLAN, S., & KAPLAN, R. (1989). The Experience of Nature: A Psychological Perspective. New York and Cambridge, England: Cambridge University Press.

KUO, F. E. (2001). Coping with poverty: Impacts of environment and attention in theinner city. Environment and Behavior, 33, 5–34.

LEENHARDT, J. (1996). Nos jardins de Burle Marx. São Paulo: Perspectiva.

LINHARES BORGES, M. E. (2005 a). O ideal de metrópole moderna: entre o visto e o não-visto. In: Anais do XXIII Simpósio Nacional de História: história: guerra e paz. Londrina: ANPUH.

LORENZI, H. S. (1995 a). Palmeiras do Brasil: nativas e exóticas. Editora Plantarum (Vol. 1). Nova Odessa: Editora Plantarum.

LORENZI, H. S. (1995 b). Plantas Ornamentais no Brasil: Herbácea, arbustivas e trepadeiras. Nova Odesa: Plantarum.

LORENZI, H. S. (2002 A). Plantas Medicinais no brasil: nativas e exóticas. Nova Odesa: Instituto Plantarum.

LORENZI, H. S. (2002 b). Árvores Brasileiras: Manual de identificação e cultivo de plantas arbóreas nativas do Brasil 4ª ed. Nova Odessa: Plantarum.

LORENZI, H. S. (2003). Árvores Exóticas no Brasil: Madereiras, ornamentais e aromáticas (1 ed., Vol. 1). Nova Odessa: Plantarum.

LOUKAITOU-SIDERIS, A. (1995). Urban Form and Social Context: Cultural Differentiation in the Uses of Urban Parks. Journal of Planning Education and Research, 14, 89-102.

MAGALHÃES, C. M. (2015). O desenho da história no traço da paisagem: patrimônio paisagístico e jardins históricos no Brasil - memória, inventário e salvaguarda. Campinas: Universidade de Campinas (Tese doutoral).

MARINI, M. A., & GARCIA, F. I. (2005). Conservação de aves no Brasil. In: Megadiversidade, vol. 1, no 1 (pp. 95-102). Belo Horizonte: UFMG.

MARSH, G. P. (1965 (1ª ed. 1862)). Man and Nature. Washington: University of Washington Press.

MC HARG, I. (1969). Design with nature. New York: American Museum of Natural History.

MC HARG, I. (2000). Proyectando con la Naturaleza. Madrid: Gustavo Gili (traducción de Juan Luis de las Rivas).

MONTEIRO DE ANDRADE, C. R. (2012). A cidade como um corpo são e belo: o pensamento urbanístico do engenheiro Saturnino de Brito. In: Anais: Seminário de História da Cidade e do Urbanismo, vol. 2, no 1 (pp. 77-81).
NASCIMENTO, N., BERTRAND-KRAJEWSKI, J., & BRITTO, A. (2013). Águas Urbanas e Urbanismo na passagem do século XIX ao XX: o trabalho de Saturnino de Brito. 20(jan./jun.).

ODUM, E. (1971). Fundamentals of ecology. Philadelphia: Saunders.

ONU-HABITAT. (2015). Diretrizes Internacionais para Planejamento Urbano e Territorial. Nairóbi (1ª edición): Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU-Habitat).

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, S. M. (2005). Relatório de Parques de Belo Horizonte. Belo Horizonte: Gerencia de Gestão Ambiental.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. (2000). Lei Federal nº 9985/00 do Sistema Nacional de Unidades de Conservação - SNUC. Brasilia: Diario Oficial da União.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. (2001). Lei No 10.257, de 10 de Julho de 2001. "Estatuto da Cidade". Brasilia: DOU, Diário Oficial da União.

RMBH. (2014). Macrozoneamento Região Metropolitana de Belo Horizonte. (O. d. Metropolitano, Editor) Acesso em 09 de 2015, disponível em Plano da Região Metropolitana de Belo Horizonte.

SANGALLI, P. (2005). La Ingeniería Biológica y la restauración del Paisaje. (Nº 137), 44-45.

SANGALLI, P., LÓPEZ, M., GARCÍA, J., ETXEBERRIA, & OIER. (2015). Del río a la bahia. Una propuesta para Donosti - San Sebastián 2016, Capital Europea de la Cultura. In: AA.VV., II Congreso Ibérico de Restauración Fluvial, restaurar los ríos. Pamplona (Navarra): Centro Ibérico de Restauración Fluvial.

SCHMIDT, A. M., BAPTISTA, M. E., & SAMUEL DE LANA, R. (1990). Reestruturação e Valorização do Parque Municipal. Belo Horizonte: Fundação Municipal dos Parques, PBH.

SCIFONI, S. (2006). A construção do patrimônio natural. São Paulo: USP, Tese Doutoral do Departamento de Geografia.

SEGAWA, H. (1996). Ao amor do público: jardins no Brasil. São Paulo: Studio Nobel.

SOARES, G. R. (2012). Borboletas (Lepidoptera: Papilionoidea e Hesperioidea) de um parque urbano em Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil. v. 12, n. 4,. São Paulo: Biota Neotropica.
SOUZA, T. C. (2009). Plantas Ornamentais: Nichos Ecológicos do Parque Municipal Américo Renê Giannetti. Lavras Novas: UFLA, Universidade Federal de Lavras.

THOREAU, H. D. (2001). Walden ou a vida nos bosques. São Paulo: Aquariana.
Treib, M., & Imbert, D. (2005). Garrett Eckbo: Modern Landscapes for Living. Berkeley: Univ of California Press.

UFMG, I. D. (1995). Mapa do Zoneamento Hidrogeólogico do município de Belo Horizonte, Escala: 1:25000. Belo Horizonte: Convênio: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte e Fundação de Desenvolvimento da Pesquisa.

ULRICH, R. S. (1981). Natural versus urban scenes some psychophysiological effects. Environment and Behavior, 13 (5), 523–556.

VASCONCELLOS, S. D. (2004). O Barroco no Brasil. In: C. Borges Lemos, Arquitetura, Arte e Cidade. Belo Horizonte: BDMG Cultural.

WOLCHA, J. R., BYRNEB, J., & NEWELLC, J. P. (2014). Urban green space, public health, and environmental justice: The challenge of making cities ‘just green enough’. Landscape and Urban Planning 125, 234-244.

Notas

[i] Comissão Construtora da Nova Capital.

[ii] La diversidad se refiere al número de especies de vida diferentes entre los animales, las plantas y los seres más simples (bacterias, virus, etc.). Para Giles Clement el ser humano está incluido en una única especie cuya diversidad se expresa por variedades étnicas y culturales.

[iii] Incluidas las aceras de piedra portuguesa de su entorno inmediato que son espacio público.

[iv] Después de diversas reuniones, tras la primera aprobación, están siendo incluidas las directrices del Plan aprobadas por el Consejo de Patrimonio Municipal. Básicamente, en términos de densidad tenemos tres grandes áreas, áreas de amortecimiento, áreas de mayor densidad y áreas verdes. En las primeras se encuentran el área de Floresta y la Quadra Histórica (Secretaria de Cultura y Fundação Clovis Salgado), en la segunda, el corredor Andradas, la quadra del Supermercado Extra, y el gran equipamiento del área Hospitalar.

[v] Hasta que no sea aprobada la OUC, en términos de Coeficiente de Aprovechamiento Máximo, hemos calculado Z0: Parque Municipal: 11000 m2, Z1: Zona Hospitalaria: 510443,65 m2; Z2: Supermercado: 255319,25 m2; Z3: Serraria e Cultura: 101067,35 m2; Z4: Andradas: 94185,25 m2; Z5: Floresta: 102236,625 m2; Z6: Praças laterais: 128097,75 m2; Z7: Área Ferroviaria: 0 m2 (equipamiento público de transporte). Suma un total de 1.2020.350 m^2 partiendo desde un máximo de 730 mil m^2 de capacidad hoy vigente.

[vi] Hugo Segawa planteia vários temas de interesse, como o jardim como metonímia da natureza, a transformação da praça em jardim (apropriação pública), na transformação da cidade da monarquia na cidade dos cidadãos, no passo do Éden Americano para o Salubrismo e o Sanitarismo e, hoje, para o desenvolvimento sustentável.

B. EL PATRIMONIO TERRITORIAL (NATURAL, CULTURAL Y PAISAJÍSTICO) COMO BASE PARA CONSTRUIR PROYECTOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE.

Vinculación entre el patrimonio cultural y natural: rocas ornamentales en edificios singulares del centro histórico de Vegueta (Las Palmas de Gran Canaria, España)

José Mangas Viñuela*
Inés Galindo Jiménez**
José María Morales De Francisco****
**Dr. Ciencias Geológicas, Catedrático de Universidad, IOCAG, Instituto de Oceanografía y Cambio Global, Universidad de Las Palmas de Gran Canaria*
***Dra. Ciencias Geológicas, Jefa de la Unidad Territorial de Canarias, IGME, Instituto Geológico y Minero de España*
****Lcdo. Ciencias Geológicas, Profesor Asociado, Facultad de Ciencias de la Educación. Universidad de Las Palmas de Gran Canaria*

RESUMEN
Se han escogido cinco edificios singulares del centro histórico de Vegueta en la ciudad de Las Palmas de Gran Canaria para caracterizar petrológicamente sus rocas ornamentales, con el objetivo de integrar los conocimientos arquitectónicos con los geológicos. Así, los visitantes de Vegueta podrán identificar en cada edificio rocas, minerales y texturas, y saber sus formaciones geológicas y canteras de procedencia. De esta forma se divulga, revaloriza y conserva este patrimonio cultural y natural, se mejora su gestión y sirve de fuente de desarrollo socioeconómico y cultural para la ciudad. Por ello, se ha propuesto un paseo geomonumental por estos monumentos de Vegueta con un interés educativo, turístico y cultural.

ABSTRACT
Five monuments of the Vegueta historic center of Las Palmas de Gran Canaria city have been selected and petrologicaly characterized, with the objective of integrating the architectonic and geologic knowledge. Thus, the Vegueta visitors could be capable to identify rocks, minerals and textures on every building, as well as to know the origin of geological formations and the source quarries. In this way, while enhancing their management and serving as a source of cultural and socioeconomic development for the city. Hence, a geomonumental route has been proposed at these historic buildings from Vegueta with an educational, touristic and cultural interest.

PALABRAS CLAVE
Piedra natural, ruta geomonumental, patrimonio geológico, patrimonio arquitectónico, Vegueta, Las Palmas de Gran Canaria

KEYWORDS
Building stone, geomonumental route, geological heritage, architectonic heritage, Vegueta, Las Palmas de Gran Canaria city

1. INTRODUCCIÓN

El centro histórico de Vegueta es el más antiguo de la ciudad de Las Palmas de Gran Canaria y empezó a construirse a partir del año 1.478, estando limitado al N por el Bco. del Guiniguada, al E por el mar, al O por los riscos de San José y al S por una muralla que se destruyó en el siglo XIX al crecer la ciudad (Fig. 1).

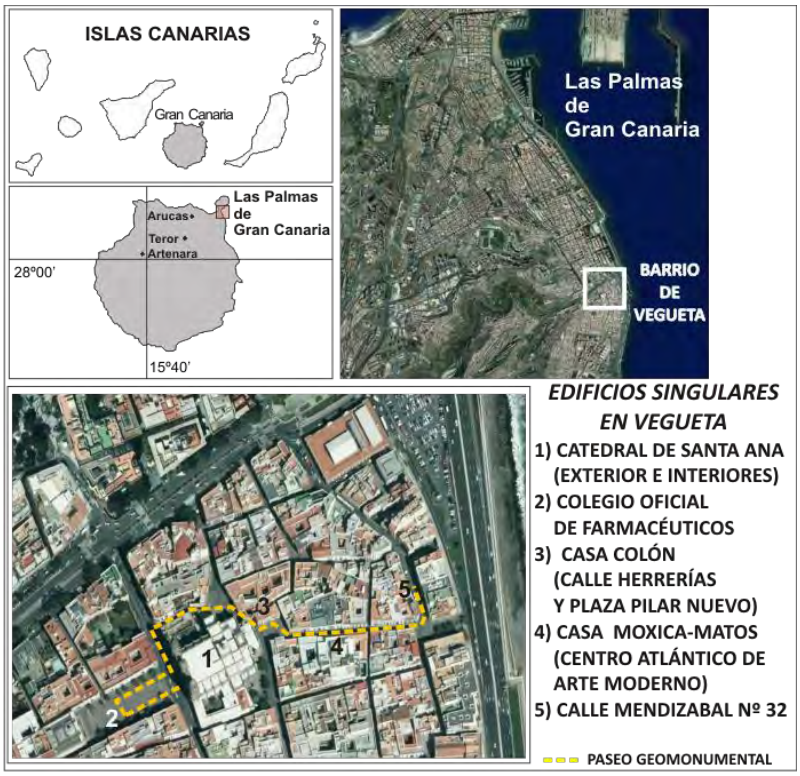


Figura 1. Situación del centro histórico de Vegueta en Las Palmas de Gran Canaria y la ruta geomonumental con los cinco edificios singulares estudiados.

Desde los inicios de la colonización de las Islas Canarias por la Corona de Castilla en el siglo XV, la utilización de la piedra natural como elemento constructivo ha sido un elemento presente hasta nuestros días. Las rocas ornamentales son materias primas que se emplean tradicionalmente en la arquitectura y su utilización dependió de los usos tradicionales en cada etapa histórica, por lo que supone un valor informativo para el conocimiento de la historia de los núcleos

urbanos. En este sentido, la diversidad de rocas volcánicas y plutónicas y, en menor medida, sedimentarias que existe en el archipiélago canario no pasó desapercibida a los colonizadores. Así, es la utilización de rocas volcánicas con distinta composición geoquímica y naturaleza la que verdaderamente destaca a lo largo del tiempo. Gran Canaria siguió esta regla constructiva de empleo del material pétreo más cercano, barato y duradero, existiendo una tradición del oficio de la piedra (labrantes) desde la conquista hasta nuestros días (Cabrera Guillén, 2007), dejando un legado patrimonial y cultural considerable (Fig. 2). Las rocas ornamentales grancanarias se han utilizado en arquitectura, escultura y en obras civiles y militares, y ha tenido una actividad económica notable de carácter local (destacando el municipio de Arucas, Cabrera Guillén, 2007). Por último, no hay que olvidar que los aborígenes canarios también usaron la piedra natural y los suelos arcillosos para hacer sus habitáculos (casas, monumentos, etc.) e instrumentos cotidianos (molinos de mano, cerámicas, mazas, cuchillos, pigmentos, etc.). Todo esto confirma la explotación de recursos líticos en Canarias en épocas preeuropea y colonial.

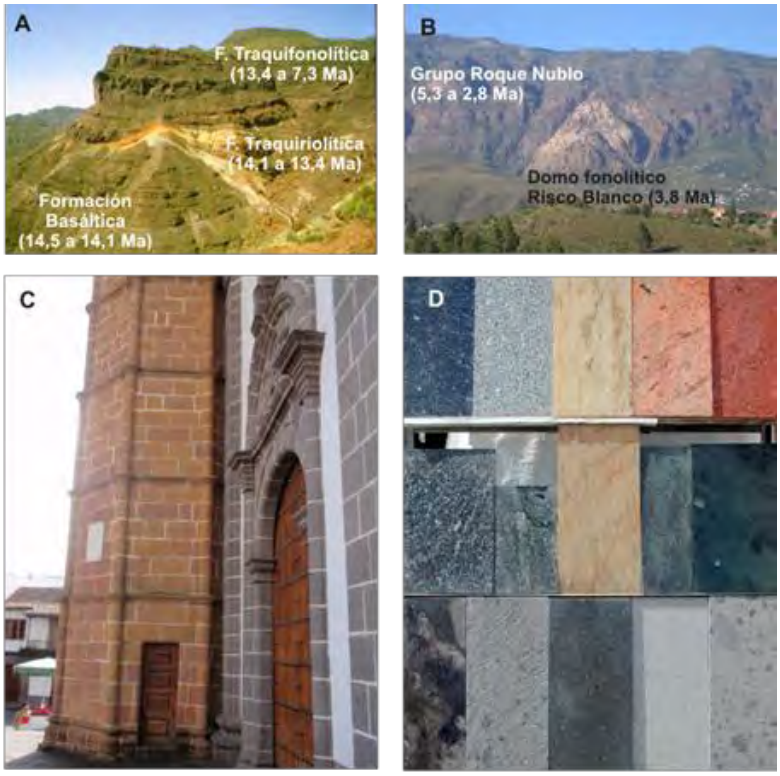


Figura 2. A) Variedad de rocas volcánicas miocenas de la caldera de Tejeda en el suroeste de Gran Canaria (Barranco Veneguera). B) Rocas pliocenas del estratovolcán Roque Nublo, Barranco Tirajana. C) Basílica de Ntra. Sra. del Pino en Teror con Piedra azul de Arucas y Amarilla de Teror. D) Muestrario de rocas ornamentales grancanarias en la Cantería de Arucas del Lomo Tomas de León.

El barrio histórico de Vegueta es hoy en día un lugar de encuentro de numerosos turistas, estudiantes y público en general debido a la presencia de edificios significativos de carácter religioso, civil y militar. Así, están presentes, por

ejemplo, iglesias y ermitas como la catedral de Santa Ana, San Agustín, Santo Domingo o San Antonio Abad; la Casa Consistorial, los Juzgados, la Casa de Colón; los museos Canario, Diocesano de Arte Sacro, Centros Atlántico de Arte Moderno y de Cultura Contemporánea San Martín; el Mercado de Vegueta, mansiones históricas, tiendas, bufetes y negocios de restauración. Si a esto le sumamos que en la isla de Gran Canaria viven casi un millón de personas, que en la capital de Las Palmas de Gran Canaria hay una población de unos 385.000 habitantes y que visitan la isla unos 3 millones de turistas al año, es lógico pensar que la afluencia de público diariamente a este centro histórico es significativa.

Teniendo en cuenta estas consideraciones surge este trabajo de caracterización de las rocas ornamentales presentes en edificios de Vegueta, con una visión geoturistica, para que el visitante además de contemplar el patrimonio arquitectónico desde un enfoque histórico o artístico, incluya también valores naturales relativos a los materiales geológicos que configuran los edificios más notables. En este sentido, el objetivo de este estudio ha sido identificar y caracterizar petrológicamente las rocas volcánicas y sedimentarias usadas tradicionalmente en la construcción de este centro histórico, investigar las formaciones geológicas de donde provienen y determinar donde se sitúan las canteras de procedencia de los materiales pétreos. Igualmente, se han analizado ciertas características texturales de las rocas de construcción (relación y disposición de sus componentes composicionales; presencia de fracturas o vacuolas; entre otras) y que son propiedades que condicionan su aspecto, la explotación de esa roca en la cantera y a veces limitan su uso. Por otra parte, este conocimiento geológico es fundamental para actividades de gestión del patrimonio arquitectónico (Sebastián, 2007), algunas de ellas encaminadas a tareas de restauración de monumentos pues los edificios muestran una degradación de sus materiales rocosos debido a procesos continuos de meteorización física, química o biológica. También se ha definido un itinerario geomonumental con cinco edificios representativos, donde aparecen piedras naturales volcánicas y sedimentarias que se utilizaron en sus construcciones a lo largo de los siglos. De esta forma se quiere aproximar al público el patrimonio arquitectónico significativo de este barrio tan emblemático de la ciudad desde la perspectiva de sus materiales de construcción, y fomentar el conocimiento de los materiales pétreos para su valoración y aprecio. Estas rutas geomonumentales no son novedosas y se han definido en núcleos históricos como estrategias de difusión y conservación de la geodiversidad y el patrimonio geológico (Anguita et al., 1982; Álvarez de Buergo et al., 2007; Pérez-Monserrat et al., 2008, entre otros).

2. MARCO GEOLÓGICO DE GRAN CANARIA Y EXPLOTACIÓN DE ROCAS ORNAMENTALES

Cada isla del archipiélago canario tiene una historia geológica que dura millones de años y puede ser admirada en sus espectaculares paisajes donde afloran sus distintos materiales (Figs. 2A y B). Así, en estas islas volcánicas oceánicas se

generan en distintas épocas rocas magmáticas variadas con composiciones geoquímicas que oscilan desde ultramáficas-máficas (oscuras como, por ejemplo, basanitas, basaltos, traquibasaltos, etc.) a félsicas-ácidas (claras como traquitas, fonolitas, riolitas, etc.). Así, por ejemplo, la isla de Gran Canaria muestra una historia geológica larga de unos 14,5 Ma (Balcells et al., 1992) con erupciones volcánicas subaéreas tranquilas de composición máfica y ultramáfica (Formación Basáltica, Fig. 2A) entre 14,5 y 14,1 Ma. Le sigue la formación de la caldera de colapso de Tejeda que estuvo activa en el centro de la isla desde los 14,1 a 7,3 Ma, emitiéndose lavas efusivas y coladas piroclásticas explosivas de composiciones principalmente traquítica y fonolítica (Formaciones Traquiriolítica y Traquifonolítica, Fig. 2A). A esta etapa le sigue una fase sin erupciones volcánicas, y formándose depósitos sedimentarios de areniscas y conglomerados denominados Formación Detrítica de Las Palmas (entre 7,3 y 5,3 Ma). Posteriormente aparece una etapa de reactivación volcánica con la formación de dos ciclos magmáticos diferentes, Grupos Roque Nublo (de 5,3 a 2,8 Ma) y Post Roque Nublo (3,5 Ma a la actualidad), los cuales están constituidos por materiales entre ultramáficos y félsicos, tanto en forma de emisiones lávicas y piroclastos de caída como flujos piroclásticos, y alguna intrusión subvolcánica (Fig. 2B).

De esta variedad de materiales magmáticos sólo unos pocos son aptos para labrarse (rocas ornamentales) pues muchas no sirven al tener alta fracturación o vesicularidad, baja dureza, variación de componentes, pequeña potencia de afloramiento, etc., y se usan de rocas industriales (Mangas y Solaz, 2008). No obstante, el muestrario de rocas ornamentales volcánicas y, en menor medida, sedimentarias, es singular en la isla (Figs. 2C y D). Las ventajas de estas rocas ornamentales locales respecto a otros materiales constructivos son, por ejemplo, su durabilidad, bajos costes de transporte entre zonas de extracción y colocación, bajo precio de material terminado o facilidad de laboreo. En Gran Canaria ha habido un buen número de canteras en explotación desde los años de la colonización hasta nuestros días, y se tiene constancia en diversos municipios de la isla como, por ejemplo: las canteras de Lugarejo, El Rincón, La Barra de las Canteras, La Matula, Bco. Seco, El Batán en Las Palmas de Gran Canaria; la del Monte en Santa Brígida; las del Lomo Tomas de León, Corea y la Fula, entre otras muchas pequeñas explotaciones en Arucas; la de Cabo Verde en Moya, en las montañas de Amagro y Gáldar; varias en los alrededores del pueblo de Teror; algunas en las inmediaciones de la Montaña de Tirma (Artenara); la de Berriel en San Bartolomé de Tirajana o las del barranco de Azuaje (Firgas). Sin embargo, debido a la crisis económica en esta última década la industria constructiva está casi paralizada. Si a esto le sumamos condicionantes medioambientales por estar las canteras dentro de espacios protegidos o cerca de núcleos urbanos, entonces resulta que estas explotaciones en Gran Canaria tienen hoy día una producción casi nula, pues se explotan intermitentemente según demanda, o están cerradas.

3. RECORRIDO GEOMONUMENTAL EN VEGUETA, ROCAS ORNAMENTALES UTILIZADAS E INFORMACIÓN GEOLÓGICA

El itinerario urbano planificado en Vegueta no presenta ninguna dificultad para el público en general, existen buenos accesos y aparcamientos cercanos, y se puede realizar en dos horas (Fig. 1). La ruta geomonumental comienza en la Iglesia Catedral de Santa Ana, tanto en sus componentes constructivos exteriores como interiores (Parada 1). Se rodea la Plaza de Santa Ana donde se visita la fachada del Colegio Oficial de Farmacéuticos (Parada 2). El paseo continua por las calles Obispo Codina y San Marcial (pared norte de la catedral), visitando el edificio de la Casa de Colón (Parada 3), comenzando primeramente por la fachada de la calle Herrería y luego por la de la Plaza del Pilar Nuevo. La ruta discurre a continuación por la calle de Los Balcones y en el nº 9 aparece la Casa Moxica-Matos (Parada 4). Por último, se desciende hasta la calle Mendizábal y en el edificio particular nº 32 se realizará la parada 5. La variabilidad de rocas ornamentales extraídas de las canteras de Gran Canaria desde el siglo XV hasta la actualidad está bien representada en este itinerario geomonumental. A partir de las observaciones geológicas realizadas en estos edificios, de nuestra experiencia profesional, más la utilización de fuentes documentales, se describen a continuación los rasgos geológicos principales de estos edificios, intentado mostrar claves sencillas de identificación para el público que los visite.

3.1. Parada 1. Catedral de Santa Ana

La Catedral comenzó a edificarse en el año 1497 por mandato de los reyes católicos, y por falta de financiación se paralizan las obras en 1570. Hay un repunte en 1781, y le siguen varias paradas y activaciones hasta hoy en día. Por este motivo el templo tiene varios estilos arquitectónicos, como gótico en su interior y fachadas exteriores neoclásicas (Fig. 3). Las rocas ornamentales usadas en la construcción de la catedral son principalmente: la Piedra Azul de Arucas en elementos del exterior e interior, para arcos y nervios la Piedra Azul de Lugarejos y para pilares la Piedra Amarilla de Las Canteras (Figs. 3 y 4). Además, en el muro externo norte se pueden observar bloques de cantería de Arucas y de Canto Blanco, cantos rodados de barranco y gravas fonolíticas (Fig. 4D). A continuación se describen algunas de las características geológicas de estas materias primas.

3.1.1. Piedra Azul de Arucas

La Piedra Azul de Arucas es la más conocida por su calidad y belleza, y aparece en elementos arquitectónicos y mobiliarios de la catedral (Figs. 3A y B) y en innumerables edificios administrativos, militares, religiosos, particulares, entre otros, tanto en Vegueta como en otros barrios de Las Palmas de Gran Canaria, y en otros municipios de la isla y de otras islas del archipiélago (Mercado de Vegueta, Mueso Canario, Banco de España, Comandancia de Marina, Teatro

Benito Pérez Galdós todos ellos en Las Palmas de Gran Canaria; Basílica San Juan Bautista en Arucas; Faro de Orchilla en El Hierro, etc.).

Figura 3. Varios aspectos de las Piedras Azules de Arucas y Lugarejo. A) Fachada principal neoclásica de la catedral de Santa Ana. B) Tallado de Piedra de Arucas en esta fachada. C) Detalle de la ignimbrita de Arucas (Fl: flamas, FR L: fragmentos líticos, Cr: cristales Mc: matriz cinerítica. D) Bancos de explotación de Piedra de Arucas en la cantera de Corea. E) Arcos con Piedra Azul de Lugarejo en el interior de la catedral. F) Cantera de Lugarejo, San Lorenzo, hoy cerrada.

Desde la óptica geológica, esta roca proviene de un depósito volcánico brechoide del tipo de bloques y cenizas (brecha volcánica o ignimbrita, Figs. 3B y C). Estos materiales están relacionados con flujos piroclásticos provenientes de la caldera de Tejeda y se agrupan en la Formación Traquifonolítica (de 13,4 a 7,3 Ma, Balcells et al., 1992). Estas ignimbritas en corte son de color gris claro, y permite apreciar sus diferentes componentes petrológicos (matriz cinerítica grisácea, fragmentos distintos de rocas volcánicas, varios minerales y fragmentos de pómez). La clasificación interna de estos componentes es caótica y varía según la capa de explotación en las canteras, presentando cambios laterales de facies. En la matriz cinerítica se distinguen cristales milimétricos blancos tabulares de plagioclasas alcalinas (anortoclasa) y cristales negros prismáticos alargados, rectangulares o redondeados que pueden ser piroxenos (augita), anfíboles (hornblenda) o micas (biotita). Los fragmentos de roca son restos angulosos de

rocas de los materiales que conformaban el estratovolcán de Tejeda y muestran tonos oscuros o rojos de composiciones máficas y ultramáficas y de tonos claros de rocas félsicas. Los trozos de pómez, como material magmático primario expulsado al exterior, son negruzcos, formas subredondeadas y en flamas (lentejonares) estiradas en la dirección de flujo, conteniendo vidrio negruzco y cristales blancos y negros similares a los de la matriz de la roca. Es una piedra resistente a los agentes atmosféricos, y por su baja porosidad y permeabilidad se usa tanto en el exterior como el interior de las construcciones. Estéticamente su color gris parece azulado, dándole un carácter noble y se combina bien con otros materiales ornamentales. La fabricación de losas y losetas es el uso más frecuente hoy en día, pero en el pasado se ha usado para los sillares de muros de carga y para otros elementos como arcos, bóvedas, etc. La talla de esta roca para otros elementos como bordillos, adoquines, columnas, estatuas, gárgolas, etc., sigue siendo frecuente. Las canteras que han explotado la Piedra Azul de Arucas han sido numerosas a lo largo de la historia y muchas de ellas eran de carácter familiar (Cabrera Guillén, 2007). Ejemplos de estas canteras son: El Mirón, Tiro Pichón, Los Callejones, El Cerrillo, Ingenio, Hoya de la Campana, Cuesta de la Arena y Angostillo. Actualmente están en funcionamiento discontinuo la cantera del Lomo Tomás de León y la de Corea (Fig. 2 D). La fama, uso y su talla favoreció su exportación principalmente a países del Nuevo Mundo como Bolivia, Venezuela (Caracas) y Estados Unidos (San Antonio de Texas).

3.1.2. Piedra Azul de Lugarejo

La cantera de Lugarejo se sitúa en el barrio capitalino de San Lorenzo y fue adquirida por el cabildo catedralicio en el siglo XVI para la construcción de la catedral de Santa Ana (Fig. 3E). Su actividad continuó hasta el XVII y su explotación privada hasta nuestros días (Fig. 3F). Esta roca ornamental es dura y resistente, y se utilizó en los elementos que necesitaban unas solicitaciones mayores (cúpula y arcos), tanto en la catedral como en las escalinatas de la capilla mayor del mismo templo. Geológicamente hablando, la piedra azul de Lugarejo proviene de un apilamiento de lavas efusivas y coladas piroclásticas fonolíticas miocenas (Formación Traquifonolítica) que procedían del estratovolcán de Tejeda (Balcells et al., 1992). Son lavas muy masivas de textura afanítica (donde no se distinguen cristales a simple vista), sin vacuolas y con una matriz de color gris verdosa oscura. A veces se pueden observar algunos cristales blancos tabulares de anortoclasa que se disponen de forma aislada o formando bandas, junto con zonas de alteración de tonalidades verdosas, blancuzcas o negruzcas y con un diaclasado horizontal que forma lajas muy características. La cantera de explotación de San Lorenzo ha estado activa hasta el siglo XX pero se ha cerrado por problemas medioambientales a comienzos del siglo XXI, cuando la roca fonolítica se trituraba para áridos de construcción (Fig. 3H).

3.1.3. Piedra Amarilla de Las Canteras

La utilización de rocas sedimentarias es escasa en el registro de piedras de cantería en Canarias y uno de los pocos ejemplos es la arenisca que conforma la

Barra de la Playa de Las Canteras (Fig. 4C). Esta materia prima se empleó en elementos constructivos del interior de la catedral (Fig. 4A), como bloques de algunas casas nobles de Vegueta y en viviendas del siglo XVIII de la capital. Como es una roca blanda y de fácil talla, se utilizó en el diseño de portadas, dinteles, jambas y alfeizares de ventanas, estatuas, entre otros usos (casa Moxica-Matos de la parada 4 de esta ruta y portada de Santa Gadea-Mansel en la parte norte de la Casa de Colón). Además, se usó tradicionalmente esta roca en la fabricación de pilas canarias para purificar el agua. Por todo ello, su producción minera a finales del XVIII era tan importante que tuvo que decretarse la paralización de extracción, para no perder el elemento paisajístico de la barra. Geográficamente la barra está situada a algunas decenas de metros de la orilla de la playa y durante la bajamar queda al descubierto, extendiéndose paralelamente a ella y de forma discontinua desde la Puntilla hasta la Baja de Núñez. Petrológicamente, esta barra está compuesta por areniscas y, en menor medida, conglomerados del Pleistoceno superior (Pérez-Torrado y Mangas, 1994), y la Piedra Amarilla son las arenas costeras cementadas en el último calentamiento global (interglaciar MIS 5E) de hace unos 125.000 años B.P. (Balcells et al., 1992). Estas areniscas son calcarenitas pues están constituidas por distintos granos (Fig. 4B): litoclastos (fragmentos de rocas y minerales volcánicos y sedimentarios) y bioclastos marinos (principalmente restos de mallas de algas rojas y moluscos), todos ellos cementados por carbonato cálcico que se disponen alrededor de los granos (cemento isopaco), con porosidad intergranular.

Figura 4. Distintos aspectos de la Piedra Amarilla de Las Canteras y del muro norte de la catedral. A) Columnas interiores de la catedral labradas en piedra Amarilla de Las Canteras. B) Aspecto microscópico de la calcarenita de la Barra de Las Canteras con litoclastos y bioclastos (Fr: fragmentos de rocas volcánicas, Ma: restos de mallas de algas calcáreas, Mo: restos de moluscos, CC: cemento de carbonato cálcico marino alrededor de los granos). C) Frentes de explotación de bloques en la Barra de Las Canteras, hoy en día abandonados. D) vista del muro norte de la catedral con cantos rodados, lajillas de fonolitas y bloques de Canto Blanco. (Fotos A y C con permiso de www.miplayadelascanteras.com).

3.2. Parada 2. Colegio de Farmacéuticos

3.2.1. Piedra Azul de El Monte

La Piedra Azul de Monte Lentiscal (Santa Brígida) ha sido utilizada en edificios de uso civil y militar, y en viviendas particulares de los barrios históricos de Vegueta y Triana. Si bien esta roca ornamental es menos conocida que la Piedra Azul de Arucas, su uso fue frecuente tanto en elementos estructurales (sillares, pilares, arcos, etc.) como otros usos constructivos (losetas, gárgolas, estatuas, etc.). Uno de los ejemplos más representativos está situado en la Plaza de Santa Ana y se trata de un edificio del siglo XX, de estilo modernista, que actualmente alberga el Colegio Oficial de Farmacéuticos (Fig. 5A). La sillería del edificio está construida en la Piedra Azul del Monte en combinación con azulejo verde como decoración exterior. Esta cantería del Monte tuvo gran productividad desde el siglo XVIII hasta los años 70 del siglo pasado pero se abandonó por motivos desconocidos. Otros edificios emblemáticos con esta roca ornamental son: Casa del Doctor Chil, Mercado de Vegueta, Casa del Conde, entre otros. Geológicamente, la Piedra Azul del Monte es un basalto piroxénico asociado a las erupciones del estratovolcán plioceno Roque Nublo (Balcells et al., 1992), el cual estuvo activo en el centro de la isla entre los 5,3 y 2,8 Ma. En sus primeras erupciones se emitieron lavas efusivas ultramáficas y máficas que discurrieron a través de los paleobarrancos formados en relieves fonolíticos miocenos. La piedra natural presenta fenocristales de clinopiroxenos (augita) de color negro, brillo vítreo y formas prismáticas, con tamaños inferiores a 1 cm, dentro de una matriz de vidrio volcánico afanítica de tono gris azulado y donde ocasionalmente se observan cristales rojizos de olivino alterado de tamaños microscópicos y vacuolas milimétricas (Fig. 5B). A veces se observa en las plaquetas cierta orientación de los cristales y vacuolas asociada a la dirección del flujo de la colada. La elevada resistencia de esta roca es ideal tanto en elementos estructurales como en muros de carga, pilares, sillares, arcos, etc. También se ha utilizado para aplacados, dinteles, alféizares, jambas y tallas artísticas.

3.3. Parada 3. Casa Colón

3.3.1. Piedra Amarilla de Teror

La actual Casa de Colón es fruto de la unión de varias edificaciones de los siglos XVI a XVIII, bajo la estética del estilo neocanario reinante en la década de los 50 del pasado siglo (Herrera Piqué, 1981). La fachada derecha de la calle Herrería, la casa de Los Hidalgo del siglo XVI, es posiblemente la zona menos alterada desde su construcción y está íntegramente ejecutada en Piedra amarilla de Teror (Fig. 5D). No se ha encontrado Piedra Amarilla en ningún otro edificio de Vegueta, pero es común en el pueblo de Teror (Fig. 1D). Las principales canteras de esta singular roca están ubicadas sobre todo en el fondo del Barranco de Teror, estando actualmente todas abandonadas (Fig. 5F) y sólo se producen extracciones para edificación de forma ocasional. Petrológicamente, la Piedra

Amarilla de Teror corresponde a coladas ignimbríticas de ceniza y pómez de la Formación Traquiriolítica (14,1 a 13,4 Ma) de la isla (Balcells et al., 1992). Estas ignimbritas se observan en Teror en las inmediaciones de la Fuente Agria, en Miraflor y en los Caideros, donde la erosión ha originado resaltes topográficos. Se trata de una roca volcánica explosiva muy soldada con una matriz cinerítica junto con flamas estiradas que alcanzan tamaños de varias centímetros, lo que le da un aspecto esquistoso (Fig. 5E). Estas rocas tienen colores variables entre el amarillo, naranja y rojo debido al distinto grado de oxidación. Los fragmentos líticos pasan muchas veces desapercibidos con tamaños centimétricos (Fig. 5E) y los cristales blancos visibles son de feldespato alcalino (anortoclasa). Su resistencia es baja ante los agentes meteóricos sobre todo en su matriz cinerítica y en las flamas, y por ello es poco recomendable para uso en elementos constructivos exteriores. Sin embargo, esta roca se ha utilizado en talla de figuras y elementos como cornisas, dinteles, jambas, arcos, etc.

Figura 5. Aspectos de las Piedras Azul del Monte Lentiscal y Amarilla de Teror. A) Puerta del Colegio Oficial de Farmacéuticos. B) Detalle del basalto piroxénico del Monte. C) Frente de la cantera abandonada del Monte Lentiscal, Santa Brígida. D) Fachada plaza del Pilar Nuevo de la Casa Colon en Piedra Amarilla. E) Vista de ignimbrita amarilla con matriz cinerítica, flamas y fragmentos de roca. F) Cantera abandonada de Piedra Amarilla en el barranco de Teror.

3.3.2. Piedra Verde de Tirma

La denominación de Piedra Verde de Tirma se debe a la ubicación de la cantera cerca de la Montaña de Tirma (Artenara), perteneciendo al conjunto geológico conocido como Los Azulejos por sus vivos colores (Fig. 2A). La portada Verde de

la Casa de Colon en la Plaza del Pilar Nuevo fue diseñada por Santiago Santana y Néstor Álamo en los años 50, por mandato del Cabildo de Gran Canaria y está inspirada en el estilo plateresco, realizándose en esta roca ornamental de Tirma (Figs. 6A y B). Debido a su fragilidad sólo se ha utilizado en este edificio y en algunas casas de los pueblos de Tejeda y Artenara. Las dos canteras que se utilizaron para sacar esta roca en el pasado están inactivas por encontrarse en espacio protegido. Las variedades de colores en los afloramientos van desde verde a azul, de amarillo a naranja (Figs. 2A y 6B). Petrológicamente hablando, la Piedra Verde de Tirma son ignimbritas de la Formación Traquiriolítica de la isla (Balcells et al. 1992) y sus capas coloreadas forman parte del borde de la caldera de Tejeda (Fig. 1A). Todas ellas son ignimbritas traquiriolíticas de cenizas y pómez alteradas hidrotermalmente, cuando la caldera estaba activa en el mioceno, y meteorizadas posteriormente por aguas superficiales y subterráneas. Por todo ello, la neoformación de minerales (zeolitas, arcillas, carbonatos, óxidos, silicatos, entre otros) ha sido un continuo y, dependiendo de sus minerales y de su grado de hidratación, las rocas adquieren coloraciones distintas. En general son tobas vitroclásticas con algunos fenocristales de feldespato alcalino (anortoclasa) incluidos en una matriz cinerítica verdosa o amarillenta, donde destacan fragmentos de pómez aplastados y fragmentos líticos angulosos de tamaños centimétricos (Fig. 6B). Las flamas dan un aspecto de veteado similar a la madera, siendo su uso habitual en aplacados, jambas, dinteles, cornisas, alfeizares, etc. (Fig. 6A). Sin embargo, su uso no ha estado muy extendido pues las variaciones de parámetros como temperatura y humedad atmosférica, hacen que la piedra se fisure a través de su bandeado.

3.3.3. Piedra Crema La Fula

La Piedra Crema La Fula es una roca ornamental de tonalidad blanco amarillenta, de apariencia compacta y que recibe el nombre del barrio de Arucas donde se encuentra su única cantera, cerca de la presa de La Heredad (Fig. 6F). Esta cantera está abandonada, tuvo una actividad discontinua y su frente de explotación es de orden métrico y se extiende longitudinalmente unas centenas de metros. El uso de este material se encuentra en puertas y ventanas de la Casa de Colón en la plaza del Pilar Nuevo (Fig. 6D) y, en elementos constructivos como, por ejemplo, en la Alameda de Colón. Desde el punto de vista volcanológico se trata de una colada de ignimbrita de bloques y cenizas soldada, relacionada con la Formación Traquifonolita miocena (Balcells et al., 1992). La roca presenta una matriz cinerítica de tonos cremas con cristales blancos de anortoclasa junto con fragmentos líticos fonolíticos (Fig. 6E), y resulta compacta y con escasa porosidad, lo que genera estabilidad frente a los agentes atmosféricos. El uso más frecuente es en aplacados y sillería, y con menor frecuencia en tallas, y se ha utilizado sobre todo en Arucas y la capital.

Figura 6. Aspectos de las rocas ornamentales Piedra Verde de Tirma y Crema La Fula de Arucas. A) Vista de la piedra de Tirma en la portada sur de la Casa de Colón (plaza del Pilar Nuevo). B) Detalle de plaqueta donde se distinguen la matriz cinerítica verdosa (M) y flamas pequeñas y estiradas (Fl). C) Cantera inactiva de Tirma en el Andén Verde, Artenara. D) Puerta en fachada sur de la Casa de Colón construida con Piedra Crema La Fula. E) Aspecto de la ignimbrita Crema la Fula, donde se aprecia la matriz cinerítica clara (M) y los fragmentos líticos fonolíticos (FL). F) Frente de la cantera abandonada de La Fula en Arucas.

3.4. Parada 4. Casa Moxica-Matos

En la calle de los Balcones nº 9 se encuentra la Casa Moxica-Matos, donde se ubican las oficinas del Centro Atlántico de Arte Moderno (CAAM) y en su fachada gótica aparece un buen ejemplo del uso de la Piedra Amarilla de Las Canteras (Figs. 7A). Esta parada se ha planificado por si el visitante encuentra la catedral cerrada y no puede observar esta roca ornamental en su interior. En la fachada de la casa se aprecian bloques de microconglomerados formados por granos bioclásticos y, en menor medida, litoclastos con tamaños entre 2 y 4 mm, cementados con carbonato (Fig. 7B). Las características geológicas de la Piedra Amarilla de Las Canteras ya han sido explicadas en el apartado 3.1.3.

3.5. Parada 5. Casa particular en calle Mendizábal nº 32

3.1.4. Piedra de Canto Blanco

La cantería de Piedra de Canto Blanco se ha usado en Las Palmas de Gran Canaria para materiales de sillería y cerramiento de fachadas interiores hasta la llegada del bloque de hormigón en el siglo XX. No obstante, su debilidad frente a los agentes atmosféricos ha hecho que frecuentemente se tapara con encalados.

De esta roca ornamental se encuentran ejemplos de bloques en la pared norte de la catedral y en muchas casas del barrio de Vegueta (Figs. 4D, 7C y D). Desde el punto de vista petrológico, el Canto Blanco es una ignimbrita de ceniza y pómez generada por flujos piroclásticos fonolíticos miocenos asociados a la caldera de Tejeda (Formación Traquifonolítica, Balcells et al., 1992). En esta roca volcánica predomina el material magmático original poco soldado (ceniza y pómez amarillentos y vesiculares) con tamaños inferiores a 20 cms y contiene pequeños fragmentos líticos fonolíticos (Figs. 7D y E). La ceniza y la pómez le confiere una baja densidad a la roca y su baja soldadura la hace blanda, por lo que se labra bien pero es fácilmente alterable por agentes atmosféricos. Su uso en la arquitectura en el barrio de Vegueta está aplicado sobre todo a los cerramientos interiores de las edificaciones por su alterabilidad. Hay numerosas canteras de Canto Blanco que aparecen alrededor de la ciudad y eran de propiedad familiar y con escasa producción. Todas ellas están hoy día inactivas y se ubican a lo largo del frente costero norte entre el Rincón y Tinoca (Fig. 4F), en las partes bajas de los cauces de la cuenca del Guiniguada, como por ejemplo la Matula y el Batán.

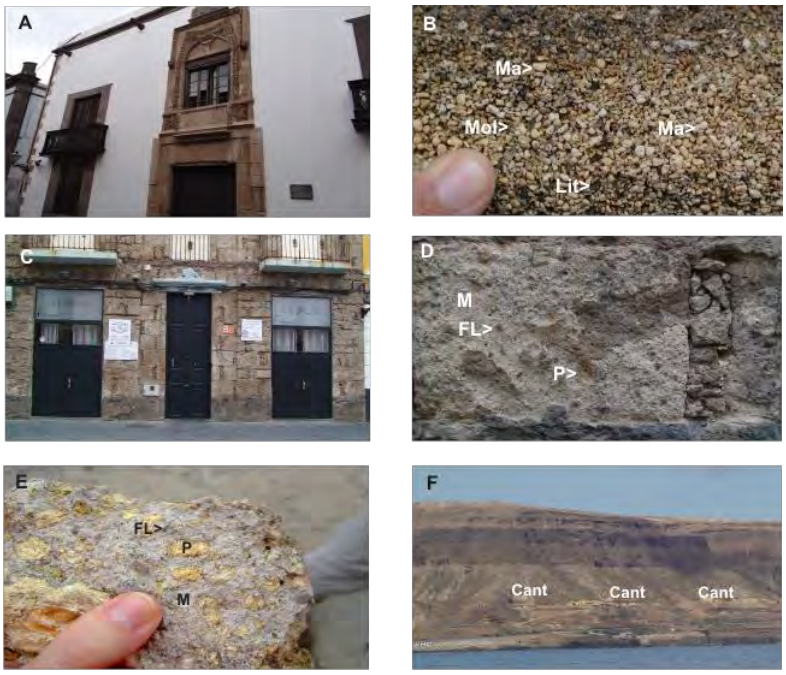


Figura 7. Vistas de las casas Moxica-Matos y Mendizábal nº 32. A) Fachada gótica de la Casa Moxica-Matos en Piedra Amarilla de Las Canteras. B) Vista del microconglomerado bioclástico (Ma: mallas de algas y Mol: moluscos) con litoclastos volcánicos. C) Edificio particular de dos plantas en Mendizábal 32 con boques de Canto Blanco. D) Detalle de Canto Blanco con matriz y pómez cremas (M y P) y fragmentos de roca fonolítica (FL). E) Corte de Canto Blanco fresco con componentes (M: matriz cinerítica, P: pómez y FL: fragmentos líticos,): F) Canteras abandonadas en el frente costero entre El Rincón y Tinoca.

BIBLIOGRAFÍA

ÁLVAREZ DE BUERGO, M., PÉREZ-MONSERRAT, E.M. y FORT, R. (2007): Geomonumental Routes: a useful tool for popularising the built heritage. En: Radic J., Rajcic V., Zarnic R. (eds). Heritage Protection. Construction aspects. European Construction Technology Platform, Springer-Verlag, Dordrecht, 623-630.

ANGUITA, F., SAN MIGUEL, M. y SÁNCHEZ, J.R. (1982): Un itinerario geológico urbano en las inmediaciones del museo Nacional de Ciencias Naturales, Madrid. II Simposio Nacional sobre la enseñanza de la Geología, Gijón, España, 165-175.

BALCELLS, R., BARRERA, J.L. y GÓMEZ J.A. (1992). Proyecto MAGNA. Memoria y mapa geológico de España a escala 1:100.000. Gran Canaria; hoja nº 21-21/21-22. IGME, Madrid. 323 pp.

CABRERA GUILLÉN, D. (2007): El oficio de la Piedra en Arucas y su puesta en valor como recurso turístico. Edita Excmo. Ayuntamiento de Arucas. 251 pp.

HERRERA PIQUÉ, A. (1981). Arquitectura antigua de Las Palmas: Casa de los Hidalgo. Aguayro 132, 17-20.

MANGAS, J. y SOLAZ, I. (2008): Rocas industriales de la Formación Fonolítica en Gran Canaria: puzolanas, áridos de trituración y rocas ornamentales. En: Geo-guías SGE nº 5. Itinerarios geológicos por las Islas Canarias. Gran Canaria (Eds.F.J. Pérez-Torrado y M.C. Cabrera). 137-152

PÉREZ-MONSERRAT, E.M., BENITO, F., FORT, R., ÁLVAREZ DE BUERGO, M. y VARAS, M.J. (2008): Las Rutas Geomonumentales como experiencia educativa para la difusión y conservación del patrimonio geológico y arquitectónico de la Sierra de Ayllón, Segovia.XV Simposio sobre Enseñanza de la Geología, 351-363.

PÉREZ-TORRADO, F.J. y MANGAS, J. (1994): Origen y evolución geológica de la Barra de Las Canteras. Vector Plus, 1, 4-13.

SEBASTIÁN, E. (2007). La geología en la conservación del patrimonio arquitectónico. En: Ciencia, Tecnología y Sociedad para una Conservación Sostenible del Patrimonio Pétreo. Universidad Popular José Hierro. Madrid. 167-178.

B. EL PATRIMONIO TERRITORIAL (NATURAL, CULTURAL Y PAISAJÍSTICO) COMO BASE PARA CONSTRUIR PROYECTOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE

El Plan Nacional de Paisaje Cultural. Una iniciativa para el conocimiento, la cooperación y la salvaguarda de paisajes de alto interés cultural

Rafael Mata Olmo
Geógrafo. Profesor de la Universidad Autónoma de Madrid

RESUMEN
Este texto se ocupa del Plan Nacional de Paisaje Cultural (PNPC), aprobado en 2012 por el Consejo de Patrimonio Histórico (Ministerio de Educación, Cultura y Deporte). Se aborda el Plan en el contexto contemporáneo de apertura semántica y estratégica del patrimonio cultural. Se analiza el concepto integrador de paisaje cultural asumido por el Plan, sus objetivos y la metodología para la caracterización y valoración de los paisajes de alto interés cultural. La última parte plantea algunas reflexiones y los principales desafíos en materia de paisaje cultural a partir del libro *100 Paisajes Culturales de España*, recientemente editado.

ABSTRACT
The text deals with the Cultural Landscape Spanish National Plan, approved in 2012 by the Historical Heritage Council (Ministry of Education, Culture and Sport). The Plan is addressed in the contemporary context of semantic and strategic opening of cultural heritage. The paper analyses the integrative concept of cultural landscape assumed by the Plan, the objectives and the methodology for the characterization and assessment of the of high cultural interest landscapes. The last part presents some reflections and the main challenges in cultural landscape policy from the book *100 Cultural Landscapes of Spain*, recently published.

PALABRAS CLAVE
Plan Nacional de Paisaje Cultural, patrimonio cultural, paisaje, paisaje cultural, política de paisaje.

KEYWORDS
Cultural Landscape Spanish National Plan, cultural heritage, landscape, cultural landscape, landscape policy.

1. LA APERTURA Y DEMOCRATIZACIÓN DEL PATRIMONIO Y EL PAISAJE COMO CONTEXTO DEL PLAN NACIONAL DE PAISAJE CULTURAL

Este texto aborda el contexto, la concepción y objetivos del Plan Nacional de Paisaje Cultural (PNPC), su metodología y algunos resultados de su breve andadura en el terreno del conocimiento, la salvaguarda y la cooperación para la gobernanza[1] de paisajes de alto interés cultural en España. No constituye una presentación institucional. Las reflexiones que se aportan proceden, por una parte, de la experiencia propia en investigación básica y aplicada sobre paisaje, en particular de paisajes con importantes valores patrimoniales (reconocidos o no institucionalmente), y, por otra, de la participación en los últimos años en la redacción del documento final del Plan y, como Secretario, en la Comisión de Seguimiento del mismo.

El sentido y la formulación del PNPC, más allá de su alcance jurídico e incardinación administrativa, debe entenderse en el marco de la ampliación semántica y política de la noción de patrimonio, del "nuevo patrimonio" que, en buena medida, preconiza el *Convenio-marco sobre el valor del patrimonio cultural para la sociedad* (Consejo de Europa, Faro, 2005)[2], y que converge en muchos aspectos con el también renovado enfoque del paisaje y la agenda política del Convenio Europeo del Paisaje (Consejo de Europa, Florencia, 2000).

Efectivamente, en la evolución reciente de los conceptos y de las políticas de patrimonio y paisaje se observa una tendencia clara a la convergencia y la complementariedad. Se trata de una evolución constatable tanto en el ámbito de los estudios y de las iniciativas de conservación del patrimonio, como entre quienes –como en mi caso- parten de la caracterización del paisaje y de sus políticas, y se aproximan a partir de ahí al hecho patrimonial.

No es éste el lugar para llevar a cabo un análisis detallado del concepto de patrimonio y de su ampliación acumulativa de significados[3]. Tampoco, de hacerlo con la polisémica noción de paisaje. Conviene no obstante retener algunas claves que permitan contextualizar la visión y planteamientos del PNPC en el proceso de encuentro entre patrimonio y paisaje en la escala del territorio.

La palabra patrimonio –en el ámbito de los hechos histórico-culturales- puede utilizarse, a nuestro juicio, desde dos perspectivas. Por una parte, de un modo

---

*[1] Se emplea aquí el término gobernanza como "modalidad reforzada de buen gobierno fundamentada en un papel insustituible del Estado", de acuerdo con **ROMERO**, J. y **FARINÓS**, J. "Redescubriendo la gobernanza más allá del buen gobierno. Democracia como base, desarrollo territorial como resultado". Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles, nº 56, 2011, pp.295-319.*

*[2] **FOJUT**, N. "Les origines philosophiques, politiques et practiques de la Convention", en Le patrimoine et au-delà. Conséil de l'Europe, Strasbourg, 2009, pp.15-24.*

*[3] **MADERUELO**, J. (dir.). Paisaje y Patrimonio, CDAN, Huesca, 2010 (passim). **CASTILLO**, J. "El futuro del patrimonio histórico: la patrimonialización del hombre". Revista de Patrimonio Histórico, nº 1, diciembre de 2007 (edición digital).*

descriptivo, para referirse a los objetos –*bienes* (materiales o inmateriales)- que se considera deben ser preservados; por otra, desde un punto de vista proactivo, como si de un verbo se tratara, para evocar la intervención sobre esos hechos patrimoniales, su gestión y uso público. El patrimonio es, de ese modo, objeto y acción, producto y proceso. Como dice Graham Fairclough, glosando la Convención de Faro, esta noción abierta de patrimonio como objeto y acción, abarca no solo los bienes recibidos en herencia (incluidas percepciones e ideas), "sino también los procesos que nos permiten comprenderlos, situarlos en su contexto (física e intelectualmente), percibirlos, gestionarlos, incluso modificarlos y destruirlos"[4].

La ampliación del campo patrimonial desde el punto de vista de los objetos se ha producido, como es bien sabido, a través de la incorporación de muchas categorías nuevas, que incluyen hoy, por ejemplo, junto a las dimensiones intangibles del patrimonio, manifestaciones recientes de la arquitectura contemporánea, la industria o determinadas piezas de la complejidad del territorio y su expresión paisajística. Volveremos sobre ello.

Pero sin perjuicio de la importancia de la ampliación de asuntos y escalas, la apertura conceptual y estratégica del patrimonio se produce también como consecuencia de la dimensión democrática que va impregnando los procesos de patrimonialización y que la citada Convención de Faro asume y promueve. Como es sabido, patrimonio y patrimonialización implican la asignación de valores a determinados fenómenos[5], ya sea por parte de las instituciones o de las sociedades (o de ambas a la vez), que proyectan en ellos valores simbólicos y de memoria, en definitiva, su identidad. Como señalan Rocío Silva y Víctor Fernández Salinas, "el patrimonio se identifica con ciertos elementos de carácter material o inmaterial (…), pero en realidad el patrimonio no es tanto el elemento en sí, como el valor que se le atribuye"[6]. Es lo que viene a afirmar Josefina Gómez Mendoza cuando se refiere, por oposición a los "patrimonios-paisaje", a "los paisajes que se convierten en patrimonio porque son percibidos, vividos, caracterizados y transformados por las poblaciones"[7], una experiencia que hemos podido constatar en nuestra investigación sobre territorio y paisaje cotidiano patrimonializado en el Valle del Nansa[8].

Pues bien, en el proceso de asignación de valores –de patrimonialización- y de su reconocimiento institucional, se está avanzando, como hemos escrito en otro

---

[4] ***FAIRCLOUGH**, G. "Les nouvelles frontières du patrimoine", en Le patrimoine et au-delà. Conséil de l'Europe, Strasbourg, 2009, pp. 31-45.*

[5] ***ZAMORA ACOSTA**, E. "Sobre patrimonio y desarrollo. Aproximación al concepto de paisaje cultural y su utilización en los procesos de desarrollo territorial". Pasos. Revista de Turismo y Patrimonio Cultural, vol 9(1), pp. 101-113.*

[6] ***FERNÁNDEZ SALINAS,** V. y **SILVA PÉREZ**, R. "El nuevo paradigma del patrimonio y su consideración con los paisajes. Concepto, método y prospectivas" (2016, en prensa).*

[7] ***GÓMEZ MENDOZA,** J. "Del patrimonio paisaje a los paisajes patrimonio". Documents D'Anàlisi Geográfica, nº 59/1, pp. 2-20.*

[8] ***MATA OLMO**, R.; **MEER LECHA-MARZO**, A. y **PUENTE FERNÁNDEZ**, L. de la. "Sustainable development and making of territory and everyday landscape as heritage-an experience in the Cantabrian mountains", en **FERIA TORIBIO**, J. (Ed.). Territorial Heritage and Development. Taylor and Francis, London, 2012, 141-159.*

lugar[9], desde una "patrimonialización autoritaria" como ejercicio del poder, en la línea planteada por el antropólogo Llorenç Prats, hacia una patrimonialización participativa, lo que Kate Clark y Paul Drury sintetizaron hace años en la gráfica expresión "Del monumento al ciudadano"[10]. La concepción cada vez más extensa y abierta del patrimonio se interpretaría así, en opinión de los autores citados, como una forma de progreso de la democracia y de implicación de las comunidades locales, reconociéndose de ese modo la importancia de lo local y de lo "ordinario", de la caracterización frente a la catalogación (en lo metodológico), y el papel de los grupos de no especialistas, fuertemente implicados en sus territorios, frente al protagonismo casi exclusivo de técnicos y expertos en las iniciativas institucionales de selección patrimonial.

En ese contexto de ampliación de hechos patrimoniales y de apertura democrática de los procesos de patrimonialización se fragua la fuerte solidaridad que vincula hoy los conceptos de patrimonio y de paisaje. Paisaje y patrimonio comparten, en su esencia, la relación entre objeto y sujeto, entre la realidad material de los hechos artísticos, históricos y geográficos, y sus representaciones culturales. Se desenvuelven, pues, en un mismo terreno de simultaneidad de ideas y sentimientos. El patrimonio se produce, dice Prats, "en una situación de tensión entre la razón y el sentimiento, entre la reflexión y la vivencia"[11]. Lo mismo puede afirmarse del paisaje, tanto de aquel al que se atribuyen altos valores, como de los paisajes comunes, cotidianos. El paisaje es punto de encuentro entre objeto y sujeto, entre el *ser* y su *visibilidad,* entre la razón y el sentimiento al que se refiere Prats. Frente a una posición subjetivista y estetizante, que pone exclusivamente el acento en el papel constituyente de la mirada, y otra realista, que destaca la existencia de algo más allá de la representación, cabe –como señala Jean-Marc Besse- un concepto que sintetiza la tensión entre, "por una parte, la actividad del espectador y, por otra, el hecho de que hay algo que ver, algo que se ofrece a la vista"[12].

Patrimonio y paisaje son, pues, en expresión de Fairclough, conceptos unificadores: integran aspectos del mundo hasta ahora separados para construir un todo más sólido entre naturaleza y acción humana en el tiempo próximo y lejano. Ambos se sitúan en la interfaz de la percepción del mundo por las personas y el mundo mismo. Intrínsecamente, las convenciones de Florencia y de Faro se sostienen mutuamente. La primera concibe el paisaje como la percepción del carácter del territorio y sitúa las aspiraciones sociales en el núcleo de las políticas paisajísticas; la de Faro democratiza el patrimonio como derecho a través de la participación pública (Título III), ofrece nuevos modos de pensar el patrimonio y lo define por vez primera en un tratado internacional como "un

---

[9] ***MATA OLMO**, R. "La dimensión patrimonial del paisaje. Una mirada desde los espacios rurales", en MADERUELO, J. (dir.): Paisaje y Patrimonio. CDAN, Huesca, pp. 31-73.*

[10] ***CLARK**, K. ; **DRURY**, P. (2004) : «Du monument au citoyen : les fonctions du patrimoine culturel dans une Europe en évolution », en Fonctions du patrimoine culturel dans une Europe en changement. Conséil de l'Europe, pp. 119-124.*

[11] ***PRATS**, Ll. Antropología y patrimonio. Ariel Antropología, Barcelona, 1997, 2.ª edición, 2004, p. 13*

[12] ***BESSE**, J.-M Voir la Terre. Six essais sur le paysage et la géographie. Actes du Sud ENSP/Centre du Paysage, Arlés, 2000, p.100.*

conjunto de *recursos* –no de bienes- heredados del pasado, que las personas consideran, más allá de la propiedad de los bienes, como reflejo y expresión de sus valores, creencias, saberes y tradiciones en continua evolución"[13].

Por último, el entendimiento del patrimonio y el paisaje en las dos convenciones va más allá de la idea de los "valores múltiples" establecidos en distintas tipologías de los años ochenta y noventa[14] o del conjunto de valores económicos atribuidos al patrimonio, superpuestos a los culturales, definido por Randall Mason en 2002[15]. Ambos tratados insisten en que patrimonio cultural y paisaje son ante todo, sin perjuicio de sus múltiples valores[16], componentes de la identidad, elemento esencial del lugar –dice la Convención de Faro-, y factores de mejora de la calidad de vida. Patrimonio y paisaje pueden favorecer también la "prosperidad económica" y llegar a ser –es importante dicho desde el ámbito del patrimonio cultural- fundamentales para la protección del medio ambiente. Resultan pues componentes esenciales de los tres pilares del desarrollo sostenible, asumiendo que la sostenibilidad tiene una dimensión cultural, tan importante como la ambiental o ecológica.

2. UNA POSICIÓN CONCEPTUAL INTEGRADORA Y RENOVADA: PAISAJE, *PAISAJE CULTURAL*, PAISAJE DE ALTO INTERÉS CULTURAL

En ese marco de ideas y compromisos, el paisaje se ha convertido en los últimos tiempos en un tipo particular de patrimonio, en su referencia probablemente más abierta como expresión morfológica, funcional y vivida del territorio históricamente construido. A lo que se suma también la dimensión paisajística -visual e interpretativa- de otros bienes patrimoniales (monumentos, conjuntos, zonas patrimoniales, etc.), recogida como *entorno* en nuestra legislación de patrimonio histórico-cultural. En un libro publicado en 2009, Linarejos Cruz e Ignacio Español conciben el paisaje como "extensión del patrimonio cultural y de su interpretación", y lo vinculan a la noción de territorio-patrimonio, de creciente predicamento en los estudios patrimoniales. "Como en el caso de los objetos artísticos o artesanales o del edificio antiguo –escriben-, el interés por el territorio radica no sólo en la realidad material de su organización y estructuras

---

*[13] Eso incluye, además, "todos los aspectos del entorno resultantes de la interacción en el tiempo entre las personas y los lugares" **(CONVENCIÓN DE FARO**, 2005, art. 2).*

*[14] Los propuestos, por ejemplo, por **LIPE**, W.D. "Value and meaning in Cultural Resources", in **CLEERE**, H. (ed.): Approaches to de Archaeological Heritage. Cambridge University Press, Cambridge, 1984,1-11; o por **ENGLISH HERITAGE**, Sustaining the Historic Environment. New Perspectives on the Future – a Discussion Document. English Heritage, London, 1997.*

*[15] **MASSON,** R. "Assessing Values in Conservation Planning: Methodological Issues and Choices, in **de la TORRE** , M.: Assessing the Values of Cultural Landscapes. The Getty Conservation Institute, Los Angeles, 2002.*

[16] El propio PNPC recoge en su epígrafe 2.2. un conjunto de criterios de valoración ("intrínsecos", "patrimoniales" y de "viabilidad") para La selección de los paisajes de especial interés cultural.

geográficas, sino también en la interpretación que aquella cultura tiene de ese medio, es decir, en su paisaje"[17].

El Plan Nacional del Paisaje Cultural, aprobado el 4 de octubre de 2012 por Consejo de Patrimonio Histórico, a mi juicio con dosis de innovación destacables, responde, desde el ámbito de la política cultural, al creciente interés y demanda social de paisajes de calidad. Como es sabido, los Planes Nacionales, promovidos desde el Instituto del Patrimonio Cultural de España (Ministerio de Educación, Cultura y Deporte), se formulan con la vocación de ser instrumentos de gestión a través de criterios y metodologías de actuación unificados sobre conjuntos de bienes culturales, coordinando la participación de las distintas administraciones e instituciones, definiendo prioridades y líneas de intervención, y optimizando los recursos de acuerdo con las necesidades de conservación de dichos conjuntos patrimoniales.

Aunque el Paisaje Cultural como categoría específica de bien no figura en la legislación de patrimonio histórico del Estado, ni de modo explícito en la mayor parte de las leyes autonómicas[18], el PNPC afronta oportunamente el impulso y la coordinación de las iniciativas en pos de la salvaguarda de los paisajes de alto interés cultural, y la cooperación interadministrativa y con la sociedad civil, en particular con las comunidades autónomas, algunas de las cuales vienen desarrollando una positiva labor en este campo[19].

Interesa comentar aquí la concepción y categorización de paisaje cultural que el Plan asume, así como sus objetivos y metodología, en el marco del debate existente sobre el concepto polisémico de paisaje y sobre las políticas públicas que su gestión requiere.

Al margen de las contribuciones científicas que desde fines del siglo XIX, en particular desde la Geografía, se han hecho en torno al contenido cultural del paisaje, en concreto la definición y los trabajos de "paisaje cultural" de Carl O. Sauer[20], que cita explícitamente la UNESCO, tres organizaciones internacionales se han ocupado del paisaje y, concretamente, de su dimensión cultural, con distinto enfoque y alcance: UNESCO, IUCN y el Consejo de Europa. Por otra

---

*[17] **CRUZ PÉREZ**, L. y **ESPAÑOL ECHÁNIZ**, I. El paisaje. De la percepción a la gestión. Ediciones Liteam, Madrid, 2009, p. 40-41.*

*[18] Véase Anexo 1 del Plan Nacional de Paisaje Cultural y **AGUDO GONZÁLEZ**, J. "Paisaje y gestión del territorio". Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid, nº 15, pp. 197-23. Incluyen explícitamente el Paisaje Cultural como tipo de bien las leyes de patrimonio histórico-cultural de Cantabria, La Rioja, Murcia y Navarra.*

[19] Es de destacar la labor del Instituto Andaluz de Patrimonio Histórico, que lleva a cabo desde 2008 el "Registro de Paisajes de Interés Cultural de Andalucía" (véase nota 26). Extremadura está procediendo también a la identificación y caracterización de sus paisajes culturales (información de la Comisión de Seguimiento del PNPC).

*[20] **SAUER**, C. The Morphology of Landscape. University of California. Publications in Geography, II (2), Berkeley, 1925 (reprint 1968), pp. 19-54. Sobre la contribución geográfica contemporánea al estudio del paisaje véase también **GÓMEZ MENDOZA**, J.; **MUÑOZ JIMÉNEZ**, J. y **ORTEGA CANTERO**, N. El pensamiento geográfico. Alianza Universidad Textos, Madrid, 1982 (segunda edición corregida y aumentada, 1988), passim, en especial pp. 323-330 y 349-355.*

parte, la Estrategia Territorial Europea, adoptada por los ministros responsables de ordenación del territorio de la UE (Potsdam, 1999), plantea la "gestión creativa de los paisajes culturales" como uno de los ejes de la ordenación y gestión del territorio de la Unión.

Como señala el propio PNPC, la cuestión del paisaje está ya implícitamente planteada en la Convención para la Protección del Patrimonio Mundial Natural y Cultural de la UNESCO (1972) a través del concepto de "sitio" (*site*)[21]. El Comité del Patrimonio Mundial desarrolló gradualmente la idea del reconocimiento por parte de la Convención de sitios que serían oficialmente calificados como Paisajes Culturales, legalmente vinculados al último párrafo del Artículo 1 de la Convención. Tras largas discusiones, la 16ª sesión del Comité del Patrimonio Mundial en Santa Fe (1992) adoptó la nueva *Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention,* que introdujo una nueva categoría: Paisajes Culturales. En todo caso, los paisajes culturales reconocidos como tales por la UNESCO e inscritos desde entonces en la Lista del Patrimonio Mundial, de acuerdo con la definición que consta en la siguiente tabla, deben poseer un "excepcional valor universal", conforme a los criterios y procedimientos de evaluación establecidos por el organismo declarante.

La International Union for Conservation of Nature (IUCN) incluyó en 1978, en su primer sistema de áreas protegidas, la categoría denominada Paisaje Protegido, con una definición confusa que fue sustituida por la actualmente vigente de 1994 (Categoría V de las seis establecidas por la organización).

Es evidente la coincidencia de algunos aspectos importantes de ambas definiciones, concretamente el énfasis en la interacción ser humano/naturaleza o el reconocimiento de los valores del paisaje en relación con las tradiciones culturales. Pero hay también diferencias significativas. En los Paisajes Protegidos, el medio natural, la conservación de la biodiversidad y la integridad del ecosistema constituyen los énfasis principales, mientras que en los Paisajes Culturales del Patrimonio Mundial el acento se pone en la historia humana, en la continuidad de las tradiciones culturales, y en las aspiraciones y valores sociales"[22].

---

[21] ***PRIEUR,*** *M. "Legal Provisions for Cultural Landscape Protection in Europe", in UNESCO World Heritage Centre. 2002. Cultural Landscapes: the Challenges of Conservation. UNESCO, Paris, 2002, WHC Papers 7, p. 150-156.*

[22] ***PHILLIPS****, A. (ed.). Management Guidelines for IUNC Category V Protected Areas/Protected Landscapes/Seascapes. IUCN, Gland, Switzerland and Cambridge, 2002.*

Definición de “Paisaje Cultural” (UNESCO, Convención del Patrimonio Mundial, 1992)
“Los paisajes culturales son bienes culturales y representan las “obras conjuntas del hombre y la naturaleza” citadas en el Artículo 1 de la Convención. Ilustran la evolución de la sociedad humana y sus asentamientos a lo largo del tiempo, condicionados por las limitaciones y/o oportunidades físicas que presenta su entorno natural y por las sucesivas fuerzas sociales, económicas y culturales, tanto externas como internas. Deberían ser elegidos basándose en su Valor Universal Excepcional, su representatividad de una región geocultural claramente definida y su capacidad para ilustrar los elementos culturales esenciales y distintivos de esas regiones”. *(UNESCO, Centro del Patrimonio Mundial, “Directrices Prácticas para la aplicación de la Convención del Patrimonio Mundial”, 2008 (versión en español). (Subrayado del autor).*
Definición de “Paisaje Protegido” (International Union for Conservation of Nature, IUCN, 1992)
“Área de terreno, incluyendo las costas y el mar, donde la interacción de gentes y naturaleza a lo largo del tiempo ha producido un espacio de carácter distintivo con unos valores estéticos, ecológicos y/o culturales específicos, y a menudo con una rica diversidad biológica. Salvaguardar la integridad de esta tradicional interacción es vital para la protección, el mantenimiento y la evolución del área mencionada”.
Definición de Paisaje (Convenio Europeo del Paisaje, Consejo de Europa, 2000)
“Cualquier parte del territorio, tal y como la percibe la población, cuyo carácter sea el resultado de la acción y la interacción de factores naturales y/o humanos”. (Traducción del *Instrumento de Ratificación del Convenio Europeo del Paisaje,* BOE de 5 de febrero de 2008).

El Consejo de Europa adoptó en el año 2000, en Florencia, el Convenio Europeo del Paisaje (CEP), primer tratado internacional específico sobre la materia, que entró en vigor en 2004 y fue ratificado por España en 2007, comprometiendo desde ese momento a las administraciones públicas y a los particulares, y, por consiguiente, a la elaboración del propio Plan Nacional de Paisaje Cultural. El CEP establece una definición más abierta de paisaje que la UNESCO y la UICN (véase tabla anterior), en cuanto que menciona expresamente su dimensión perceptiva y no introduce contenido valorativo y finalidad exclusiva de protección. El paisaje existe como tal independientemente de sus méritos, sin necesidad de ser calificado como remarcable o especialmente bello, incorpora implícitamente la perspectiva histórica o evolutiva a través de las relaciones entre las fuerzas

naturales y la acción humana que definen el *carácter* de cada paisaje, y destaca la idea de que se trata de una entidad completa, en la que los elementos naturales y culturales son considerados simultáneamente. La ausencia de adjetivación cultural en el enunciado del concepto no implica en modo alguno negación de su profundo significado cultural, reiteradamente reconocido en el Informe previo, en el Preámbulo y en el articulado del CEP.

Parece lógico que un Plan Nacional de Paisaje Cultural –se señala en su texto- parta de la Convención del Patrimonio Mundial de la UNESCO y de otros convenios internaciones sobre patrimonio, como el de Faro, pero lo novedoso de la definición finalmente adoptada por el PNPC y de su enfoque reside en que considera otras aportaciones, concretamente la del Convenio Europeo del Paisaje, y no se restringe a los paisajes de excepcional valor.

> *"Paisaje cultural es* –según el PNPC- *el resultado de la interacción en el tiempo de las personas y el medio natural, cuya expresión es un territorio percibido y valorado por sus cualidades culturales, producto de un proceso y soporte de la identidad de una comunidad*".

Aunque es hoy un hecho ampliamente asumido –lo dice también el Plan- que el paisaje es siempre una reelaboración –y una interpretación[23]- cultural de la naturaleza, y que no cabe, por tanto, contraponer ambas perspectivas, el calificativo cultural –un pleonasmo junto al paisaje- quiere incidir justamente en la dimensión histórica de su construcción material y, sobre todo, en la esencia cultural de su valoración y representaciones.

Por eso es importante lo que señala el PNPC inmediatamente después de la definición:

> *"Sin perjuicio de los valores culturales reconocibles en la mayor parte de los paisajes, a los efectos del presente Plan Nacional, se abordarán prioritariamente aquellos paisajes considerados, en función de la definición anterior, de alto interés cultural; así como la dimensión paisajística de los bienes culturales, de acuerdo con los objetivos y criterios que se establecen en este documento. El interés cultural de estos paisajes no resulta tanto de la belleza del 'resultado final' como del valor intrínseco que poseen desde el punto de vista estrictamente cultural, y ello con independencia de que puedan constituir –o no- un 'paisaje' perceptible desde el punto de vista de la subjetividad visual o emocional".*

---

[23] ***VERDIER**, N. "La memoria de los lugares: entre espacios de la historia y territorios de la geografía", en ORTEGA CANTERO, N.; GARCÍA ÁLVAREZ, J. y MOLLÁ RUIZ-GÓMEZ, M. (eds.): Lenguajes y visiones del paisaje y del territorio. Ediciones de la Universidad Autónoma de Madrid, Madrid, 2010, pp. 209-217.*

Todos los paisajes, sin calificativo alguno, -viene a decir el Plan- albergan valores culturales, por lo que merecen atención pública de diversas políticas como establece el CEP. Pero resulta necesario que determinados paisajes de alto interés cultural sean objeto de un tratamiento específico por parte de la política de patrimonio. Además de responder así a compromisos internacionales[24], el Plan Nacional de Paisaje Cultural incorpora valores y gestión patrimonial a la escala del territorio, propiciando así, desde la perspectiva cultural, la coordinación y cooperación con otras administraciones (autonómicas y locales) y con otras políticas de alta incidencia en el estado y evolución del paisaje, en especial las de urbanismo y ordenación territorial.

Asumir una definición abierta e inclusiva como la expuesta conduce al PNPC a entender el paisaje como una "realidad dinámica", resultado de procesos ambientales, sociales y culturales en el tiempo y el territorio, "marcados por los modos de vida, las políticas, las actitudes y las creencias de cada sociedad". La finalidad del Plan es por ello promover, frente a las formas tradicionales de tutela, una "evolución capaz de garantizar la pervivencia de los valores y el carácter del paisaje", con las dificultades que ello implica.

Junto a la esencia evolutiva –conceptual y estratégica- del paisaje, el Plan destaca también su naturaleza compleja y las dificultades de gestión, en primer lugar por la pluralidad de componentes naturales y culturales, materiales e inmateriales, integrados en el carácter del paisaje y su percepción. Algunos de esos componentes pueden tener interés patrimonial por sí mismos, pero adquieren un sentido interpretativo y un valor nuevo como componentes del paisaje, no por mera suma de elementos patrimoniales en el espacio, sino como una categoría patrimonial superior, como "patrimonio de patrimonios", en el entendimiento del paisaje de David Lowental[25].

Y un asunto importante y relativamente innovador en un Plan para la salvaguarda del paisaje hecho desde la política de patrimonio: el reconocimiento de "la variedad y elevado número de agentes implicados en la gestión del paisaje", con intereses y objetivos no siempre coincidentes; "la diversidad de miradas y percepciones de la población, de los locales como creadores y portadores de paisaje, y de los usuarios y los demandantes de paisaje"; y el conflicto o las divergencias que pueden suscitarse entre el derecho ciudadano al paisaje como valor colectivo, como bien común, y los legítimos derechos de propiedad y uso que gravitan sobre los objetos paisajísticos, habitualmente de considerable extensión, destinados a distintas actividades de naturaleza privada, y no asimilables a otros bienes de interés patrimonial más acotados.

---

[24] *El Convenio Europeo del Paisaje se refiere a ello en el Capítulo II, Medidas Nacionales, que comprende las Medidas generales (art. 5) y las Medidas específicas*

[25] ***LOWENTAL**, D. Living with and Looking at Landscape. Landscape Research, vol. 32 (5), pp. 635-656.*

3. SOBRE LOS OBJETIVOS DEL PNPC Y LAS CATEGORÍAS DE PAISAJES CULTURALES

3.1. La definición y los objetivos. Compatibilizar carácter y evolución, e impulsar la cooperación

A la hora de formular su "objetivo general", el Plan Nacional de Paisaje Cultural opta, después de bastante debate en el seno del grupo redactor, por la expresión "salvaguarda" de los paisajes de interés cultural. Entiende por salvaguarda (o salvaguardia), de acuerdo con la definición de la Convención del Patrimonio Inmaterial de la UNESCO, *"*las medidas encaminadas a garantizar la viabilidad del paisaje cultural, comprendidas las acciones de identificación y caracterización, documentación, investigación, protección, mejora, revitalización, cubriendo los aspectos necesarios de definición, delimitación, análisis de componentes y gestión; todo ello desde una perspectiva de desarrollo sostenible".

Dadas las particulares características del paisaje cultural como bien patrimonial complejo, altamente vulnerable, y con escaso y disperso apoyo legal y social, la puesta en marcha del Plan pretende contribuir a alcanzar una serie de objetivos específicos, articulados en tres grandes capítulos:

a) El establecimiento de bases compartidas para su identificación, caracterización y valoración, y la formulación de objetivos, directrices y líneas de actuación que potencien el carácter y valores de los paisajes de especial interés cultural, compatible en todo caso –y esto es importante- con su evolución y desarrollo, y favorezcan su interpretación y disfrute público.

b) Las iniciativas dirigidas a la sensibilización social y el reconocimiento político, poniendo el acento en la incorporación de criterios de salvaguarda de los valores culturales del paisaje en políticas, planes y actuaciones sectoriales con incidencia paisajística; el PNPC pretende superar así el ámbito estricto de las intervenciones sobre bienes patrimoniales y abrirse –es importante subrayarlo- al territorio a través los valores culturales que los paisajes albergan.

c) El impulso a la cooperación internacional, nacional y autonómica, que en este ámbito del paisaje cultural resulta particularmente necesaria; (I) por una parte, con políticas y redes de paisajes culturales europeas, de las que tanto se puede aprender, y en materia de paisajes de carácter transfronterizo, de acuerdo con el Convenio Europeo del Paisaje; (II) por otra, entre los distintos Departamentos ministeriales que tienen competencias al respecto, y en particular, con el actual Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, que comparte con el de Educación, Cultura y Deporte la implementación en el ámbito de la Admón. General del Estado, del Convenio Europeo del Paisaje; (III) por último, y muy importante, con las Comunidades Autónomas, en todo lo que se refiere a lo señalado en los apartados

a) y b), sobre todo teniendo en cuenta los significativos avances que en el campo de los paisajes de interés cultural se han producido ya en algunas de ellas, avances que alimentan la propia implementación del Plan y las iniciativas de Comunidades que van incorporando a su agenda de patrimonio cultural el tema del paisaje.

3.2. El asunto de las "categorías" en el tratamiento de los paisajes de alto interés cultural

El PNPC aborda también, como corresponde a sus fines, el asunto de la caracterización de los paisajes de interés cultural y las bases para su identificación, valoración y selección. Un entendimiento integrador del paisaje como el que asume el Plan, resultado en su materialidad de la interacción de naturaleza y sociedad en el tiempo, y forjador de identidades a partir de la percepción social de sus cualidades culturales, no se ajusta bien a categorías tipológicas aplicadas en otros ámbitos del patrimonio. No obstante, justamente por la dimensión territorial que define al paisaje y por entenderlo como resultado de un proceso temporal de relaciones entre "las personas y el medio natural", el PNPC remite, a la hora de "categorizar" los paisajes, a aquellas actividades e implantaciones humanas de "mayor capacidad configuradora", y a hechos históricos, itinerarios y rutas que han connotado determinado tipo de espacios.

En ese sentido, el Plan va más allá de la tipología excesivamente simple de UNESCO[26] que distingue (I) Paisajes diseñados y creados intencionadamente por el ser humano; (2) Paisajes orgánicamente evolutivos (relictos o fósiles y continuos o activos); y (III) Paisajes asociativos. Plantea, por el contrario, una clasificación tipológica más rica, como la del Laboratorio de Paisaje del Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico, aplicada al Registro de Paisajes de Interés Cultural de Andalucía, que le sirve de referencia[27].

En la tabla adjunta, incluida en la obra *100 Paisajes Culturales de España*, recientemente publicada dentro de las actividades del Plan, figuran, a la derecha, las categorías que propone el PNPC y, a la izquierda, los "bloques temáticos" en los que se han agrupado las categorías y los paisajes concretos que integran la publicación citada. Sin embargo, no está de más reiterar –y los*100 Paisajes Culturales de España* lo ponen de manifiesto- que aunque categorizados por actividades o sistemas territoriales, los paisajes culturales son siempre integradores. Una actividad agropecuaria, un determinado sistema de asentamientos o una gran infraestructura actúan, en realidad, como

[26] ***FERNÁNDEZ SALINAS,*** *V. y* ***SILVA PÉREZ,*** *R. "Criterios para la identificación y selección de paisajes españoles susceptibles de ser incluidos en la Lista del Patrimonio Mundial UNESCO". Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles, nº 68, 2015, pp. 253-278, p. 259.*

[27] ***RODRIGO CÁMARA****, J.M.;* ***DÍAZ IGLESIAS,*** *J.M.;* ***FERNÁNDEZ CACHO****, S. et ál. "Registro de paisajes de interés cultural de Andalucía. Criterios y metodología". Revista ph, n.º 81, 2012, pp. 64-75****. FERNÁNDEZ CACHO****, S.;* ***FERNÁNDEZ SALINAS****, V. el ál. "Balance y perspectivas del Registro de Paisajes de Interés Cultural de Andalucía". Revista ph, nº 88, 2015 pp. 166-189*

condensadores del carácter del paisaje. Pero cada paisaje, al margen de la categoría a la que pertenezca, articula siempre un conjunto diverso de elementos, procesos e imágenes en el *holón* paisajístico.

Categorías de Paisajes Culturales del PNPC y bloques temáticos del libro* 100 Paisajes Culturales de España *(2015)

BLOQUES TEMÁTICOS	CATEGORÍAS DEL PNPC
1. PAISAJES RURALES	A. Actividades agrícolas, ganaderas y forestales, de forma independiente o asociadas (sistemas agro-silvo-pastoriles históricos) marinas, fluviales y cinegéticas. Actividades artesanales en relación con las anteriores
2. PAISAJES INDUSTRIALES	B. Actividades industriales C. Grandes infraestructuras de comunicación y transporte e hidráulicas, como artífices principales e imágenes de la construcción del paisaje D. Actividades de intercambio, comerciales asociadas a ambientes costeros y/o fluviales
3. ASENTAMIENTOS	E. Sistemas urbanos y asentamientos históricos con protagonismo en la construcción de determinados paisajes a lo largo del tiempo Actividades ofensivo-defensivas, como instalaciones defensivas, campos de batalla, etc. F. Escenarios asociados a acontecimientos históricos
4. PAISAJES SIMBÓLICOS	G. Actividades relacionadas con acontecimientos sociales, de carácter lúdico, simbólico, religioso, artístico, etc. H. Itinerarios y rutas generadoras de paisajes culturales

4. LA IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN Y LOS DESAFÍOS

Han pasado poco más de tres años desde la aprobación del Plan Nacional de Paisaje Cultural. Aunque es poco el tiempo transcurrido para hacer balance, más aún teniendo en cuenta el difícil contexto político y económico en el que se ha desenvuelto, es posible plantear algunas reflexiones y retos prioritarios a partir de las actividades llevadas a cabo y de los debates en la Comisión de Seguimiento del Plan.

El Plan Nacional de Paisaje Cultural, como el resto de planes nacionales, tiene encomendada una labor de coordinación para que la participación de cualquier administración pública, entidad privada o sociedad en general se produzca de modo consecuente con la mejor conservación de los valores de los paisajes de

alto interés cultural. A esos efectos se constituyó la mencionada Comisión de Seguimiento del Plan. Con la participación de técnicos de las comunidades autónomas, de la Administración General del Estado, de expertos y miembros de la sociedad civil, la Comisión está desempeñando a mi modesto entender una tarea muy necesaria de conocimiento y difusión de las iniciativas que van poniendo en marcha las distintas administraciones, en especial las autonómicas, de aprendizaje compartido, y de debate y cooperación sobre prioridades en torno a un bien colectivo y un recurso tan complejo como el paisaje.

La Comisión ha seguido de cerca la elaboración de la obra ya mencionada *100 Paisajes culturales en España*, un libro coral, con la decisiva contribución de técnicos y expertos de las comunidades autónomas, pero que debe mucho –puedo decirlo como testigo próximo del proyecto editorial- a Linarejos Cruz, Coordinadora del PNPC. La obra, cuidadosamente editada, constituye a mi juicio, más allá de los casos recogidos, la base para una reflexión sobre la agenda pública y social en torno a los paisajes de alto interés cultural.

El primer asunto que el libro suscita es el del propio entendimiento de paisaje cultural, su aplicación al inventario y los criterios para el reconocimiento de aquellos a los que se reconoce un alto interés. Como se señala en el capítulo metodológico[28], la obra es resultado de una primera aproximación al registro de los Paisajes de Interés Cultural (PIC), de acuerdo con una metodología previamente establecida para su identificación y documentación con objeto de disponer de una lista indicativa que pase a formar parte del PNPC. Han sido técnicos y estudiosos de las comunidades autónomas quienes han procedido a la selección y caracterización de esos paisajes, de los que un comité de expertos procedió a seleccionar un centenar, atendiendo a criterios de representatividad tipológica y geográfica, y sin que ello implique desconsideración de los restantes de la lista.

La selección pone de manifiesto que las comunidades autónomas han optado en unos casos por paisajes de interés cultural claramente reconocido ya, incluso con figuras de protección, y otras, por paisajes menos “visibles”, aunque de altos valores, seriamente amenazados en ciertos casos por el abandono de la actividad que los generó o por la presión urbanística. Pero además de eso, lo que este primer inventario pone de manifiesto es que el concepto de paisaje cultural, tal y como lo define el Plan, no está aún totalmente asentado y asumido. Como señala Joaquín Sabaté en uno de los capítulos introductorios[29] –y comparto su opinión- tanto la caracterización como la justificación del interés de los paisajes seleccionados anteponen en ocasiones los valores naturales a los resultantes de acción humana, la monumentalidad o interés arquitectónico, rural o etnográfico de determinados elementos al significado de conjunto del paisaje, o conceden escasa atención al grado de identificación de las comunidades locales con su

[28] ***DE MIGUEL,*** *A. “100 Paisajes Culturales: por qué y cómo?, en 100 Paisajes Culturales de España. Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, Madrid, 2015, pp.17-23.*

[29] ***SABATÉ****, J. “Paisajes industriales”, en 100 Paisajes Culturales de España. Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, Madrid, 2015, pp. 168-175, p. 169.*

paisaje. La agenda del PNPC y de su Comisión de Seguimiento, en cooperación con las comunidades autónomas y con el mundo académico, tiene en este sentido una tarea importante en pos de la consolidación del concepto y de clarificar su especificidad en el ámbito de los bienes y recursos patrimoniales.

En esta misma obra, junto a breves caracterizaciones de los paisajes, no hay diagnósticos, ni propuestas de gestión (no era el momento). Sin embargo, la lectura atenta de bastantes de los paisajes inventariados permite captar con claridad, no solo las huellas y herencias del pasado, sino la vitalidad o atonía del paisaje actual. Por su carácter vivo y evolutivo, el desafío de los paisajes culturales –lo hemos escrito refiriéndonos a los de dominante agraria[30] y lo recoge también el Plan- está más en la gestión de las transformaciones que en la pura tutela protectora. Se trata, como dice Margarita Ortega, de "que este enfoque como paisaje cultural sea efectivamente útil para una necesaria gestión que pueda responder a su esperado papel en el desarrollo territorial y local, aspiración todavía no lograda, y (…) que contemple las implicaciones –pautas o contribuciones concretas- (…) de otras políticas sectoriales –ambientales, agrarias, además de urbanísticas-"[31].

Sin perjuicio de las iniciativas preventivas, de los inventarios y catalogaciones habituales –y necesarios- de las políticas patrimoniales, el PNPC, desde el enfoque y las prioridades de los paisajes de alto interés cultural, se sitúa en la senda de las "estrategias de desarrollo territorial en clave patrimonial"[32], de interpretación activa de paisajes patrimoniales, pensando en la calidad de vida de las personas y no en los intereses económicos particulares. En ese sentido es importante ubicar al paisaje, y en particular a los paisajes de especial interés – los paisajes patrimoniales por sus valores intrínsecos y por su apropiación social- en el eje de los instrumentos y planes de ordenación territorial y urbanística. No solo por el mantenimiento de un legado patrimonial, lo que de por sí ya es importante, sino porque en el carácter y la sabiduría de la herencia paisajística deberían enraizarse –en palabras de Daniel Marcucci[33]- los proyectos territoriales; porque, como reiteradamente afirma Sabaté, "en la identidad del territorio está su alternativa". Precisamente cumpliendo ese mandato, la Comisión de Seguimiento del PNPC, en su última sesión, adquirió el compromiso de elaborar unas directrices para la integración de los valores del paisaje cultural en la planificación

[30] ***MATA**, R. "Paisajes de las actividades agrícolas, ganaderas y forestales. Un repertorio variado y representativo", 100 Paisajes Culturales de España. Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, Madrid, 2015, pp. 26-39, p. 38.*

[31] ***ORTEGA**, M. "Paisajes simbólicos e itinerarios culturales", en 100 Paisajes Culturales de España. Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, Madrid, 2015, pp. 382-388.*

[32] ***TROITIÑO VINUESA,** M.A. "Territorio, patrimonio y paisaje". Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales, nº 169-170, 2011, pp. 561-569, p. 566.*

[33] ***MARCUCCI**, D. J. "Landscape history as a planning tool". Landscape and Urban Planning nº 49, 2000, pp. 67-81.*

Proyecto I+D del Programa Estatal de fomento de la investigación científica y técnica de excelencia CSO2015-65787-C6-1-P. Paisajes Culturales de la Lista del Patrimonio Mundial.

territorial y urbanística, recogiendo la reciente experiencia del “Plan de Calidad del Paisaje Urbano de Lorca”, enmarcado en el PNPC. Queda mucho por hacer, pero nos parece que el camino está trazado.

B. EL PATRIMONIO TERRITORIAL (NATURAL, CULTURAL Y PAISAJÍSTICO) COMO BASE PARA CONSTRUIR PROYECTOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE

Escenarios de futuro para la construcción de un modelo más eficaz de áreas protegidas en España en el contexto del cambio global

Marta Múgica de la Guerra*
Carlos Montes del Olmo**
Carles Castell Puig****
**Doctora en Ciencias Biológicas, Directora de la Fundación Fernando González Bernáldez, Coordinadora de la Oficina Técnica de EUROPARC España*
***Catedrático de Ecología, Universidad Autónoma de Madrid. Presidente Fundación Fernando González Bernáldez.*
****Doctor en Ciencias Biológicas, Jefe de la Oficina de Planificación y Análisis Territorial. Área de Territorio y Sostenibilidad, Diputación de Barcelona. Presidente de EUROPARC-España*

Los autores quieren agradecer expresamente a Ignacio Palomo, del Basque Centre for Climate Change (BC3) y del Laboratorio de socioecosistemas del Departamento de Ecología, Universidad Autónoma de Madrid, su colaboración en la preparación de esta ponencia.

RESUMEN

La experiencia en materia de gestión de áreas protegidas en España ha cumplido 100 años. La primera ley de parques nacionales se aprobó en 1916, por lo que muchas son las lecciones aprendidas. Actualmente, España es el país que más superficie aporta en términos absolutos a la Red Natura 2000, la principal política de conservación europea.

El hecho de que más del 27% de la superficie terrestre de nuestro país (y próximamente cerca del 8% de superficie marina) esté dedicado explícitamente a la conservación de la biodiversidad supone un activo merecedor de la máxima atención en cualquier política de un país moderno.

Sin embargo, el sistema actual de áreas protegidas en España se enfrenta a múltiples retos relacionados tanto con el cambio global (como las consecuencias del cambio climático y la transformación de los usos del suelo) como con la propia gobernanza de un país diverso y complejo desde el punto de vista institucional. ¿Cómo debería ser un sistema más eficaz de áreas protegidas para dar respuesta a los objetivos de conservación de la naturaleza y al bienestar de la sociedad?

En este trabajo se sintetizan los resultados de un proceso participativo promovido por Europarc España, principal foro de profesionales de las áreas protegidas, utilizando la metodología de escenarios de futuro. Se generaron cuatro escenarios con un horizonte a 2035 y se analizaron los componentes deseables para un

futuro a medio plazo (2020). Los resultados muestran los retos y las oportunidades para la transición hacia un modelo que debe tener en cuenta elementos de complejidad e incertidumbre aún no suficientemente incorporados en los esquemas actuales.

Los resultados de este ejercicio fueron la base de la elaboración del actual Programa “Sociedad y Áreas Protegidas” impulsado por EUROPARC-España.

ABSTRACT

The experience in management of protected areas of Spain extends over 100 years (the first National Parks Act was passed in 1916), so many are the lessons learned. Currently, Spain is the country that provides more surface area in absolute terms to the Natura 2000 network, the main European conservation policy.
The fact that more than 27% of the land surface of the country (and soon nearly 8% of sea surface) is explicitly dedicated to the conservation of biodiversity is a worthy asset of the utmost attention in any policy of a modern country.
However, the current system of protected areas in Spain is facing multiple challenges related to both global change (as the consequences of climate change and changing land use) and with the proper governance of a complex country from the institutional point of view.

How the system of protected areas can meet the objectives of nature conservation and welfare of society more effectively?

This paper presents the results of a participatory process promoted by Europarc Spain, the main forum of professionals of protected areas, using a Participatory Scenario Planning (PSP) approach. Four scenarios were generated with a horizon to 2035 and the desirable components were analyzed for a medium term future (2020). The results show the difficulties and opportunities for the transition towards a model that should take into account elements of complexity and uncertainty, still not sufficiently incorporated into existing schemes.

The results of this exercise were the basis for the development of the current "Society and Protected Areas" programme promoted by EUROPARC-Spain.

PALABRAS CLAVE

Áreas protegidas, escenarios de futuro, gobernanza, cambio global, España

KEYWORDS

Protected areas, participatory scenario planning, governance, global change, Spain

1. INTRODUCCIÓN

Las áreas protegidas son las soluciones naturales para frenar la pérdida de conservación de la biodiversidad y la degradación de los servicios de los ecosistemas (Dudley et al, 2010). Esta afirmación tan rotunda requiere matizaciones. Si son islas en un territorio degradado, si no están integradas en la planificación del territorio, si no se actualizan sus formas de gobierno y gestión para hacer frente a las consecuencias del cambio global, no podrán cumplir con sus funciones de forma eficaz.

Aunque cubren un porcentaje muy significativo en todo el mundo (más del 15%) y en España (más del 27%), su eficacia es mejorable ante los cambios que ya estamos viviendo (Watson et al., 2014). El 24% de las áreas protegidas en el mundo tienen una gestión considerada eficaz (Bertzky et al., 2012). En España aún menos del 50% de las áreas protegidas tienen actualizados sus planes de gestión (Europarc-España, 2014).

En un territorio tan diverso desde el punto de vista biogeográfico (en España están representadas 4 de las 9 regiones biogeográficas de Europa, y 3 de las 5 regiones marinas), la diversidad biológica, territorial y social es muy relevante. El desarrollo de la Red Natura 2000 ha supuesto además la incorporación de un alto porcentaje de territorio agrario, en gran parte sobre terrenos privados, y de ecosistemas marinos, lo cual implica necesariamente modelos de gestión nuevos respecto a los espacios naturales protegidos “clásicos”.

A los retos de gestión que plantean las propias características territoriales y ecológicas de los lugares a conservar, se unen otros factores ligados al cambio global que aún no se han incorporado suficientemente en los modelos de planificación y gestión.

Así, en las últimas décadas se han observado en España muchos impactos en los sistemas naturales ligados al cambio climático, que provocan alteraciones fisiológicas, fenológicas y demográficas y que se traducen en modificaciones en la composición de comunidades y funcionamiento de los ecosistemas, afectando a los servicios que proporcionan. Una reciente y exhaustiva revisión de los principales impactos del cambio climático en los bosques y la biodiversidad en España descritos por la comunidad científica se recoge en Herrero y Zavala, 2015.

La necesidad de implementar medidas de adaptación que deben incorporarse en la planificación y gestión de los espacios naturales protegidos es urgente y aún hay muy pocos ejemplos en marcha (Atauri, 2015).

Por otro lado, los cambios en los usos del suelo ponen en riesgo la conservación de la biodiversidad y la provisión de servicios de los ecosistemas, y afectan por tanto a los sistemas de áreas protegidas (Palomo et al., 2014; Zorrilla et al., 2014).

Por lo tanto, la planificación y la gestión de un sistema complejo de áreas protegidas como el que de hecho ya existe en España (recordemos que representa más de un tercio del país), requerirá sin duda nuevas fórmulas para mejorar su eficacia en un contexto de cambios.

Una herramienta cada vez más utilizada para explorar la evolución de los sistemas complejos en un contexto de incertidumbre es la planificación de escenarios. Algunos estudios han aplicado esta metodología en el ámbito de las áreas protegidas (McNeely, 2005; Mitchell et al., 2015; Palomo et al., 2011), pero aún hay muchas preguntas a las que buscar respuestas: ¿cómo van a influir los factores de cambio en los modelos de gestión de las áreas protegidas en el conjunto de España? ¿qué acciones y qué estrategias serán más adecuadas para adaptarse a los cambios actuales y futuros?

En este trabajo se presenta el proceso promovido por EUROPARC-España para analizar los retos a los que se enfrentan las áreas protegidas de nuestro país, prever posibles escenarios a medio plazo y, sobre todo, anticipar los aspectos más deseables para mejorar el papel de las áreas protegidas como herramientas clave para la conservación y el bienestar social. Los resultados de este proceso se han incorporado a la definición del Programa Sociedad y Áreas Protegidas 2020 promovido por la organización.

2. METODOLOGÍA

Los escenarios de futuro son herramientas útiles para fortalecer directrices y políticas estratégicas, fomentar el pensamiento a largo plazo, comunicar elementos de deseabilidad y construir un diálogo y consenso entre diferentes actores sociales (EEA, 2009).

Son una descripción plausible, simplificada de cómo podría desarrollarse el futuro basándose en una serie coherente de tendencias de factores claves y sus efectos. Cada escenario es una narrativa basada en información y conocimientos actuales. Los escenarios describen distintos futuros alternativos, desafiando el pensamiento presente y proporcionando un marco para la reflexión y la toma de decisiones, con múltiples perspectivas sobre áreas en las que tenemos incertidumbre.

Los escenarios de futuro para las áreas protegidas en España se construyeron a partir de un proceso participativo que incluyó 5 entrevistas en profundidad, 47 encuestas online válidas (sobre un envío a 232 personas) y el resultado de dos días completos de seminario presencial (19 y 20 de septiembre de 2013) en el que participaron 31 personas con distintos perfiles (administraciones de áreas protegidas, emprendedores, economistas, juristas, psicólogos, representantes de propietarios forestales, de pequeños agricultores y de agentes medioambientales, impulsores de la custodia del territorio, consultoras, asociaciones

conservacionistas o entidades ligadas a la promoción del consumo de proximidad).

A partir de las entrevistas, encuesta online y revisión de trabajos previos, se construyeron cuatro escenarios.

Tras la elaboración de las narrativas de los cuatro escenarios de futuro, se extrajo la información relevante de cada uno de ellos en torno a cuatro áreas comunes de discusión: modelo de gobernanza, modelo de financiación, diseño del sistema y papel para la conservación de la biodiversidad y la provisión de servicios.

Para cada una de estas temáticas, se hicieron nuevos grupos que valoraron la deseabilidad o no de cada característica de futuro relacionada con esa área.

El resultado final de este proceso permitió identificar las tendencias deseables a medio plazo para un sistema más eficaz de áreas protegidas que incorpore factores de incertidumbre asociados al cambio global.

Este proceso forma parte de la elaboración del Programa “Sociedad y Áreas Protegidas” promovido por Europarc-España.

3. ESCENARIOS DE FUTURO PARA LAS ÁREAS PROTEGIDAS EN ESPAÑA

Los escenarios de futuro se plantearon a partir de dos ejes fundamentales derivados de las encuestas y cuestionarios on line previos: las consecuencias del cambio global (cambios fuertes e inmediatos versus a cambios suaves y a medio plazo) y la distribución de la población en el territorio (fuerte crecimiento urbano y despoblación rural versus equilibrio en la proporción de la población urbana/rural).

La descripción de cada escenario incluye el modelo de gobernanza y de financiación previsible en las circunstancias de cada escenario, el diseño del sistema de áreas protegidas y su papel como herramientas para la conservación de la naturaleza y como suministradoras de servicios culturales, de abastecimiento y de regulación. A cada escenario se le asignó una “etiqueta” descriptiva.

Los cuatro escenarios definidos por los participantes en el proceso se sintetizan en la figura 1. A continuación se sintetiza la narrativa para cada uno de los escenarios.

3.1. Escenario 1: “Poderosa metrópoli”

En 2035 la población está concentrada en ciudades de mediano tamaño, compactas, ordenadas y planificadas a escala regional. Se aprecia un movimiento

de la población del sur hacia el norte de la península debido al cambio climático, cuyas consecuencias no son claras.

Dado que las consecuencias del cambio global a medio plazo son suaves y paulatinas, se ha facilitado un cambio tecnológico profundo para evitar el deterioro de la calidad del agua y del aire, se han puesto en marcha medidas de mitigación y de control de emisiones, se ha estabilizado el consumo energético y se ha priorizado el consumo de energía para la producción agrícola.

La clave para la economía en este escenario es la innovación.

Las áreas protegidas cercanas a las ciudades tienen gran relevancia por la demanda de servicios culturales de la población urbana (ocio, salud) y de provisión de agua. Los espacios más rurales son marginales y la intervención pública se limita a la planificación.

La agricultura periurbana aumenta y es de carácter ecológico, al tiempo que aumentan las soluciones tecnológicas en las prácticas agrarias y ganaderas orientadas a la producción de alimentos.

El abandono rural hace que se pierda la configuración en mosaico del paisaje, lo que afecta a la conectividad y aumenta el riesgo de plagas e incendios.

La participación social es alta en las ciudades. La escasez de agua asociada al cambio climático afecta seriamente a los humedales, acuíferos y ríos, y hay grandes conflictos por el uso del agua para fines agrícolas, lo que lleva a la pérdida del estatus de protección de los ecosistemas más afectados.

La financiación pública se centra en lo imprescindible y la privada aumenta mediante distintos mecanismos de mercado.

3.2. Escenario 2: “Lo protegido te protege”

En este escenario la población está concentrada también en las ciudades pero las consecuencias del cambio global son bruscas. El despoblamiento rural afecta a la conservación de los paisajes culturales, y se observan procesos de renaturalización que cambian los patrones de biodiversidad. Los efectos del cambio climático provocan desplazamiento de algunos hábitats hacia el norte, las zonas litorales y las islas se ven más afectadas que el interior de la península. Estos cambios influyen en la conciencia ecológica de la población urbana y promueven un movimiento de reconexión con la naturaleza. La falta de tejido social en las zonas rurales debilita su participación en la gestión. La mayor demanda de recursos de los núcleos urbanos presiona hacia la desregulación de muchos espacios naturales.

Muchas administraciones locales se fusionan ante la pérdida de población de sus municipios. La gestión pública es dominante pero compartida, con un mayor papel de entidades privadas y no gubernamentales. La gobernanza de las áreas protegidas y los modelos de financiación se diversifican, hay más alianzas entre actores y sectores.

Las áreas protegidas no consiguen alcanzar sus objetivos de conservación de especies y hábitats ante las rápidas consecuencias del cambio climático. En muchos casos las áreas protegidas actúan como laboratorios de investigación para la conservación de la biodiversidad en nuevas condiciones y para la provisión de servicios culturales, de abastecimiento y de regulación, con creciente importancia de su papel para la salud y el bienestar humano.

3.3. Escenario 3: “Adaptándonos a los espacios vivos”

En 2035 gran parte de la población urbana ha migrado a zonas rurales ante el deterioro de las condiciones ambientales en las ciudades. Aunque las consecuencias del cambio global son paulatinas, tienen efectos a escala internacional en relación a las crisis sociales y alimentarias. El acceso al agua es una preocupación de primer orden.

La descongestión de las ciudades favorece el reequilibrio de la población, y en el medio rural el sector primario se complementa con el sector terciario apoyado por las facilidades tecnológicas, el autoempleo y el teletrabajo. El incremento de la población rural concienciada y activa genera una masa crítica influyente en las políticas ambientales.

El grado de dependencia tecnológica es alto y orientado a un modelo energético más local y renovable.

Las políticas públicas tienen un papel relevante en las áreas protegidas, aunque la sociedad civil cada vez participa más. Las áreas protegidas contribuyen al reequilibrio socioeconómico territorial, con mayores oportunidades para las entidades locales que aprovechan las posibilidades del territorio.

El modelo de financiación se diversifica y aumentan los mecanismos ligados a los servicios de los ecosistemas.

3.4. Escenario 4: “Territorio en tensión”

En 2035 las consecuencias importantes y rápidas del cambio global, en especial del cambio climático, provocan mayor presión sobre los recursos naturales que afectan a la biodiversidad, con cambios evidentes en la composición de los ecosistemas y en las especies más vulnerables, la agricultura y al uso del territorio. La migración hacia zonas rurales desde las ciudades por la búsqueda de mejores condiciones de vida provoca mayor presión y degradación ambiental.

Aumentan las tensiones sociales por el uso del territorio. El papel de las administraciones públicas se refuerza para ser más eficiente, aumentando la agilidad en la toma de decisiones con un perfil más tecnocrático pero también más informado. La población demanda soluciones científico-técnicas para paliar los procesos desfavorables. El control del recurso agua es una política estratégica y por ello su control desde el Estado es total. Se protegen las cuencas altas con especial atención por su papel a la provisión de agua.

La estrategia en materia de concienciación ambiental se orienta a la necesidad urgente de regular y controlar los estilos de vida de la población ante situaciones de escasez de los recursos. La tecnificación es alta y la necesidad de mano de obra disminuye. Los efectos rápidos del cambio global generan gran

incertidumbre en el sector primario, lo cual hace que el sector de los seguros cobre mucha importancia.

El grado de emergencia y tensión constante hace que la sociedad civil tenga un papel poco relevante ante un Estado controlador.

La mayor ocupación del territorio hace que en el diseño de las áreas protegidas se le de mucho peso a la conectividad, y aumenta la concepción utilitarista con un objetivo preferente como suministradoras de servicios a la sociedad.

4. DISCUSIÓN

Parece evidente que no habrá un camino único en la evolución de las áreas protegidas de aquí a medio y largo plazo. El proceso expuesto basado en la planificación de escenarios permite vislumbrar y anticipar muchos componentes que serán esenciales para preparar mejor a las instituciones y a la ciudadanía. De este análisis se deduce que deben afrontarse cambios que permitan alcanzar la efectividad de las áreas protegidas como herramientas clave en un territorio que sufrirá cambios de distinta índole (social, ambiental y económico) más o menos paulatinos a medio plazo.

De los cuatro escenarios descritos en el proceso, pueden extraerse las principales tendencias para un modelo ideal en los principales aspectos que permitirán la mayor efectividad ambiental y social de las áreas protegidas.

Las características deseables que describirían el modelo de gobernanza incluyen modelos adaptados a las distintas realidades territoriales y sociales, aunque siempre con un papel fuerte de la administración pública en tanto que garantes de la planificación pública y a largo plazo. La cultura de la participación sería mucho más amplia, aumentando la implicación de la sociedad civil, con modelos de co-gestión, custodia del territorio y voluntariado.

Todos los escenarios apuntan a una mayor diversificación de fuentes de financiación, haciendo un mayor uso de la fiscalidad y del mecenazgo para financiar las áreas protegidas. La visibilización de todos los servicios ofrecidos por las áreas protegidas, tanto materiales como inmateriales, abrirá las posibilidades de apoyo económico por vías públicas y privadas, aumentando el apoyo social y político.

En la búsqueda de una mayor coherencia territorial y ante las consecuencias negativas del cambio climático, aumenta la importancia de la conectividad, de la integración con modelos de agricultura y ganadería más sostenibles con un uso más eficaz del agua, y se hace un mayor uso de otros instrumentos de ordenación del territorio. En último término, aumenta la importancia de las áreas protegidas como proveedores de servicios.

5. CONSIDERACIONES FINALES

El ejercicio descrito en este artículo forma parte del proceso para el diseño del Programa impulsado por Europarc-España bajo el título “Sociedad y Áreas Protegidas”. Este Programa aspira a promover todo el potencial de las áreas protegidas como herramientas para la conservación de la Naturaleza en sentido amplio y, por tanto, para reforzar su papel como herramientas para el bienestar humano.

Plantea ocho líneas estratégicas derivadas del análisis compartido entre gestores e investigadores a lo largo de los últimos años (ver Anexo).

El desarrollo de estas líneas permitirá avanzar en tres grandes retos:

- Incorporar la planificación y gestión de las áreas protegidas como herramientas esenciales de la planificación del territorio
- Reconocer a las áreas protegidas como territorios clave para el bienestar de la sociedad gracias a los servicios de los ecosistemas que generan
- Mejorar la gestión de las áreas protegidas desde una perspectiva multidisciplinar que incorpora el conocimiento científico desde las ciencias biofísicas y sociales.

En cada línea estratégica se apuntan las metas a alcanzar a medio plazo y se identifican ejemplos de acciones que ya pueden empezar a promoverse tanto por las administraciones competentes como por diversas entidades públicas y privadas interesadas.

Los mecanismos para la implementación del Programa 2020 incluyen grupos de trabajo, acciones formativas, programas de intercambios, proyectos piloto, participación en foros sectoriales y recopilación de casos inspiradores.

A medida que se implemente el Programa 2020 se irán recopilando proyectos y actividades promovidas por distintos actores y se difundirán ampliamente para alcanzar a la máxima audiencia posible.

ANEXO. Líneas estratégicas del Programa Sociedad y Áreas Protegidas

Línea 1. Integración de las áreas protegidas en el territorio

El sistema de áreas protegidas debe estar eficazmente integrado en la matriz territorial, protegiendo las zonas clave ligadas a los servicios de los ecosistemas, mejorando la conectividad, desarrollando instrumentos de planificación y gestión resilientes y adaptables. La protección del mar debe seguir impulsándose.

Línea 2. Promoción de los servicios de los ecosistemas

Las áreas protegidas son claves para la sociedad como proveedoras de multitud de servicios. Su puesta en valor pasa por mejorar la formación relacionada con los servicios de los ecosistemas, aportar datos que demuestren los beneficios, desarrollar proyectos de apoyo a la producción local beneficiosa para la conservación de la biodiversidad, promover el conocimiento y preservación del patrimonio inmaterial o promover acciones vinculadas a la salud.

Línea 3. Transferencia del conocimiento científico a la gestión

La gestión en un contexto complejo y cambiante requiere la plena incorporación del conocimiento científico. El desarrollo de programas de investigación y de seguimiento orientados a resolver los problemas de gestión, la divulgación científica y el compromiso científico alineado con los objetivos amplios de las áreas protegidas, son aspectos claves.

Línea 4. Comunicación estratégica para aumentar el apoyo social y político

Todo el esfuerzo técnico quedará corto si los mensajes clave no llegan a los actores estratégicos. Es preciso mejorar la capacitación profesional en materia de comunicación, elaborar materiales dirigidos a sectores clave, aumentar la interacción con las instituciones políticas para aumentar la relevancia de las áreas protegidas en la agenda política.

Línea 5. Diversificación de los modelos de gobernanza

Las administraciones públicas son las garantes de las áreas protegidas, y su papel se verá reforzado con el apoyo y la participación de la sociedad civil organizada, diversificando donde sea preciso los modelos de gobernanza, promoviendo la custodia del territorio y otras fórmulas, y mejorando la transparencia para acercarse más a la sociedad.

Línea 6. Diversificación de los modelos de financiación

Los beneficios socioeconómicos de las áreas protegidas superan sobradamente los costes que supone una gestión eficaz. Hay que avanzar tanto en la valoración económica, más allá del valor monetario, como en la diversificación de los modelos de financiación, el impulso del mecenazgo, la fiscalidad y los modelos de financiación mixta.

Línea 7. Ambientalización de las políticas sectoriales

Las áreas protegidas están en territorios influidos por muchas otras políticas con las que debe haber más coordinación y sinergias positivas. Hay que mejorar la

capacitación de los gestores de áreas protegidas en temas transversales, promover las alianzas entre sectores y políticas y aumentar la transversalidad.

Línea 8. Responsabilidad global y cooperación internacional

Las decisiones y actuaciones en nuestro país están influidas por otros países y afectan a terceros. Ligado a esa responsabilidad global, es preciso visibilizar internacionalmente los esfuerzos en conservación y fomentar la cooperación internacional.

BIBLIOGRAFÍA

ATAURI, J.A. (2015): *La importancia de los espacios protegidos en la adaptación al cambio climático en España: Una visión general*. En: Herrero & Zavala (2015). Los bosques y la biodiversidad frente al cambio climático: impactos, vulnerabilidad y adaptación en España. Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, Madrid. Pp: 451-455.

BERTZKY, B., CORRIGAN, C., KEMSEY, J., KENNEY, S., RAVILIOUS, C., BESANÇON, C. AND BURGESS, N. (2012): *Protected Planet Report 2012: Tracking progress towards global targets for protected areas*. IUCN, Gland, Switzerland and UNEP-WCMC, Cambridge, UK.

DUDLEY N, STOLTON S, BELOKUROV A, KRUEGER L, LOPOUKHINE N, MACKINNON K, SANDWITH T & SEKHRAN N. (eds.). (2010): *Natural Solutions: Protected Areas Helping People Cope with Climate Change*. Gland, Switzerland, Washington, D.C., and New York: International Union for Conservation of Nature, World Commission on Protected Areas, Nature Conservancy, United Nations Development Programme, Wildlife Conservation Society, World Bank and World Wide Fund for Nature.

EEA (2009): *Looking back on looking forward: a review of evaluative scenario literature*. Technical Report 3/2009. European Environment Agency.

EUROPARC ESPAÑA. (2014): *Anuario 2013 del estado de las áreas protegidas en España*. Fundación Fernando González Bernáldez.

HERRERO, A & ZAVALA, M.A (Eds.). (2015). *Los bosques y la biodiversidad frente al cambio climático: impactos, vulnerabilidad y adaptación en España*. Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, Madrid, 611 pp.

MCNEELY, J.A. (2005): “Protected Areas in 2023: Scenarios for an Uncertain Future”. *The George Wright Forum* 22(1):61-74.

MITCHELL, M., LOCKWOOD, M., MOORE, S. A., & CLEMENT, S. (2015): “Scenario analysis for biodiversity conservation: A social–ecological system approach in the Australian Alps”. *Journal of Environmental Management*, 150, 69-80.

PALOMO, I., MARTÍN-LÓPEZ, B., LÓPEZ-SANTIAGO, C., & MONTES, C. (2011): “Participatory scenario planning for protected areas management under the ecosystem services framework: the Doñana social-ecological system in southwestern Spain”. *Ecology and Society*, 16(1), 23.

PALOMO, I., MARTÍN-LÓPEZ, B., ZORRILLA-MIRAS, P., DEL AMO, D. G., & MONTES, C. (2014): “Deliberative mapping of ecosystem services within and around Doñana National Park (SW Spain) in relation to land use change”. *Regional environmental change,* 14(1), 237-251.

WATSON, J. E. M., DUDLEY, N., SEGAN, D. B., & M. HOCKINGS. (2014): “The performance and potential of protected areas”. *Nature* 515:67-73.

ZORRILLA-MIRAS, P., PALOMO, I., GÓMEZ-BAGGETHUN, E., MARTÍN-LÓPEZ, B., LOMAS, P. L., & MONTES, C. (2014): “Effects of land-use change on wetland ecosystem services: a case study in the Doñana marshes (SW Spain)”. *Landscape and Urban Planning*, 122, 160-174.

B. EL PATRIMONIO TERRITORIAL (NATURAL, CULTURAL Y PAISAJÍSTICO) COMO BASE PARA CONSTRUIR PROYECTOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE

Territorios olivareros andaluces: monocultivo y diversidad paisajística

*José Domingo Sánchez Martínez**
*Antonio Garrido Almonacid***
**Lcdo. en Geografía. Catedrático de Análisis Geográfico Regional, Universidad de Jaén*
***Lcdo. en Geografía. Profesor Titular de Ingeniería Cartográfica, Geodésica y Fotogrametría, Universidad de Jaén*

RESUMEN
Los territorios especializados en el olivar comienzan a suscitar la atención de la administración pública para conservar y valorizar el paisaje y el patrimonio histórico y cultural en ellos generado. Si bien pueden reconocerse rasgos de unidad que permiten hablar del "paisaje del olivar", es obvio que la diversidad interna es uno de sus atributos más sobresalientes. En ese sentido, nuestra aportación presenta una aproximación a esta realidad explotando una base de datos georreferenciada creada para tal fin. El resultado es una delimitación en cuatro clases diferentes que se presenta como punto de partida para una posterior caracterización paisajística y valoración patrimonial.

ABSTRACT
The territories specialized in olive grove begin to arouse attention by administrations in order to conserve and enhance the landscape and the historical and cultural heritage. In both cases, it is obvious that internal diversity is one of its most outstanding attributes. In that sense, our contribution presents an approach to this reality by exploiting a georeferenced database created for this purpose using GIS technologies. The result is a delimitation in four different classes presented as a starting point to a further characterization and valuation of landscape and heritage.

PALABRAS CLAVE
Andalucía. Desarrollo rural. Paisaje cultural. Patrimonio agrario. Sistema de Información Geográfica.

KEYWORDS
Andalusia. Rural Development. Cultural Landscape. Agricultural Heritage. Geographical Information System.

1. INTRODUCCIÓN

Para contribuir a la sostenibilidad de las zonas rurales, determinados cultivos y sus paisajes agrarios han comenzado a valorarse desde un punto de vista patrimonial, un hecho que se concibe tanto para reforzar la imagen y proyección de sus productos más afamados como para contribuir a la consolidación de nuevos destinos turísticos. Un caso paradigmático de cuanto decimos es el viñedo y el vino (Peris-Ortiz, et al., 2016). La estrategia, promovida habitualmente por las administraciones públicas y vinculada con la filosofía del desarrollo rural (Van der Ploeg, Ye y Schneider, S., 2015), se asemeja a lo que esta ocurriendo también en el caso de los territorios olivareros andaluces, que aspiran ya a engrosar la Lista del Patrimonio Mundial en tanto que Paisaje Cultural.

El olivar en Andalucía es un ejemplo paradigmático de especialización regional. En numerosos municipios e incluso en comarcas enteras alcanza condición de monocultivo y en conjunto llega a superar 1,5 *Mha*, una cantidad que equivale a casi la tercera parte de la superficie agrícola andaluza y que, con toda la razón, le ha permitido ser considerado como el paisaje principal de esta Comunidad Autónoma (Guzmán y Zoido, 2013). La trascendencia económica (directa e indirecta) y social de este cultivo es, pues, decisiva para el mantenimiento y la continuidad de buena parte del interior andaluz, justo donde encuentra sus localizaciones preferentes. En este mundo rural, la variedad de los olivares comienza al considerarse los distintos medios ecogeográficos sobre los que asienta, que es una de las razones decisivas, pero no la única, para comprender también la diferente rentabilidad que alcanzan las explotaciones en la actualidad (Consejería de Agricultura, Pesca y Alimentación, 2015).

Un rasgo de unidad se deriva, no obstante, de la carrera productivista a la que se asiste, al menos desde mediados de los años ochenta del siglo pasado. Como hemos tratado de mostrar en otro momento (Sánchez y Paniza, 2015), el proceso es modélico si se consideran los aspectos de expansión superficial e incremento de las cosechas, pero no tanto cuando lo que se analiza es la concentración de las explotaciones. En todo caso, lo que sí es evidente es que el olivar ha protagonizado una verdadera revolución productiva. Es así que, frente a los marcos de plantación tradicional se han generalizado otros modelos intensivos y superintensivos. Esta transformación radical no ha estado exenta de la generación de importantes externalidades negativas, entre las cuales la erosión alcanza una dimensión muy preocupante (Gómez, 2015).

El complejo manejo de los recursos que conlleva esta planta mediterránea, la antigüedad de su cultivo y la permanente y reforzada imbricación en la sociedad rural han convertido al olivar en símbolo de identidad territorial[1]. El potencial patrimonial de este cultivo se deriva del carácter emblemático del árbol dada su

[1] Un buen ejemplo es la utilización del poema “Aceituneros” de Miguel Hernández como letra del himno provincial de Jaén. http://www.dipujaen.es/conoce-diputacion/areas-organismos-empresas/areaA/simbolos-institucionales/himno-oficial-provincia-jaen.html (acceso de 27/0272016).

proverbial longevidad, adaptación o porte estético de los ejemplares más añosos; pero también por el prestigio que alcanzan sus utilidades, muy especialmente el empleo del aceite con fines gastronómicos, terapéuticos y cosméticos (Anglés, 2009). A lo que hay que sumar toda una pléyade de elementos materiales e inmateriales empleados en su manejo o derivados de las formas y las técnicas del cultivo (Amaya, 2010).

El propósito de esta comunicación es el desarrollo de una metodología que permita una primera clasificación de la diversidad interna del olivar con vistas a su posterior caracterización y valoración en términos paisajísticos y patrimoniales. Para ello, se ha creado una base de datos georreferenciada usando tecnologías SIG en la que se integran diferentes variables con referencia territorial a la parcela, cuya combinación sirve de base para los resultados que aquí se presentan. Dado el carácter inicial y exploratorio de esta aproximación, el área de estudio de ha limitado al territorio de la provincia de Jaén.

2. DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN

La manera más común de clasificar y comparar olivares plantados en diferentes momentos y contextos geográficos es la de su dispar rentabilidad económica. En ese sentido, la preocupación es mostrar la dificultad que arrostran los olivares de bajos rendimientos[2], muchos de los cuales resultan inviables incluso considerando las ayudas comunitarias recibidas cuando los precios atraviesan coyunturas bajistas, algo que ha sido bastante frecuente en los últimos años, muy especialmente en la provincia de Jaén (AEMO, 2010; Consejo Económico y Social de la Provincia de Jaén, 2011).

No faltan, sin embargo, aproximaciones más complejas que han ordenado los olivares desde la perspectiva de su sostenibilidad ambiental, económica y social (Gómez-Limón y Arriaza, 2011); o que han delimitado unidades territoriales homogéneas (Guzmán Álvarez, 2004). Con frecuencia, y eso también ocurre en los trabajos que se han consagrado a la delimitación y caracterización de los paisajes agrarios españoles (Mata Olmo, 1997; Molinero, Tort y Ojeda, 2010), el uso del suelo es un elemento identificador primario de las cartografías que se han realizado, por cuanto proporcionan la trama, forma, textura y color del paisaje (Molinero, Alario y Baraja, 2015).

Esto no significa que el paisaje se limite a este aspecto, pues otros elementos son igualmente fundamentales, como ocurre con el parcelario, la vivienda rural, la infraestructura industrial o hidráulica. No obstante, dado nuestro propósito de identificar grandes zonas homogéneas, hemos partido de la consideración de dos atributos que tienen que ver con las características del cultivo, como son la pendiente y la densidad de la plantación. En ambos casos la fuente empleada ha

[2] En el caso de los olivares que se dedican a la producción de aceituna para almazara, se suele considerar como umbral de rentabilidad los rendimientos superiores a 4.000 *Kg/ha*/año, una circunstancia que apenas se consigue en el 22,89% de la superficie destinada a este cultivo (Junta de Andalucía, 2015).

sido el Sistema de Información Geográfica de Parcelas Agrícolas (SIGPAC), creado para almacenar diferentes variables de las parcelas que pueden acogerse a ayudas agrarias calculadas en función de la superficie. La información, por tanto, es de gran detalle, habiéndose manejado unas 470.000 parcelas, que suponen más del 95% de la superficie ocupada por olivar.

Seguidamente se ha incorporado información de carácter temporal y espacial a cada una de las parcelas. Para el primer caso se ha empleado información procedente de la Red de Información Ambiental de Andalucía[3], que permite cartografiar coberturas y usos del suelo en diferentes años desde 1957 en adelante. Los atributos espaciales, por su parte, se han establecido a partir de una mínima adaptación de la información contenida en el *Atlas de los paisajes de España* (Mata y Sanz, 2003). En este trabajo se pueden reconocer hasta 26 unidades de paisaje dentro de los límites de la provincia de Jaén, que nosotros hemos distribuido en nueve zonas homogéneas (tipos de paisaje), cuyo criterio de diferenciación es, fundamentalmente, la dominante geomorfológica.

3. RESULTADOS

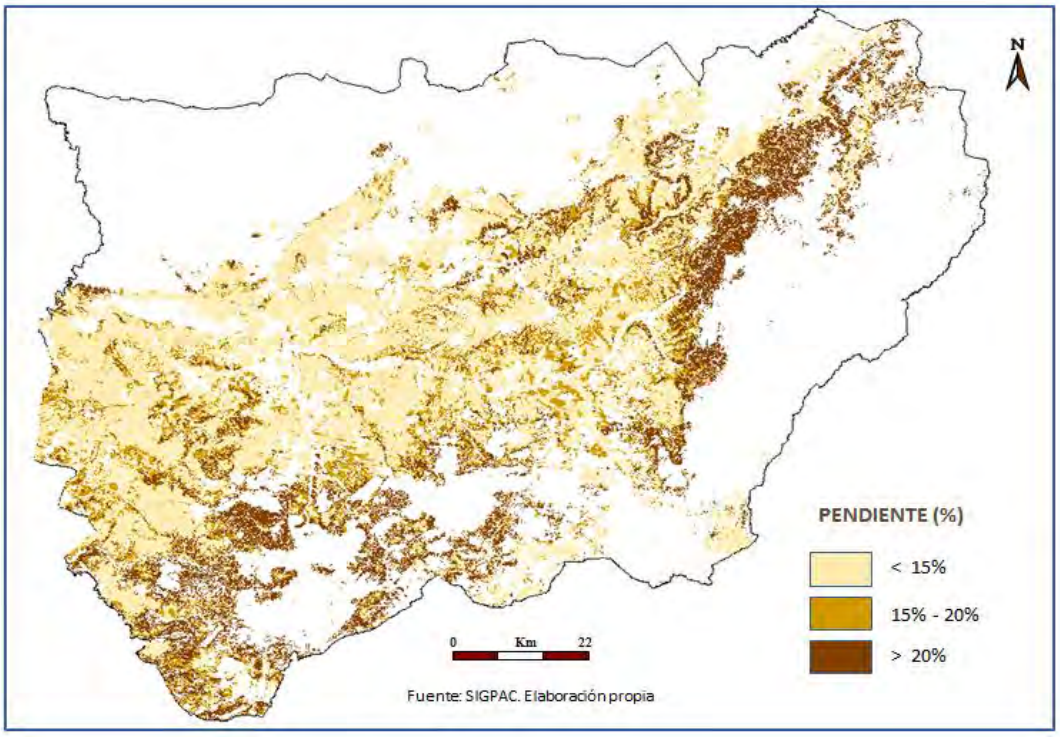
En primer lugar se ha procedido a generar cartografía temática de las variables elegidas. En el mapa 1 se establecen tres intervalos de pendiente: la menor puede identificarse con los olivares de campiña, con inclinaciones inferiores a 15%, situación en la que la técnica permite la mecanización total de las labores agrícolas (Colombo et al., 2015) y no son obligatorias precauciones contra le erosión para recibir ayudas comunitarias; aquellos olivos que están por encima del 20%, que es el umbral que se considera para delimitar el cultivo en pendiente; y una tercera categoría intermedia (15-20%).

En un segundo mapa se presenta el panorama respecto a la densidad de plantación. Aunque las opciones son múltiples, hemos optado por establecer tres categorías que diferencian los olivares de baja densidad (<120 árboles/*ha*), de los modelos intensivos (entre 120 y 400 árboles/ha) y superintensivos (>400 árboles/ha).

La distribución cuantitativa del olivar en términos de pendiente y densidad de acuerdo a estos umbrales seleccionados se puede observar en el gráfico 1.

[3] Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía. http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/site/rediam (acceso de 27/02/16).

Mapa 1
Distribución de olivar en función de la pendiente



Mapa 2
Distribución del olivar de acuerdo a la densidad de plantación

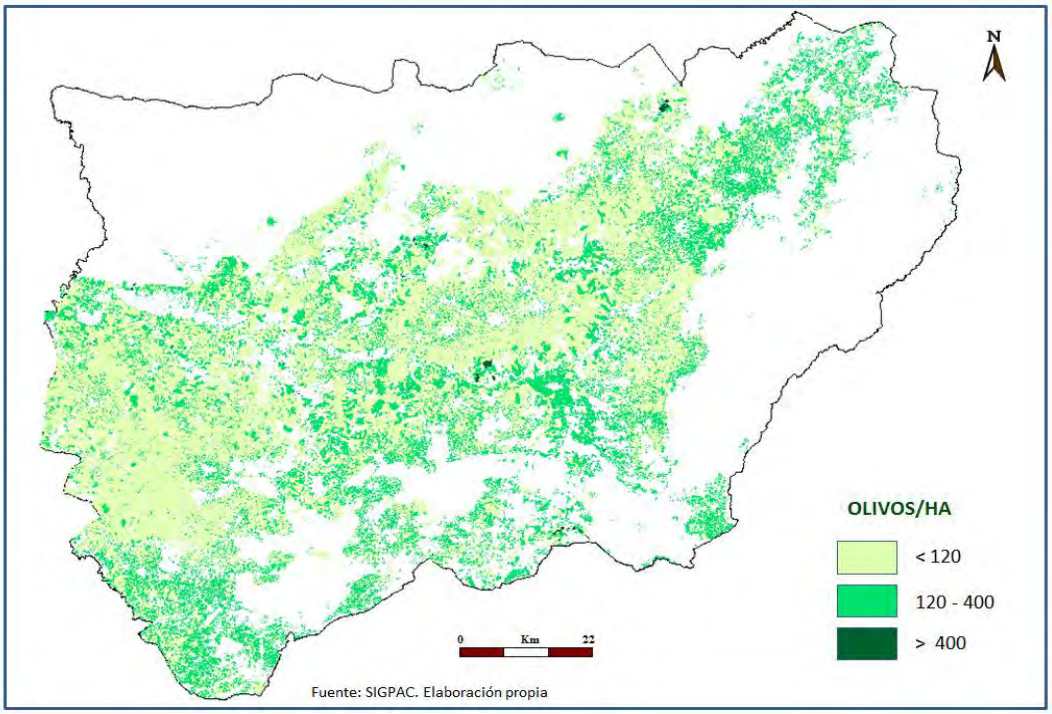
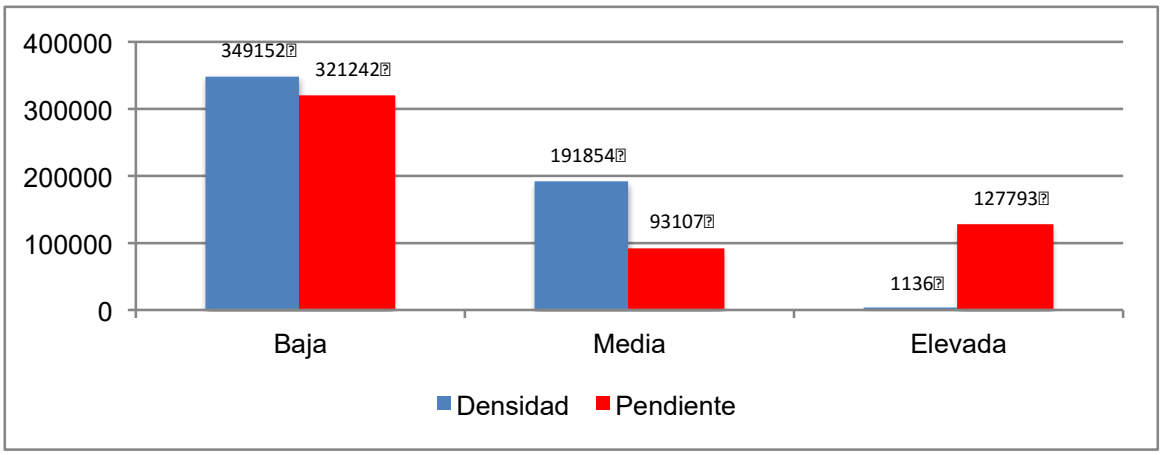


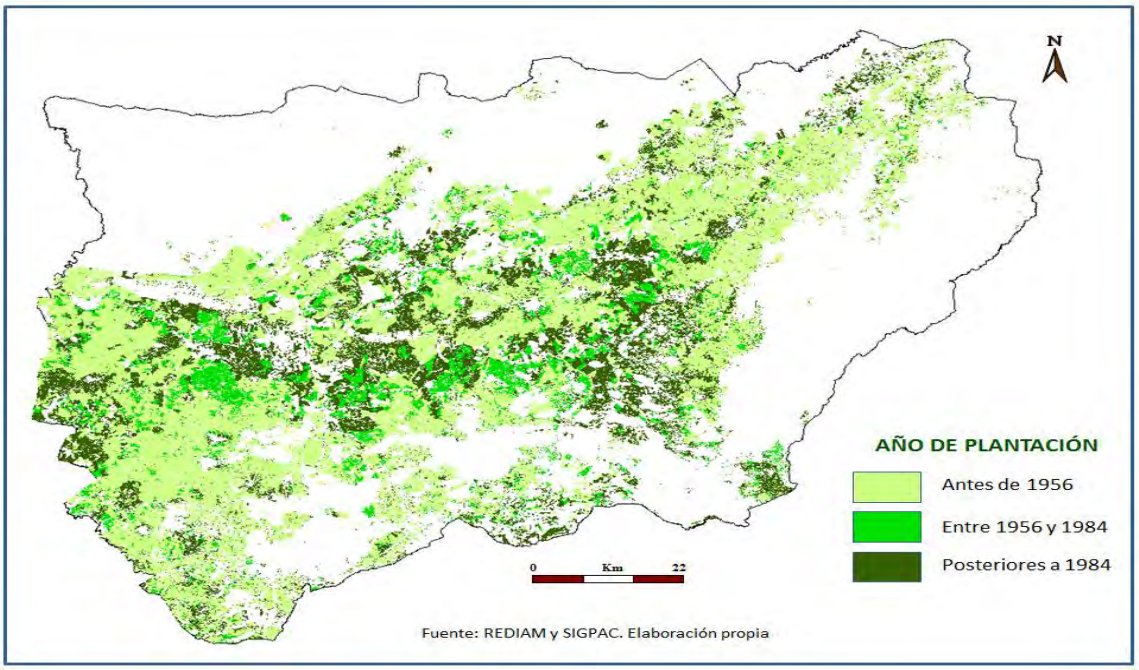
Gráfico 1
Distribución del olivar (en *ha*) según densidad de plantación y pendiente



Fuente: SIGPAC y elaboración propia.

Respecto al momento de plantación de los olivos, entre las varias opciones posibles, presentamos en el mapa 3 cortes cronológicos que corresponden a lo que podríamos denominar como olivares tradicionales (anteriores a 1957), del primer productivismo agrario (hasta mediados de los años ochenta del siglo pasado) y los que resultan del productivismo inducido por la Política Agraria Común.

Mapa 3
Edad de la plantación del olivar



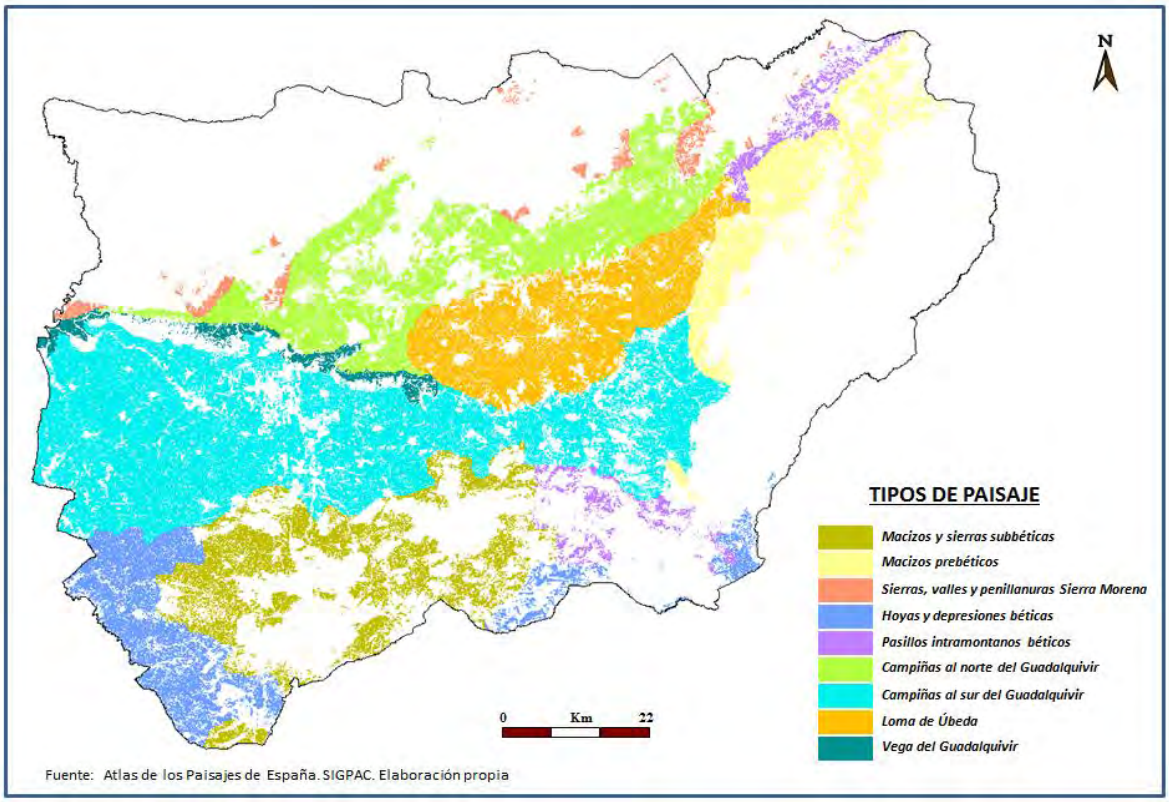
Por su parte, en la tabla 1 y el mapa 4 se recogen tanto la distribución de los olivos en las unidades como tipos de paisaje que aparecen en Mata y Sanz (2003).

Tabla 1
Distribución del olivar por tipos de paisaje geográfico en la provincia de Jaén

Tipo de paisaje	Unidad de paisaje	Parcelas	Olivos	Sup. (ha)
Macizos y Sierras subbéticas	Montes de Granada	1.727	257.629	2.189,77
	Sierras de Jaén y Martos	30.662	2.735.522	24.168,33
	Sierras de Valdepeñas de Jaén y Campillo de Arenas	19.943	1.837.706	14.180,89
	Sierra Magina	27.446	2.488.459	18.793,19
Macizos prebéticos	Sierra del Pozo	1.270	133.933	1.116,97
	Sierra de Cazorla y Las Villas	16.326	1.795.817	15.056,46
	Sierra de Segura	8.405	830.232	6.234,04
	Sierras de Alcaraz y Beas de Segura	26.963	2.443.061	18.067,15
	Calar del Rio Mundo	3.235	245.678	1.743,47
Sierras, valles y penillanuras de Sierra Morena	Sierras entre los ríos Jándula y Guadalimar	1.594	215.720	2.077,87
	Sierra Morena Oriental	4.047	663.101	5.734,27
	Sierras y Valles de Montoro y Adamuz	1.040	269.807	2.278,70
	Penillanura incidida del Jándula	340	106.567	841,96
Hoyas y depresiones béticas	Campiña de Alcaudete	20.678	2.342.521	17.049,32
	Depresión de Alcalá la Real	20.938	2.563.400	25.115,69
	Campiña de Guadahortuna	1.175	823.727	4.549,32
	Hoya de Baza	4.925	534.349	3.625,63
Pasillos intramontanos béticos	Valle del Guadiana Menor	7.149	1.195.544	7.202,68
	Pasillo de Alcaraz-Puente Genave	6.672	1.130.191	8.038,45
Campiñas al norte del Guadalquivir	La Loma de Chiclana	30.085	4.133.551	37.075,21
	Campiña de Vilches	9.885	2.041.999	16.657,07
	Campiña de Bailen	21.880	4.012.332	35.047,69
Campiñas al sur del Guadalquivir	Campiñas al oeste de las Sierras de Cazorla y Segura	49.848	10.034.926	77.144,07
	Campiña del sur del Guadalquivir	74.380	12.065.392	114.367,95
Loma de Ubeda	Loma de Úbeda	71.609	8.181.825	72.926,69
Vega del Guadalquivir	Vega del Guadalquivir entre Villa del Río y Mengíbar	6.782	1.323.035	10.838,42
Sin determinar	Sin determinar	40	2.783	19,16
	Total	**469.044**	**64.408.807**	**542.143,41**

Fuente: SIGPAC y elaboración propia.

Mapa 4
Distribución del olivar de acuerdo en los diferentes tipos de paisaje geográfico



4. DISCUSIÓN, CONCLUSIONES, IMPLICACIONES PRÁCTICAS

Más allá del reto académico, el conocimiento de los paisajes olivareros pretende ponerse al servicio de la sostenibilidad y el desarrollo territorial. La promoción turística de los territorios del olivar, como es el caso del Programa Oleotur[4] desarrollado por la Diputación Provincial de Jaén; o los numerosos museos y rutas surgidas en torno a la cultura del olivar (López-Guzmán y González-Fernández, 2011), podrían considerarse solo como el primer paso de una estrategia que ahora se muestra mucho más ambiciosa. Entre los hitos de esta nueva etapa pueden citarse los apoyos expresos en La Ley del Olivar y el instrumento encargado de su desarrollo, el Plan Director del Olivar de Andalucía (Consejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural, 2015), en el que se contemplan estrategias y actuaciones concretas para "conservar y valorizar el paisaje y el patrimonio histórico y cultural del olivar y sus productos", cuya concreción queda a la aplicación y a la provisión de fondos previstos en el Programa de Desarrollo Rural de Andalucía (Sánchez, Rodríguez y Gallego, 2015). Igualmente, hay que señalar el comienzo (desde 2014) de los trabajos conducentes a la elaboración del expediente de solicitud para la inclusión del

[4] http://www.oleotourjaen.es (acceso de 27/02/2016).

Paisaje Cultural del Olivar en la Lista del Patrimonio Mundial, cuyo impulso corresponde igualmente a la Diputación Provincial de Jaén[5].

En nuestro trabajo hemos tratado de contribuir a mostrar la diversidad de los olivares como paso previo a la delimitación y caracterización de la diversidad de los paisajes olivareros. La principal aportación, en todo caso, pretende ser de orden instrumental. A partir de la base de datos creada, y con la incorporación de nuevas capas de información digitalizadas (altitud, áreas protegidas, régimen de cultivo, capacidad de uso del suelo agrícola o áreas amparadas bajo Denominaciones de Origen Protegido) es posible avanzar en la tarea clasificatoria y evaluadora.

Un punto de partida para tal finalidad podría ser la siguiente clasificación provisional:

- Olivares intensivos, localizados fundamentalmente en zonas de baja pendiente y altitud, con alta densidad de plantación y en régimen de regadío.
- Olivares marginales, cuyo destino más conveniente en términos territoriales podría ser su abandono dirigido a la recuperación de la vegetación forestal.
- Olivares tradicionales de campiña y montaña, en los que es posible encontrar una amplia gama de situaciones que representan la diversidad fisiográfica, económica y cronológica del cultivo.
- Olivares generadores de potenciales paisajes notables y aun sobresalientes. Se trataría de aquellos que no forman parte de las dos primeras clases señaladas y cuentan con algún rasgo territorial que puede considerarse como valor añadido. Nos referimos, en primer lugar, a los que se encuentran en el interior de áreas protegidas (hemos calculado que al menos 26.000 *ha* se encuentran en esta situación); están amparados por la calidad del producto que procuran (Denominación de Origen Protegido); son expresión de formas de cultivo especialmente comprometidas con la gestión de los recursos naturales (olivicultura ecológica, biodinámica o integrada); o ejemplos excepcionales de adaptación al medio: cultivo en terrazas, olivicultura promiscua con otros leñosos mediterráneos, o formación de islas, bordes o mosaico con vegetación forestal.

Sea como sea, pensamos que el proceso de revalorización que puede implicar la caracterización y el reconocimiento patrimonial de los paisajes de olivar, si quiere contribuir efectivamente al desarrollo de territorios vulnerables, debe ser especialmente sensible con los olivares de montaña y en pendiente, que son los que más complicada tienen su continuidad desde una perspectiva puramente económica, lo que no reduce su interés territorial. En ese sentido, participamos plenamente de la idea de que existe o puede generarse una fuerte correlación entre la calidad de los productos agrarios (son precisamente las zonas de

[5] http://www.europapress.es/andalucia/cultura-00621/noticia-cultura-empieza-optimismo-elaboracion-expediente-olivar-sea-paisaje-patrimonio-mundial-20140924141905.html (acceso 27/02/16).

montaña las que acaparan las denominaciones de origen de aceite), el terreno donde es producido ("terroir") y el paisaje que se conforma (Andrieu, Alexandre y Godron, 2014).

AGRADECIMIENTOS

Este trabajo se enmarca en el Proyecto de Investigación de Excelencia "Caracterización y perspectivas del monocultivo olivarero jiennense: conformación espacio-temporal, diversidad paisajístico-agronómica y dinámicas territoriales inmediatas", financiado por la Consejería de Economía, Innovación y Ciencia de la Junta de Andalucía (SEJ – 1153, convocatoria 2012).

BIBLIOGRAFÍA

ANDRIEU, J., ALEXANDRE, F. y GODRON, M. (2014): "Cadre méthodologique". En ANGLÉS, S.: *Atlas des paysages de la vigne et de l'olivier en France méditerranénne*. Éditions Quae, París, pp. 31-44.

ANGLÉS, S. (2009): "La diversité des paysages oléicoles: morphologie, valoristaion et perspectives (Sierra Mágina, Baronnies"). En VV. AA.: *El olivar: paisaje, patrimonio y desarrollo sostenible.* Jaén, ADR Sierra Mágina, pp. 57-73.

AMAYA CORCHUELO, S. (2010, coord.): *Catálogo del patrimonio oleícola.* Jaén. Acción Conjunta de Cooperación Patrimonio Oleícola.

ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS DEL OLIVO (2010): *Aproximación a los costes del cultivo del olivo. Cuaderno de conclusiones del seminario AEMO*. http://www.aemo.es/get.php?pathext=descargas/Costes_AEMO.pdf (acceso de 10/02/2016)

COLOMBO, S.; PERUJO, M. y RUZ, A. (2015): "El olivar tradicional jiennense frente a la reforma de la PAC". En VV. AA.: *El Aceite de Oliva. Actas Simposio Expoliva 2015,* Fundación del Olivar, Disponible en CD-ROM.

CONSEJERÍA DE AGRICULTURA, PESCA Y DESARROLLO RURAL (2015): Decreto 103/2015, de 10 de marzo, por el que se aprueba el Plan Director del Olivar. *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía*, 54: 8-154.

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE LA PROVINCIA DE JAÉN (2011): *Análisis de la rentabilidad económica de las explotaciones de olivar en la provincia de Jaén*. http://www.dipujaen.es (acceso 13/02/2016).

GÓMEZ-LIMÓN RODRÍGUEZ, J. A. y ARRIAZA BALMÓN, M. (2011): *Evaluación de la sostenibilidad de las explotaciones de olivar en Andalucía.* Málaga, Analistas Económicos de Andalucía.

GUZMÁN ÁLVAREZ, J. R. (2004): *Geografía de los paisajes del olivar andaluz*. Sevilla, Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía.

GUZMÁN ÁLVAREZ, J. R. y ZOIDO NARANJO, F. (2013): "El olivar andaluz en su dimensión paisajística. Espacio vivido y paisaje sentido". En VV. AA.: *Andalucía. El olivar*. Sevilla, Grupo de Estudios Avanzados sobre Territorio y Medio Ambiente, pp. 63-81.

LÓPEZ-GUZMÁN, T. y GONZÁLEZ-FERNÁNDEZ, V. (2011): "Socioeconomic Development in Rural Areas Through the Creation of Tourist Routes: An Olive Tourism Approach in the Jaén Province (Spain)". European Journal of Tourism, Hospitality and Recreation. Vol 2, 2: 5-18.

MATA OLMO, R. (1997): "Sistemas y paisajes agrarios españoles". En Gómez Benito, C. y González Rodríguez, J. J.: *Agricultura y Sociedad en la España Contemporánea*. Madrid. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y Centro de Investigaciones Sociológicas, pp.109-172.

MATA OLMO, R. y SANZ HERRAIZ, C. (2003): *Atlas de los paisajes de España*. Madrid, Ministerio de Medio Ambiente.

MOLINERO, F.; TORT, J. y OJEDA, J. F. (2010, eds.): *Los paisajes agrarios de España. Caracterización, evolución y tipificación*. Madrid, Ministerio de Medio Ambiente, Rural y Marino.

MOLINERO, F.; ALARIO, M. y BARAJA, E. (2015): "Una clasificación de los paisajes agrarios basada en las ocupaciones del suelo". En De la Riva, J. et al. (eds.): *Análisis espacial y representación geográfica: innovación y aplicación*. Zaragoza. Universidad de Zaragoza y Asociación de Geógrafos Españoles, pp. 1123-1132.

PERIS-ORTIZ, M.; DEL RÍO RAMA, M. C. y RUEDA-ARMENGOT, C. (2016, Eds.): *Wine and Tourism. A Strategic Segment for Sustainable Economic Development.* Springer International Publishing, Switzerland.

GÓMEZ, J. A. (2015): "Procesos erosivos en olivar en Andalucía a diferentes escalas: entendimiento, magnitud, implicaciones e intentos de control". *Actas de las IV Jornadas de Ingeniería del Agua*. Conferencia Monográfica. http://www.uco.es/jia2015/ponencias/invitadas/invitada4.pdf (acceso 29/02/2016)

SÁNCHEZ MARTÍNEZ, J. D. y PANIZA CABRERA, A. (2015): "*The Olive Monoculture in the South of Spain". European Journal of Geography*, Vol. 6 (3): 16-29.

SÁNCHEZ MARTÍNEZ, J. D.; RODRÍGUEZ COHARD, J. C. y GALLEGO SIMÓN, V. J. (2015): "La PAC 2015-2020 y su influencia en los territorios andaluces de

especialización oleícola". Comunicación presentada al XXXI Encuentro ARETHUSE. http://www.pe.uma.es/arethuse/

VAN DER PLOEG, J. D.; YE, J. y SCHNEIDER, S. (2015): "Rural Development: Actors and Practices". En Milone, P., Ventura, F. y Ye, J. (eds.): *Constructing a New Framework for Rural Development.* Research in Rural Sociology and Development, Vol. 22, pp. 239-254.

B. EL PATRIMONIO TERRITORIAL (NATURAL, CULTURAL Y PAISAJÍSTICO) COMO BASE PARA CONSTRUIR PROYECTOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE

Paisaje cultural de Aranjuez, compromiso para la gestión del territorio

Luciano Sánchez Pérez-Moneo
Magister Artium en Sociología, Ciencias Políticas y Ciencia de la Cultura Empírica. Universidad de Tübingen (Alemania)
Ex Secretario General de la Fundación Aranjuez Paisaje Cultural

RESUMEN
1ª parte: es inevitable hacer una breve presentación de Aranjuez, en el contexto de la declaración de Paisaje Cultural y resaltar su valor universal excepcional, es decir cómo los criterios por los que la UNESCO otorga la Declaración de Patrimonio Mundial identifican el valor universal excepcional con unidades temáticas y, a su vez, cómo éstas se localizan en espacios concretos.

2ª parte: la declaración de Paisaje Cultural no es sólo un privilegio por formar parte de la Lista de Patrimonio Mundial, sino también un compromiso de mantenimiento del Bien declarado y, en consecuencia, una contribución a la conservación del patrimonio global. Es en este contexto donde se orienta nuestra posición de que no hay mejor conservación que un buen uso del espacio declarado Patrimonio Mundial. ("antiguos espacios-nuevos usos")

3ª parte: el Paisaje Cultural debe comprenderse como un instrumento de las nuevas orientaciones de la Ordenación del Territorio, apoyado en políticas activas de carácter transversal, válidas en un contexto de globalidad, tal como propugna, por ejemplo, el Convenio Europeo del Paisaje del Consejo de Europa

ABSTRACT
Part 1: is inevitable to make a brief presentation of Aranjuez in the context of the declaration of Cultural Landscape and to highlight its outstanding universal value. That is, how the criteria by which UNESCO granted the Declaration of World Heritage identifies the outstanding universal value with thematic units and, also, how these units are located in specific areas.

Part 2: the declaration of Cultural Landscape is not only a privilege (to be part of the World Heritage List), but also a commitment to keep the declared good and

therefore a contribution to the conservation of global heritage. It is in this context that our position is directed: there is no better conservation that a good use of the World Heritage declared space ("Old spaces -new uses").

Part 3: The Cultural Landscape should be understood as an instrument of the new guidelines of Territorial Planning, supported by active and crosscutting character policies, valid in a context of totality, as it is defended, for example, in the European Landscape Convention of the Council of Europe.

PALABRAS CLAVE

Aranjuez; Convenio Europeo del Paisaje; Gestión y Conservación; Paisaje Cultural; Patrimonio Mundial; Patrimonio y Territorio; Patrimonio y Usos del Territorio; Valor Universal Excepcional.

KEYWORDS

Aranjuez; European Landscape Convention; Management and Conservation; Cultural Landscape; World Heritage; Heritage and Territory; Heritage and Territory uses; Outstanding Universal Value.

1. PARTICULARIDADES DEL PAISAJE CULTURAL DE ARANJUEZ. [1]

> "Los paisajes culturales representan la obra combinada de la naturaleza y el hombre. Los mismos ilustran la evolución de la sociedad y los asentamientos humanos en el transcurso del tiempo, bajo la influencia de las restricciones físicas y/o las oportunidades presentadas por su ambiente natural y de las sucesivas fuerzas sociales, económicas y culturales, tanto internas como externas." (Convención de Patrimonio Mundial)

Hablar de Paisaje Cultural es reconocer el valor de un espacio profundamente transformado por la acción del hombre, en un esfuerzo de generaciones que refleja la capacidad de una determinada civilización para convivir con la naturaleza. Esta interacción entre hombre y naturaleza deviene una muestra de cómo la acción humana, conviviendo con el medio natural, puede transformarlo en una nueva síntesis de extraordinario valor, tanto ambiental como artístico.
Aranjuez es el primer lugar de España incluido en la Lista de Patrimonio Mundial con esa categoría[2] desde el 14 de diciembre de 2001. Su singularidad hace de

[1] Quiero agradecer a los arquitectos Javier **Atienza** y Julio **Gómez** los trabajos y escritos realizados en el contexto del primer documento del Plan de Gestión del Paisaje Cultural de Aranjuez, y que constituyen el principal soporte para el texto aquí presentado. Igualmente agradezco las orientaciones del profesor Miguel Ángel **Troitiño**, gran conocedor de la realidad de Aranjuez.

[2] En España sólo existen dos declaraciones de Paisaje Cultural, la segunda corresponde a la Sierra de la Tramuntana de la isla de Mallorca, declarada en 2012

Aranjuez un paradigma del Paisaje Cultural Patrimonio Mundial, en el que la protección y conservación de un espacio a través de sus propios usos ha ido marcando históricamente las pautas de una actividad sostenible.

La superficie del Bien afecta aproximadamente a 2.047 hectáreas del total municipal de 16.604 hectáreas (12% del territorio municipal). La totalidad del término municipal está considerada Zona de Protección o Tampón, cuestión ésta que está siendo revisada en estos momentos, aprovechando la redacción del Plan de Gestión.

El Paisaje Cultural de Aranjuez es singular respecto a otros Paisajes Culturales declarados en otros países, por cuanto está ubicado en un solo término municipal, pero su gestión depende de siete “propietarios” diferentes, que representan a todas las administraciones españolas más los particulares y su estructura diferencia cuatro espacios complementarios.

Los propietarios, además del propio Ayuntamiento, son Patrimonio Nacional, la Comunidad de Madrid, la Confederación Hidrográfica del Tajo, el Ministerio del Interior, Renfe y propietarios particulares.

1.1. Ámbitos del Paisaje Cultural

La zona de Declaración se distribuye en cuatro Áreas o Ámbitos del Paisaje Cultural: el Palacio y Jardín de la Isla; las Huertas y Paseos Históricos; el Casco Histórico o Ciudad Ilustrada; y los Jardines del Príncipe.

 El Palacio, el Jardín de la Isla y el Jardín del Príncipe son el principal reclamo de un turismo centrado en el Patrimonio Histórico-Cultural y en infinidad de especies vegetales exóticas, encontrándose un arbolado monumental y Jardines exuberantes de distintos estilos en los que se ha conseguido la aclimatación de especies procedentes de expediciones científicas. Complementariamente, estos espacios acogen edificios de gran valor y belleza, como el palacete barroco de la Real Casa del Labrador.

 Las Huertas y Paseos Arbolados son ejemplo único de un uso sostenible del territorio que sigue teniendo un papel social activo, en el que la transformación del medio natural en paisaje agrícola de calidad ha tenido lugar en un proceso de equilibrio entre las actividades lúdico-recreativas y productivas. La tecnología hidráulica, los sistemas tradicionales de riego y la experimentación agropecuaria facilitaron la introducción y aclimatación de especies vegetales diversas, propias de la organización sistemática de un paisaje rural, fruto de la racionalidad y dominio de la naturaleza por el hombre. Durante el siglo XVI empiezan las grandes obras hidráulicas. Cuatro siglos y medio después siguen prestando servicio y procurando riego a huertas y jardines. El agua junto al árbol devienen elementos primordiales del paisaje.

 En la ciudad ilustrada destaca la armonía con la que todos los edificios se integran en la trama urbana ortogonal desde el siglo XVIII hasta hoy, desde los primeros edificios en el entorno del Palacio Real, con las Casas de Oficios, de Infantes y de Caballeros, pasando por la escenografía barroca que va incorporando la traza y la edificación singular de acuerdo a las demandas sociales, exigentes con la vivienda y los equipamientos, hasta llegar a la ciudad de hoy, que ofrece a sus habitantes un recinto urbano propicio para una elevada calidad de vida. Con todo, pervive su clasicismo y monumentalidad.

Aranjuez, en suma, es un lugar de encuentro entre el paisaje natural del soto, el paisaje cultivado de la huerta y el paisaje recreado del jardín, que cuenta, además, con un espacio urbano en el que confluyen clasicismo y modernidad. Tales son los elementos que proporcionan la identidad del Paisaje Cultural valorado por la UNESCO para su inclusión en la Lista de Patrimonio Mundial.

Estos elementos identitarios del Paisaje Cultural de Aranjuez se recogieron en el expediente de declaración, de acuerdo con los criterios II, IV y V de la Convención de Patrimonio Mundial, lo que supone el reconocimiento de que en Aranjuez concurren dichos valores merecedores de reconocimiento universal.
La presencia de los valores que atestiguan los citados criterios es evidente para quien conoce y visita Aranjuez. Entre ellos, quizá el punto de más interesante reflexión sea la referencia a la vulnerabilidad debida a cambios irreversibles, que aquí han de referirse necesariamente a la pérdida de los contenidos cortesanos que lo originaron. Preguntarse en qué forma la ciudadanía sustituye a la corte en el uso y la conservación del paisaje es uno de los retos más atractivos que se plantean en la actualidad.

1.2. Valor Universal Excepcional

Como es sabido, los criterios fijados por el Centro del Patrimonio Mundial constituyen los aspectos que definen la singularidad del Bien por la que es incluido en la Lista de Patrimonio Mundial y que fundamentan el así llamado "***Valor Universal Excepcional***", es decir, aquello por lo que una declaración es única y se diferencia de las demás incluidas en la Lista de Patrimonio Mundial.

En nuestro caso, el *Valor Universal Excepcional* se identifica con los ***5 elementos básicos del Paisaje Cultural de Aranjuez:***

- **El *agua*: El ciclo hídrico, los ríos y los sistemas de riego**
- **La *geometría*: Ordena el territorio y organiza el paisaje**
- **El *arbolado*: un valor histórico desde sus inicios**
- **La *huerta y el jardín*: dos partes de un mismo todo**
- **La *arquitectura*: Contribuye a la articulación del paisaje en el territorio.**

Estos cinco elementos, a los efectos de la gestión tal como son tratados en el Plan actualmente en elaboración, reciben el tratamiento de Unidades Temáticas (*Valores Estructurantes del Paisaje*)

1.2.1. El agua: ríos, riegos, fuentes

Estudia el papel del agua en la configuración del paisaje cultural. Puede partir del paisaje fluvial, plantear la red de regadío como soporte y como sistema paisajístico en sí misma, e incluir los usos *ornamentales* del agua en presas y fuentes.

También analiza los valores ambientales (en especial en los sotos) y las cuestiones territoriales (caudales, políticas de agua).

1.2.2. La geometría: trazados en el territorio

Plantea una aproximación en términos compositivos a la configuración espacial del sitio mediante el uso de la geometría. Puede partir del análisis de los recorridos históricos de los cauces de los ríos, acompañados de la red de canales, y la progresiva superposición de trazados de las huertas, los jardines y la ciudad. También puede analizar el papel de la geometría como herramienta integradora de las distintas unidades de paisaje.

1.2.3. El arbolado

Plantea la alineación arbolada y las masas vegetales como configurador espacial del paisaje de Aranjuez, tanto en las huertas como en los jardines y los trazados urbanos. Al igual que en la geometría, puede analizarse su papel integrador de las unidades de paisaje, así como su interacción con las *alineaciones naturales* del soto de ribera.

1.2.4. La huerta y el jardín

Se propone un tratamiento unitario de ambos conceptos, entendiendo que la huerta incluida en el paisaje cultural tiene ***carácter de huerta ajardinada o jardín hortícola***, y el modo en que los grandes jardines históricos provienen en parte de la transformación de una huerta primigenia. Además incorpora el jardín urbano: avenidas, plazas, patios.

Puede también analizar los aspectos territoriales: la huerta-jardín en el contexto suburbano y en el contexto metropolitano.

1.2.5. La red de monumentos y el tejido urbano

Estudia la distribución de edificios y elementos monumentales en el territorio y su papel en el paisaje, así como el tejido construido del núcleo urbano: edificios y

espacios públicos. También se plantea el papel territorial de la ciudad histórica, en el contexto local, comarcal y metropolitano.

Por otra parte, las Directrices para la Aplicación de la Convención del Patrimonio Mundial señalan de forma determinante la necesidad de que los bienes incluidos reúnan las condiciones de **autenticidad e integridad** que garantizan su valor universal. En el caso de Paisaje Cultural de Aranjuez, el cumplimiento de dichas condiciones quedó acreditado en el momento de la declaración. No obstante, su aplicación merece ciertas consideraciones añadidas y la propia composición del bien obliga a incorporar también, como término conceptual, la **diversidad.**

Los tres conceptos anteriores, al igual que los usos, el medio físico y los significados, son inseparables entre sí, entre otras razones porque se producen simultáneamente tanto en el espacio como en el tiempo. Una actuación excluyente de alguna de ellas, basada en argumentos de utilidad, economía o incluso razones sociales, altera profundamente los significados del paisaje en el que se quiere intervenir.
La **integridad** implica la idea de totalidad. El paisaje, siendo uno o varios, debe configurar un único universo; no se puede ni se debe proponer planteamientos parciales en su comprensión y aplicación. La interdependencia entre las variables supone que la variación de alguna de ellas afecta con seguridad al resto y por consiguiente a la idea de totalidad del conjunto, configurando entonces un universo constituido por la suma de partes que pueden llegar a presentarse independientes entre sí, con la pérdida de los correspondientes significados. Sin embargo y de manera contraria, se deben definir y aplicar estrategias diferentes a cada una de ellas y en tiempos distintos, de manera que permitan trasladar las ideas a las acciones posibles y reales de cada momento.

La **autenticidad** implica la permanencia de las estructuras formales, entendidas éstas como aquellas que han definido y permiten comprender los significados de los contenidos implícitos, en el paisaje o paisajes. La sustitución de las estructuras formales por mímesis de objetos visuales de gran valor icónico conduce sin duda a producir importantes rentabilidades económico-sociales, pero puede suponer la pérdida irreversible de los valores, tangibles e intangibles, que residen en los contenidos de los paisajes heredados.

Sirva de ejemplo, la proliferación en el medio rural de “hoteles con encanto“, que suponen la adaptación de las arquitecturas vernáculas tradicionales a los nuevos usos, alterando en la mayoría de los casos no solo la tipología edificatoria, sino también las técnicas y sistemas constructivos, y produciendo un nuevo objeto de valor económico y con una imagen rápidamente asimilada por el usuario. Esta metodología conduce irremisiblemente a la banalización de la cultura. *Por consiguiente, la reivindicación de lo auténtico constituye una condición ineludible en cualquiera de las acciones que se pretendan realizar sobre el paisaje heredado.* No obstante, la búsqueda y el reconocimiento de la autenticidad son contrarios con la idea de la congelación y la falsa preservación del bien cultural en el que debemos intervenir. Las nuevas actuaciones que se puedan proponer

deberán respetar tanto el lenguaje de la época al que pertenecen, como ser capaces de preservar y si es posible aumentar los valores heredados del pasado.

Por último, la **diversidad** debe hacer referencia a la complejidad y variedad del mundo actual, donde la tecnología y las comunicaciones producen constantemente y a diario nuevos problemas que debemos resolver desde la propia contradicción que el enfrentamiento de los opuestos nos provoca permanentemente. La incorporación, de la dimensión temporal se considera imprescindible, no sólo para entender el paisaje actual, sino también como herramienta eficaz en las propuestas de actuación futuras. Las propuestas, que deben satisfacer esta nueva diversidad, han de estar dirigidas a establecer mallas y estructuras de relación, mucho antes que las acciones dirigidas a la mera conservación de los objetos y bienes. La rehabilitación, entendida como intervenciones estructurales que generan a su vez nuevas redes y relaciones, debe resultar la estrategia más eficaz en la conservación del paisaje.

2. CONTRIBUCIÓN DEL PAISAJE CULTURAL A LA CONSERVACIÓN DEL PATRIMONIO

Toda distinción de Paisaje Cultural lleva implícito un compromiso en el privilegio que supone formar parte de la Lista de Patrimonio Mundial. Es ésta una premisa no siempre ni por todos bien entendida. En particular, porque son diversas las formas en que se interpreta el concepto de conservación del patrimonio inherente a la propia Declaración.

Desde nuestra posición, entendemos que la mejor conservación es hacer un buen uso del patrimonio, con lo que se contribuye a la conservación del patrimonio global. Ese uso, sin embargo, debe respetar la esencia del patrimonio, al tiempo que satisface necesidades de la sociedad de hoy. Si buscáramos un lema para identificar esta dualidad, podríamos decir que trabajamos con “antiguos espacios para darle nuevos usos”.

La incorporación de la idea de *espacio-tiempo* a los criterios de protección y de intervención en el patrimonio se considera una variable que debemos considerar en cualquier frente del mismo. El monumento, el paisaje, el lugar en suma está vinculado íntima y estrechamente con la relación del *espacio* donde se ubica y en los modos de la acotación y delimitación de ese espacio; pero también con el *tiempo*, con el tiempo que en ese momento se está utilizando, es decir, con el presente y sin duda con el futuro. Por tanto, no podemos hablar de una congelación y de una protección o de unos tratamientos, si no tenemos la consideración de este carácter dinámico y el carácter de transformación mediante las actividades del medio y también del propio bien cultural protegido. Es decir, el paisaje sufre y recibe esas transformaciones pero también las produce. El paisaje siempre ha tenido esa doble componente: es consecuencia de una sociedad, de una cultura, pero también fabrica, modifica y transforma esa misma sociedad.

Los Paisajes Culturales constituyen un concepto integrador de las distintas manifestaciones patrimoniales, ya sean naturales o culturales, materiales o inmateriales. En síntesis, como recoge la Convención de Patrimonio Mundial, supone la concreción del "*trabajo combinado del hombre y la naturaleza"*, tesis que se ha visto matizada con posterioridad en el contexto de la sostenibilidad, cuando, por ejemplo, se hace referencia a los Paisajes Culturales como reflejo de la *"interacción entre el hombre y el medio ambiente".*

Este punto de partida –la concepción *integradora* de diferentes manifestaciones patrimoniales– pone de manifiesto el esfuerzo realizado para conseguir unanimidad de criterios en el tratamiento del Paisaje Cultural. A diferencia de lo que ocurre con otros bienes declarados Patrimonio Mundial, se evidencia la dificultad por conseguir una definición consensuada de Paisaje Cultural, a pesar del esfuerzo realizado en 1992 por el Comité de Patrimonio Mundial al aprobar las categorías de Paisaje Cultural, adaptando los criterios culturales a aplicar para la declaración de valor excepcional a un Sitio.

De ahí que, analizando las categorías de Paisaje Cultural, se justifica la posibilidad de que otras Declaraciones, no inscritas como tales en la Lista de Patrimonio Mundial, puedan ser consideradas en esa categoría, entre otras razones, por el reconocimiento de los valores asociativos de los paisajes para las poblaciones locales y por la importancia de proteger la diversidad biológica mediante la diversidad cultural en los Paisajes Culturales (Palmeral de Elche, Las Médulas, Biodiversidad de Eivissa, Huertas del Generalife, etc.).
Por otra parte, en el actual contexto de globalidad, el *trabajo combinado de hombre-naturaleza-medio ambiente* desde una visión patrimonial, encuentra su complementariedad en otros programas e iniciativas, entre los que destacan el Programa de Reservas de la Biosfera (MaB) de la UNESCO y el Convenio Europeo del Paisaje del Consejo de Europa. Los planteamientos del primero se centran en el patrimonio natural y los de éste último, en particular, abogan por la contribución a preservar la calidad de vida y el bienestar de los ciudadanos teniendo en cuenta los valores paisajísticos, naturales y culturales de su territorio. ***Proteger, gestionar, ordenar*** **el paisaje** conduce a un desarrollo sostenible basado en equilibrio armonioso entre las necesidades sociales, culturales, económicas y medioambientales. Y es en esta misma línea como debe entenderse la orientación de "gestión frente a conservación" a la que se encaminan las nuevas tendencias de la aplicación de nuevos usos a los antiguos espacios para garantizar su preservación.

2.1. Interrelaciones Patrimonio-Territorio

Las intervenciones a llevar a cabo en un espacio en relación con la Declaración de Paisaje Cultural Patrimonio Mundial deben contemplarse en el contexto de la interrelación existente entre los diferentes ámbitos o sectores que, directa o indirectamente, se ven afectados por la propia Declaración de la UNESCO.

La Declaración recae sobre un espacio físico, identificado fundamentalmente por sus elementos urbanísticos y medioambientales, en los que tienen lugar las relaciones económicas, sociales y culturales de los ciudadanos que residen en el territorio del Bien declarado. Por eso, las actuaciones que se propongan en el conjunto de un Programa de Intervención, sea municipal, comarcal o regional, deben tener en cuenta esta interrelación, que se rige, entre otros, por los cinco factores siguientes:

1. La **necesidad de gestionar** el programa inherente a la Declaración de Paisaje Cultural, cuyo Plan de Gestión, por principio, debe elaborarse.

2. La **adecuación** del Plan de Gestión del Paisaje Cultural **a los principios de sostenibilidad del territorio**, muy en particular buscando la idoneidad que debe encontrarse en su relación con el Plan General de Ordenación Urbana y/o, en su caso, las directrices de Ordenación del Territorio correspondientes. El nivel de sostenibilidad depende de que se alcancen simultáneamente objetivos económicos, sociales y medioambientales, que se condicionan entre sí.

3. La **oportunidad de aprovechar** la inercia derivada de **experiencias anteriores** existentes, tanto del propio municipio como externas.

4. La **ocasión de aprovechar las políticas territoriales** actuales, así como **propiciar la participación ciudadana** en las decisiones locales,

5. La **capacidad de dar respuesta a las evaluaciones** aplicadas por la UNESCO en materia de Patrimonio Mundial.

En este contexto, se sitúan las diferentes áreas de trabajo en las que, como se indicaba, incide directa o indirectamente la Declaración de Paisaje Cultural, justificándose así que aparezcan propuestas relacionadas con urbanismo, turismo, medio ambiente o cultura, sin que este hecho suponga restar competencias a las respectivas delegaciones, concejalías o consejerías, sino que es una auténtica aportación que incrementa su valor de cara al ciudadano.

Aparece ya en este punto una referencia concreta a que un Paisaje Cultural forma parte inseparable del espacio en que se ubica. La singularidad de formar parte de la Lista de Patrimonio Mundial radica, en buena medida, en que la protección y la conservación del espacio declarado Paisaje Cultural han ido marcando históricamente las pautas de un desarrollo sostenible a través de sus propios usos.

Durante los últimos años se está produciendo un importante proceso de cambio en la consideración del espacio como objeto de intervención urbanística para dar paso a la función económica, social, medioambiental y cultural que, de manera integrada, cumple ese espacio y que se concreta en su percepción como *paisaje*.

Este proceso que se produce en el territorio en general incide también en el Paisaje Cultural en particular.

2.2. Patrimonio y usos del territorio

A efectos de la gestión, son reconocidas las dificultades de los Paisajes Culturales frente a otras categorías de Patrimonio Mundial. En efecto, es preciso tener en cuenta la interrelación entre un planteamiento general del paisaje y las políticas sectoriales en materia de Patrimonio, Medio Ambiente, Suelo y Ordenación Territorial que lo condicionan: no es lo mismo la gestión integrada en un contexto municipal, caso del Paisaje de Aranjuez, que en un territorio más amplio, como ocurre en el caso de la Serra de Tramuntana en el que participan varios municipios.

Al mismo tiempo, debe tenerse en cuenta el doble contexto en que se ubica este proceso. Por una parte, se trata de conservar y preservar el bien; por otra, la declaración de Patrimonio Mundial debe contribuir también a la mejora de la calidad de vida de la población local y, en este sentido, no puede obviarse el prestigio que supone la "marca Patrimonio Mundial" y lo que los ciudadanos esperan de ella.
De ahí que aparezcan cada vez con más fuerza las orientaciones que buscan la armonía entre la posición de la UNESCO –que, con todo acierto, propugna preservar con las autoridades locales un Bien que es memoria colectiva de un país y de la humanidad– y las demandas sociales que esperan, casi exigen, que la principal consecuencia de la declaración de Patrimonio Mundial sea su repercusión en desarrollo, en mejor nivel económico, en más calidad de vida.

Se está haciendo referencia a la necesidad de identificar instrumentos de actuación para la gestión integral del espacio declarado Paisaje Cultural, mediante la elaboración de "estrategias de sostenibilidad local y global", al igual que se está haciendo en el otro programa de la UNESCO, Man and Biosphere (MaB), orientado a la preservación y conservación del patrimonio natural.

2.2.1. Usos y actividad económica

Las actividades, entendidas como la experiencia de lo construido, nos hacen experimentar el lugar como algo más de lo que nos permite realizar dentro de él, es decir, determinadas actividades y los usos realizados pueden alcanzar cotas de significado que pueden revalorizar, y también de forma negativa disminuir, el propio valor del objeto.

Esta condición, unida a la variable temporal en donde distintos agentes pueden realizar actividades diferentes, complejizan el panorama. Usos que en el pasado eran integradores y no producían ninguna distorsión, pueden en el momento actual generar grandes tensiones y suponer una gran pérdida de significados. Las

actividades las realizamos en función de nuestras intenciones y desgraciadamente éstas no tienen por qué coincidir con la preservación de los valores reconocidos.

Es preciso recordar que, por su propia naturaleza, el ámbito incluido en el Paisaje Cultural de Aranjuez acoge tanto usos urbanos como agrícolas, ambos sometidos a diversas tensiones y continuas transformaciones. Como se observaba para la estructura de propiedad, cualquier planteamiento de gestión debe partir del conocimiento y valoración de estas actividades, en toda su complejidad.

De otra parte, deberán explorarse otras posibilidades que en el presente se encuentran recogidas en experiencias ejecutadas en países de nuestro entorno, como la teoría y aplicación del *espacio compartido*, en donde diferentes usos pueden realizarse en distintas propiedades de manera simultánea, tanto en el espacio como en el tiempo y pueden resultar eficaces en las nuevas políticas que se propongan en el Plan de Gestión, entre otras razones porque a pesar de que parezcan novedosas, son realidades comprobadas y suficientemente experimentadas en la actualidad .

No puede, en consecuencia, interpretarse el uso del Patrimonio desde posiciones exclusivamente conservacionistas, sino que debe adaptarse adecuadamente a las formas de vida de la población que, no sólo reside y debe seguir residiendo en el área de intervención, sino que, con su actividad y uso responsable, contribuye a su mantenimiento.

Deben ser contempladas, al menos, tres cuestiones de extraordinaria importancia para la comprensión de la actuación llevada a cabo, en el contexto de las consideraciones recogidas anteriormente.

Una, que hace referencia –cuando se trata de actuaciones en materia de patrimonio orientadas a nuevos usos del mismo- a la necesidad técnica y profesional de contemplar el proyecto en su conjunto, al objeto de no distorsionar subjetivamente la finalidad de las actuaciones emprendidas.

Dos, la que hace referencia a la intervención –por regla general- en un área, edifico, espacio, etc. que, además de haber estado muchos años en completo abandono y avanzado deterioro, conforman, junto con otras zonas simbólicas del Patrimonio local un área sobre la que graviten actividades con mayor o menor peso histórico y cultural.

Tres, la que hace referencia a un valor estratégico de gran importancia al combinar dos aspectos esenciales en la interrelación patrimonio-desarrollo. En efecto, el proyecto llevado a cabo mediante la acción rehabilitadora debe permitir la conservación de un bien que incide directamente en la función del espacio recuperado al ser destinado a un nuevo uso, deficitario hasta ese momento en la estructura urbana, económica, social y cultural de la ciudad.

En este contexto, el uso del Paisaje Cultural, es decir, las actividades que se realizan en el paisaje, plantea la valoración y análisis de su utilización histórica, actual y futura. En particular, y en referencia al tratamiento que se está dando a este tema en el Plan de Gestión de Aranjuez, pueden diferenciarse los siguientes grupos:

- Usos urbanos
- Usos supralocales
- Agricultura
- Turismo
- Movilidad
- Investigación / formación

De estas actividades, se entiende que, en el caso de Aranjuez, el primero es de aplicación básicamente a la Ciudad Histórica, el segundo y tercero a las Huertas y los Ríos y los tres últimos son transversales a todo el conjunto del paisaje cultural.

La decisión sobre las propuestas al efecto es una cuestión fundamental para avanzar en el binomio "conservación del patrimonio-desarrollo local sostenible". Como es evidente, por otra parte, la decisión sobre usos y actividades tiene una relación directa con las características del Sitio declarado Patrimonio Mundial y sus propios recursos.

Los **USOS URBANOS** corresponden a los usos cotidianos en el interior del casco histórico (comerciales, industriales, administrativos, de transporte, recreativos, etc.) deben realizarse de modo que no perjudiquen y, si es posible, apoyen o promuevan los valores patrimoniales del paisaje cultural.

Los **USOS SUPRALOCALES** definen usos sostenibles dirigidos a una oferta de carácter comarcal o regional, diferenciando los usos de esparcimiento, turístico y culturales.

Referencia particular al **turismo.** El turismo, que supone en Aranjuez ya en la actualidad una importante fuente de ingresos, está entre las actividades que mayores beneficios pueden generar en términos de retornos económicos a la población y al municipio.

Ahora bien, el turismo tiene probablemente en Aranjuez uno de los potenciales más altos de mejora. Su rentabilidad se vería muy incrementada si se favoreciera la prolongación de las estancias, bien fuera mediante una oferta más amplia y variada o profundizando la oferta en segmentos específicos –incluyendo, por ejemplo, el paisaje de las huertas, sotos y río-, de modo que compensara las ventajas del desplazamiento y fijara al visitante durante más de una jornada. En todo caso, dada la impronta histórica y cultural de Aranjuez, **es preciso no caer en el fomento de un turismo de masas,** de escaso rendimiento económico y elevada repercusión ambiental: un aumento incontrolado de visitantes podría poner en peligro las partes más frágiles del paisaje cultural. Cabe, en cambio,

desarrollar estrategias que hagan del turismo un uso sostenible, en términos de protección del bien, inclinándose por uno de mayor calidad y respetuoso con el entorno. Este respeto debe, además, estimularse mediante la información y la educación de la propia población, que a su vez solicitará la misma conducta del visitante.

Los **USOS AGRÍCOLAS** están ligados a las huertas históricas, la rentabilidad de cuya producción descendió radicalmente hace años debido a diversos factores históricos y productivos. La recuperación de las huertas puede perseguirse en varios frentes simultáneos: cultivos ecológicos, fomento de una producción de calidad, selecta más que intensiva, frente a la producción estándar, y el impulso a la imagen de marca que la hace reconocible como proveniente de la vega de Aranjuez, diversificación de la producción, aprovechamiento del ámbito de las huertas, dadas sus dimensiones, para otras actividades, locales o supralocales, que se relacionan más adelante.

La compatibilidad de esta revitalización de la huertas implica sobre todo la conservación, o en su caso la recuperación, de los elementos patrimoniales: las calles arboladas y los sistemas de riego principalmente.

Respecto a los sistemas de riego, hay que poner en marcha un plan de recuperación integral

En cualquier caso, las intervenciones para la recuperación de los cultivos hortícolas, sus sistemas de riego y el mismo arbolado de las calles deben estar condicionados por el protagonismo de su valor histórico y artístico, asegurando la preeminencia de los aspectos propiamente estéticos sobre el resto de consideraciones.

2.2.2. Usos de educación, investigación y difusión

En primer lugar, es conveniente prever los modos de hacer consciente a la ciudadanía –local, nacional e internacional- de lo que significa la condición de Paisaje Cultural Patrimonio de la Humanidad que ostenta el sitio. Contrariamente a lo que se pueda pensar, la simple inclusión en la lista del Patrimonio Mundial puede tener un impacto puntual que genere un cambio de percepción entre el público, pero no es suficiente para consolidarlo en el tiempo a pesar de ser un marchamo de extraordinario prestigio. Hay que poner en valor constantemente ese hecho mediante una planificación de actuaciones que abarque distintas dimensiones que funcionen de modo complementario.

El aspecto más básico a poner en marcha es el educativo, dirigido a la población local: la formación sobre Aranjuez como Paisaje Cultural en sus distintos niveles puede estar presente en centros de enseñanza primaria y media y en cursos de aprendizaje de adultos de la localidad, con objeto de fomentar la apreciación del valor del lugar en que se vive y la responsabilidad compartida de su conservación.

El siguiente nivel de acción es la programación de acontecimientos que llamen la atención más allá del ámbito local, que pongan de relieve la condición de Aranjuez permitiendo aumentar la conciencia patrimonial del visitante. Un ejemplo sería la celebración de actos promovidos por la Organización de Ciudades del Patrimonio Mundial (OCPM).

El tercer aspecto es la señalización a lo largo de las autovías y carreteras que conducen al sitio, en las entradas a la ciudad y también en las partes que componen el paisaje cultural, con objeto de indicar el reconocimiento de su valor universal, haciendo uso del logo y el emblema de la UNESCO de acuerdo con las normas establecidas.

Finalmente, es necesario asegurar una presencia regular en los medios informativos con noticias sobre actividades relacionadas con la condición de Patrimonio Mundial. Para lograrlo hay que proveer periódicamente información a la prensa local, facilitar noticias sobre acontecimientos culturales, realizar actos públicos y quizás admitir al público en reuniones sobre Patrimonio Mundial.

Respecto a la Investigación, por otro lado, sería posible promover la investigación en los diversos campos que están intrínsecamente relacionados con la condición del sitio como Paisaje Cultural, o que pueden contribuir a generar una mejora de la vida de sus habitantes en armonía con el bien protegido.

2.2.3 Creación

El paisaje de Aranjuez ha inspirado a artistas y literatos de forma ininterrumpida desde su primitiva creación, en el Siglo de Oro, hasta la actualidad, a veces de manera directa. Baste recordar las numerosas pinturas de Santiago Rusiñol, y también algunas de Joaquín Sorolla, que toman escenas de sus jardines, la música de Joaquín Rodrigo, en particular el muy célebre Concierto de Aranjuez, y las novelas de José Luis Sampedro que transcurren parcial o totalmente en el sitio. Por una parte, pocas actividades pueden estar más apropiadamente relacionadas con un lugar inscrito en la lista del Patrimonio Mundial que las artísticas; por otra, estas obras han dado a conocer el nombre de la ciudad internacionalmente de manera quizá más efectiva que muchas campañas de promoción realizadas hasta la fecha. Y Aranjuez no ha perdido su potencia inspiradora.

3. EL PAISAJE CULTURAL COMO INSTRUMENTO DE LAS NUEVAS ORIENTACIONES DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

La ratificación por parte del Gobierno español del Convenio Europeo del Paisaje es una oportunidad para poner en práctica la consideración del Paisaje como

objeto y sujeto de la intervención pública, no sólo para garantizar su protección, sino también –y sobre todo- por las funciones que cumple como garante de la sostenibilidad del desarrollo territorial.
Entre los diferentes aspectos a considerar del contenido del Convenio, y desde el ámbito de intervención de lo local y su relación con lo regional son de destacar algunas cuestiones que han ido adquiriendo relevancia en los años transcurridos desde la Convención de Florencia (año 2000) y que con toda seguridad marcarán pautas importantes en las decisiones a tomar en el futuro en el ámbito local.

El paisaje se está convirtiendo en buena parte de Europa en un concepto útil para el gobierno del territorio.

Se supera desde este planteamiento la consideración predominante hasta momentos recientes del espacio como objeto de intervención urbanística para dar paso a la función económica, social, medioambiental y cultural que, de manera integrada, cumple ese espacio y que se concreta en su percepción como Paisaje.

La gobernanza del espacio a nivel global desde esta perspectiva encuentra en la política local un paradigma, por una parte, para la vinculación entre Políticas del Paisaje y Ordenación del Territorio; y, por otra, para la necesaria atención que debe prestarse al Paisaje desde otras políticas transversales y sectoriales. *Funcionalmente,* las decisiones de carácter urbanístico, medioambiental y arquitectónico inciden de manera directa sobre la mejora de las infraestructuras, la capacidad rehabilitadora, la sostenibilidad medioambiental y el desarrollo económico por el turismo o la agricultura.

Es muy importante, por lo tanto, de cara al futuro superar la lectura sectorial de las diversas dimensiones del paisaje, para lo cual es necesario buscar nexos entre los diferentes instrumentos territoriales, urbanísticos, patrimoniales y medioambientales. Se está dando forma, en consecuencia, no sólo a una visión integrada del territorio del que el paisaje es una pieza fundamental, sino al inicio de un *sistema de gestión* del territorio de nuevo orden, que requerirá en su momento en la administración local una revisión importante en el planteamiento y directrices del propio Plan General de Ordenación Urbana.

A su vez, es preciso contemplar la necesidad de nuevos instrumentos, como son los Planes de Gestión del Paisaje. Para un caso como el de Aranjuez, la figura del Plan de Gestión no es extraña, ya que el Centro del Patrimonio Mundial exige tal herramienta para el mantenimiento del Paisaje Cultural Patrimonio Mundial, pero no es algo que hoy por hoy esté incorporado a las decisiones políticas municipales. Por ello, será importante considerarlo en el ámbito local como una oportunidad para articular los recursos patrimoniales e incorporarlos a las estrategias de desarrollo.

La consideración del Paisaje, como realidad dinámica que es, debe superar la visión meramente proteccionista para plantear la necesaria gestión y ordenación de espacios comunes.

Es el reto fundamental de las políticas del Paisaje, si se tiene en cuenta que tan importante como el valor natural es la percepción social del paisaje, que implica la necesidad de la participación ciudadana en su identificación y cualificación.

En el texto del Convenio aparece en diferentes lugares la referencia a la "*proximidad al ciudadano",* con el doble mandato explícito de garantizar la calidad de vida de la población y de facilitar su participación en la identificación y caracterización de los paisajes que conduce a su *cualificación*. La cualificación de los paisajes procede esencialmente de la percepción social e implica la participación ciudadana en un amplio sentido que incluye el reconocimiento científico y artístico de sus valores de singularidad y excepcionalidad.

Es de resaltar en este punto la importancia de contar con instrumentos adecuados para reforzar la implicación social en el conocimiento y transmisión de los valores del paisaje, destacando, entre otros, el sistema educativo, no sólo desde su perspectiva de formación básica, sino también en su función de inculcar en la población adulta esos valores del paisaje.
Es un aspecto que evidencia la importancia del valor intangible del Paisaje. Se trata de cumplir un *objetivo o función pedagógica* propiamente dicha que debe adquirir el uso y mantenimiento del paisaje si se pretende hablar de sostenibilidad, y esto afecta a todos los grupos de edad, pero muy en particular a niños y jóvenes, verdaderos garantes del paisaje del futuro.

Debería ser una materia más a incluir en la formación básica del sistema educativo, pero, en tanto la política educativa general decide, desde lo local pueden tomarse iniciativas importantes al respecto, tal como sugieren, además, organismos y entidades relacionados con el Patrimonio Natural y Cultural. Es el caso, por ejemplo, de las funciones que pueden cumplir la Educación Ambiental, la ya lejana Agenda XXI, etc., que cumplen funciones pedagógicas fácilmente orientables hacia los valores del Paisaje.

Con todo, y de cara al futuro, deben emprenderse actuaciones dirigidas a superar el conflicto de intereses que plantea el cumplimiento de objetivos de las cuatro dimensiones del desarrollo sostenible –natural, cultural, social y económico– y las exigencias de los organismos y entidades con competencias sobre los paisajes o sobre aquellos territorios que acogen paisajes. Esto se traduce en una exigencia ineludible por parte de todas las administraciones que cada vez cuentan con mayor responsabilidad en la gestión sobre el territorio y el paisaje: COORDINACIÓN.

No cabe duda de que, por una parte, las exigencias normativas son claras respecto a la sostenibilidad de las acciones que se emprendan; y, por otra parte,

no basta la buena gestión de la administración local, sino que debe materializarse la voluntad de una gestión inteligente y compartida con instancias administrativas regionales y estatales en determinados aspectos, ya que, muy a menudo, el municipio comparte con la región y el estado propiedad, gestión y competencias.

Resulta imprescindible, en consecuencia, una mayor coordinación de esfuerzos entre administraciones que ponga en valor la Ciudad y el Territorio como Patrimonio. Si estas repercusiones inciden positivamente en el municipio será, entre otras cuestiones, porque se produce una interrelación de factores económicos, sociales y culturales que pone en valor:

- la armonía entre naturaleza y cultura;
- la coherencia entre actuaciones en espacios diferentes;
- la cohesión territorial que pueden generar;
- y la complementariedad entre actividades económicas.

La UNESCO, como se ha señalado anteriormente, pretende, con todo acierto, preservar conjuntamente con las autoridades locales un Bien que es memoria colectiva de un país y de la humanidad. Con todo, y exceptuando aquellos monumentos cuyo perfil es dar testimonio histórico de una época específica de la historia, el uso del patrimonio debe revertir en beneficio de la propia población local generando desarrollo.

Y es sabido que el desarrollo, en relación con el patrimonio, presenta dos vertientes, la del crecimiento para el bienestar y la de la preservación, pero ambas deben confluir armónicamente si se aplican bien los criterios de sostenibilidad. Es aquí donde el ámbito de la toma de decisiones políticas juega un papel fundamental, dado que nuestras ciudades crecen, se expanden, y no parece que los organismos internacionales pretendan mantener sociedades estáticas, dirigidas hacia el inmovilismo.

Es preciso, pues, disponer de reglas fundamentales para la gestión del Patrimonio Cultural, sea éste edificado, paisajístico o intangible. La aplicación de los parámetros establecidos por el Convenio Europeo del Paisaje puede contribuir en el futuro a superar los conflictos de intereses planteados en el contexto del paisaje y su uso en beneficio de los ciudadanos.

En esa perspectiva debe, igualmente, tenerse en cuenta la mejor forma de generar cultura entre nuestra población para que valore su propio patrimonio: ***sólo se valora lo que se conoce.***

Y es en este contexto donde se encuentra uno de los puntos críticos de la gestión y sus propuestas, por la estrecha relación entre cultura y desarrollo. No podemos ignorar que la mayor parte de nuestros paisajes se encuentran en el mundo rural. La inercia de la población rural a copiar las pautas de comportamiento de la población urbana saca fuera del contexto local original y tradicional una buena parte de los valores paisajísticos que soportan sus propias señas de identidad,

muy en particular por la incidencia de los mercados externos en la actividad económica.

No puede, en consecuencia, establecerse una regla igual para todos los Paisajes, porque las fases de intervención, culturales, económicas y sociales, son diversas y por lo tanto las propuestas de futuro deberán ser necesariamente diferentes. Es hacer de nuestros propios territorios locales, territorios competitivos, más allá de lo que se entiende por competitividad económica.

4. A MODO DE CONCLUSIÓN

Los Paisajes Culturales Patrimonio de la Humanidad deben ser capaces –con el correspondiente apoyo técnico, científico, político y administrativo– de constituirse en verdaderos centros piloto de gestión, en una concepción integrada e innovadora del territorio. Su relación con los contenidos y directrices de la Convención de Patrimonio Mundial, en una línea de cooperación con el Convenio Europeo del Paisaje y con el Programa de Reservas de la Biosfera, es irreversible.

Esta relación constituye un valor estratégico que permite *"repensar"* el uso del Patrimonio local. Todo ello, incide, sin duda, en la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos.

La complejidad de los temas abordados en esta ponencia se simplifica si se asume que entender y aprehender los paisajes requiere aproximarse a las miradas diferentes que confluyen en él, sabiendo precisamente eso, que todo paisaje *siempre tiene una mirada, siempre tiene una valoración, siempre despierta sensaciones, siempre condiciona el estado de ánimo, siempre vehicula la pertenencia a un lugar, siempre manifiesta deseos, perfiles, identidades...*

BIBLIOGRAFÍA

Ajuntament d'Elx. *Documento basado en la candidatura presentada por la Generalitat Valenciana y el Ajuntament d'Elx al Comité del Patrimonio Mundial de la Unesco*. Sin fecha.
http://www.exposelche.com/expopalmeral/_pdf/Palmeral_Elche.pdf

ATIENZA, J, y GÓMEZ, J.(Directores) Avance del Plan de Gestión del Paisaje Cultural de Aranjuez. Análisis Y Diagnóstico. Fundación Aranjuez Paisaje Cultural. 2010

BANDARIN F. "Prefacio". En World Heritage Cultural Landscapes 1992-2002 por P.J. Fowler. *World Heritage Paper 6.* UNESCO, Centro del Patrimonio Mundial. Paris, 2003.

BUSQUETS FÀBREGA, J. y CORTINA RAMOS, A. *Gestión del Paisaje. Manual de protección, gestión y ordenación del paisaje.* Barcelona 2009.

CENTRO DEL PATRIMONIO MUNDIAL. *Operational guidelines for the implementation of the World Heritage Convention*. Paris, 1999.

CONSEJO CIENTÍFICO DEL PROGRAMA MAB-Reservas de la Biosfera en España. *Las Reservas de la Biosfera ante el cambio global. Cooperemos en la construcción de un nuevo paradigma global*. (Documento interno de trabajo). Doñana, noviembre de 2008.

FUNDACIÓN ARANJUEZ PAISAJE CULTURAL. *Aranjuez, Paisaje Cultural Patrimonio Mundial. Exposición conmemorativa del VII Aniversario de la Declaración.* Aranjuez, 2008

RÖSSLER M. “La convención del patrimonio mundial y los paisajes culturales”. *En Reunión de Expertos sobre Paisajes Culturales en Meso América.* Centro del Patrimonio Mundial/Oficina UNESCO para América Central. San José, Costa Rica, septiembre 2000.

SÁNCHEZ PALENCIA J. (Director). Grupo de Investigación Estructura Social y Territorio-Arqueología del Paisaje. Instituto de Historia del CSIC. *Documentación para la declaración del espacio cultural de Las Médulas (León)*. Madrid, 2005.

TROITIÑO VINUESA, M. A. *Aranjuez Paisaje Cultural de la Humanidad: algunas claves para su interpretación y valoración*. IV Congreso europeo sobre investigación arquitectónica y urbana. Madrid, enero de 2008.

TROITIÑO VINUESA, M. A. *La extrapolación de los principios del Patrimonio Mundial al Patrimonio Local: los retos de los municipios para garantizar el desarrollo económico sostenible con la gestión del patrimonio cultural*. II Taller de Técnicos y Gestores de Patrimonio. Aranjuez, 2008

B. EL PATRIMONIO TERRITORIAL (NATURAL, CULTURAL Y PAISAJÍSTICO) COMO BASE PARA CONSTRUIR PROYECTOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE.

Aproximación metodológica a la redacción de Planes de Acción del Paisaje. Una experiencia de planificación paisajística en Euskadi.

Raoul Servert Martín*
Elena Alonso Zapirain**
**Geógrafo. Consultor privado ARAUDI SLP. Vicepresidente de FUNDICOT*
***Bióloga. Consultor privado ARAUDI SLP.*

RESUMEN

En la actualidad nadie duda que el paisaje natural y cultural constituye un elemento básico en la valoración identitaria de los espacios rurales.

Como recoge el Convenio Europeo del paisaje "El Paisaje es un BIEN COLECTIVO y por tanto, una preocupación de todos".

La reserva de paisajes debe asumir, como estrategia necesaria, la realización de un esfuerzo en la capacidad de liderazgo del territorio a través de planes y programas de mejora de la dimensión social, natural y cultural.

Por otra parte es imprescindible propiciar el acceso y conocimiento de la población a sus paisajes representativos, potenciando su multiutilidad, y permitiendo su transformación en experiencias piloto con fuerte carácter educativo y demostrativo. En este orden de cosas, las propuestas de intervención sobre el paisaje deben actuar como un sistema generador de nuevas dinámicas sociales, culturales y económicas sobre el territorio, de marcado carácter diferenciado.

Pero la idea de identidad diferenciadora ha de explicitarse, además, en su potencialidad evocadora de un mundo completo de sentimientos, que favorezcan la difusión y la profundización de conocimientos. Es decir, construyendo nuestro propio paisaje cultural.

La construcción de este paisaje supone la participación de una comunidad, y deja de ser considerado como la adquisición de conocimientos por individuos, para ser reconocido como un proceso de participación social.
Para ello en la Comunidad Autónoma del País Vasco se han articulado una serie de herramientas de planificación paisajística, en las que tiene un papel destacado la figura de los Planes de Acción del Paisaje.

La novedad de esta figura y su reciente implantación ha supuesto, en la práctica, que existan ciertas disfunciones derivadas fundamentalmente de la escasa concreción metodológica para su realización. A esto se añade la complejidad de los necesarios procesos participativos en los que no se trata sólo de intercambiar mensajes, de conversar, sino de lograr un diálogo que favorezca la percepción y el aprecio de nuestros paisajes.

ABSTRACT

There is no doubt that currently natural and cultural landscapes are basic elements when valuing the identity of rural areas.

As stipulated by the European Convention on the countryside “the landscape is OUR SHARED ASSET, so it is a matter of concern for everyone”.

As an essential strategy a pursuit of an effort in leadership skills of a territory should be assumed by landscape reserves throughout plans and programs for improvement of social, natural and cultural dimension.

On the other hand, it is necessary to provide access and local knowledge to the representative landscapes reinforcing their plurality of uses and making possible their transformation in pilot experiments with a strong educational and demonstrative nature. In this context, the proposals for intervention on the countryside should act as a system that creates new social, cultural and economic dynamics on the territory and they should be of distinctive character.

However, the idea of distinctive character should also be specified in the suggestive potential of a world full of feelings, which favor the diffusion and deepening of knowledge, building our own cultural landscape.

The construction of this landscape means the engagement of a community and it is no longer considered as individually achieved knowledge, but seen as a social participation process.

To this end, in the Autonomous Community of the Basque Country a series of landscape planning tools have been articulated in which the action plans on the countryside play an important role.

The innovative thing of this figure and the recent implantation has wrought, in practice, the existence of some dysfunctions due to little methodological realization in its implementation. Additionally, the complexity of the participation process must be taken into account. Instead of exchanging messages and talking, the aim is to pursue a dialogue that encourages the perception and appreciation of our countryside.

PALABRAS CLAVE

Planes de Acción del Paisaje; Catálogos del Paisaje; Determinaciones del Paisaje; Convenio Europeo del Paisaje; Paisaje Natural; Paisaje Cultural.

KEYWORDS

Action plans on the countryside; Landscape catalogs; Landscape determinations; European Convention on the countryside; Natural landscape; Cultural landscape.

1. INTRODUCCIÓN

El paisaje supone una dimensión esencial del territorio y, por lo tanto, una pieza clave en su ordenación.

Conscientes de este hecho, el 21 de julio de 2009 el Gobierno Vasco acordó su adhesión al Convenio Europeo del Paisaje.

Uno de los compromisos que se derivan de la adhesión al mencionado Convenio es el de integrar el paisaje en las políticas de territoriales, garantizando la conservación de los valores paisajísticos como uno de los criterios y objetivos de los instrumentos de ordenación territorial.

Con este fin se publica el DECRETO 90/2014, de 3 de junio, sobre protección, gestión y ordenación del paisaje en la ordenación del territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

El Decreto identifica los instrumentos para la protección, gestión y ordenación del paisaje, en el ámbito de la ordenación del territorio, como son: los *Catálogos del paisaje*, las *Determinaciones del paisaje*, los *Planes de acción del paisaje* y los *Estudios de integración paisajística*, y las *medidas de sensibilización, formación, investigación y apoyo*.

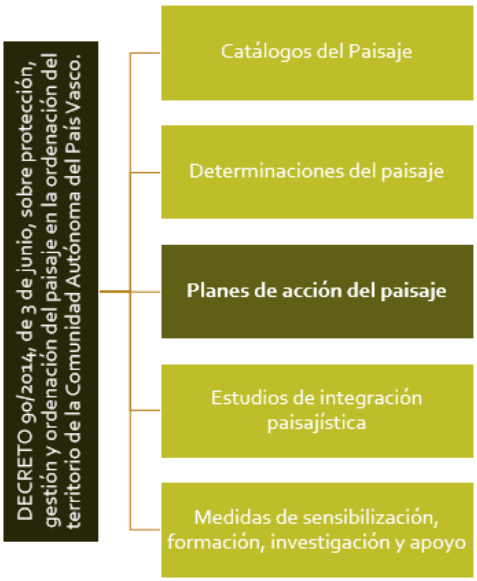


Figura 1. Esquema de la estructura de la planificación sobre el paisaje según el DECRETO 90/2014, de 3 de junio, sobre protección, gestión y ordenación del paisaje en la ordenación del territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Con respecto a estos instrumentos es necesario realizar las siguientes precisiones:

❶ ***Catálogos del Paisaje y Determinaciones del paisaje***. En la actualidad, se están elaborando los Catálogos de paisaje y sus Determinaciones de tres áreas piloto correspondientes a cada uno de los Territorios Históricos de la CAPV. Estos son los siguientes: Balmaseda-Zalla (Bizkaia), Laguardia (Araba) y Zarautz-Azpeitia (Gipuzkoa). Hasta el día de hoy se han realizado las fases de identificación, determinación de objetivos, y establecimiento de las unidades de paisaje.

Sin embargo, en necesario precisar que en 2016 ha sido adjudicado el Catálogo y las Determinaciones del Paisaje de Donostialdea.

Figura 2. Áreas Funcionales (Comarcas) de la Comunidad Autónoma del País Vasco con Catálogos y Determinaciones del Paisaje en redacción.

❷ Según el DECRETO 90/2014, de 3 de junio, Los *Planes de acción del paisaje* son las herramientas de gestión que, basándose en los Catálogos del paisaje y en las Determinaciones del paisaje, concretan las acciones a llevar a cabo en el marco de las actuaciones para la protección, la gestión y la ordenación del paisaje.

El mencionado decreto, el artículo 6.2 determina que “los Planes de acción del paisaje se configuran como instrumentos de intervención para la protección, gestión y ordenación del paisaje para las áreas de especial interés paisajístico identificadas en los catálogos del paisaje y recogidas en las Determinaciones del paisaje”.

Sin embargo, el mismo artículo 6.2, concluye que “no se descarta que puedan elaborarse en otros ámbitos”.

Al amparo de este artículo, y sin haber finalizado ningún catálogo del paisaje, el Gobierno vasco ha concedido subvenciones en los años 2014 y 2015 para la redacción de diferentes Planes de Acción del Paisaje en los tres territorios históricos.

Figura 3. Planes de Acción del paisaje subvencionados por Gobierno Vasco para su redacción en 2014-2015.

	Ayuntamiento	Título proyecto
1	Barrika	PAP Sector Costero Muriola-Barrikabaso-San Telmo de Barrika
2	Errenteria	PAP en el entorno del Río Oiartzun
3	Ribera Alta	PAP del Ayuntamiento de Erriberagoitia/Ribera Alta
4	Valle de Trápaga-Trapagaran	PAP de la minería, el acero, el ferrocarril y la guerra
5	Zambrana	PAP en el Paisaje de Portilla
6	Amorebieta-Etxano	PAP Tratamiento del paisaje en riberas del Rio Ibaizabal
7	Asparrena	PAP de la Fábrica de Ajuria y Urigoitia
8	Getaria	PAP de la franja costera del municipio de Getaria
9	Muskiz	PAP del paisaje minero de la costa
10	Zerain	PAP de Zerain
11	Amurrio	PAP de Amurrio
12	Mutiloa	PAP de Peatza-Troi

Figura 4. Planes de Acción del paisaje subvencionados por Gobierno Vasco para su redacción en 2015-2016.

	Ayuntamiento/Concejo	Titulo proyecto
1	Usurbil	PAP del Río Oria
2	San Sebastián	PAP de Lauhaizeta
3	Astigarraga	PAP del Corredor de Santiagomendi-Landarbaso
4	Iruña de oca	PAP del Entorno del Río Zadorra a su paso por Iruña de Oka
5	Gernika-Lumo	PAP del entorno fluvial del Oca
6	Zaratamo	PAP del entorno industrial del barrio de Arkotxa
7	Lekeitio	PAP del municipio
8	Ezkio-Itsaso	PAP del valle de Santa Lucia-Alegia
9	Getxo	PAP para la fachada marítima de Getxo, desde Arrigunaga hasta Punta Begoña
10	Zalla	PAP de la Calzada Real del Cadagua. De La Mella a Mimetiz
11	Atauri	PAP de las minas de asfalto de Atauri
12	Ortuella	PAP Ortuellako Leihoa

Un vistazo rápido por la temática de los 24 Planes de Acción del Paisaje (en adelante PAP) redactados o en redacción, manifiesta una enorme heterogeneidad en realidades territoriales, superficies y tipos de paisaje, que evidencia la necesidad de una metodología que establezca bases y contenidos mínimos.

Es necesario recalcar que la única referencia existente al contenido mínimo de los Planes de acción del paisaje, se establece en el artículo 6.3 del DECRETO 90/2014, de 3 de junio que, de forma demasiado simplificada, establece que los PAP contarán con: *"a) Diagnóstico, b) Objetivos de calidad paisajística que se persiguen."*

Es precisamente esta indefinición metodológica en la que se pretende profundizar en la presente ponencia.

❸ En el momento de redacción de la presente ponencia no se ha redactado ningún *"Estudio de integración paisajística"*, ni se han determinado *"medidas de sensibilización, formación, investigación y apoyo"*.

2. APROXIMACIÓN METODOLÓGICA[1]

En función de las exigencias mínimas de contenido establecidas en el artículo 6.3 del DECRETO 90/2014, de 3 de junio, a saber: *Diagnóstico; Objetivos de calidad paisajística y; (a los que parece conveniente añadir) Definición de acciones. Programa de actuación,* se establece la siguiente propuesta metodológica.

2.1. Contenidos mínimos del diagnóstico de los PAP.

Según el DECRETO 90/2014, de 3 de junio, el diagnóstico del Territorio sobre el que se proponen los PAP debería quedar establecido en las figuras de planificación superiores en jerarquía, es decir los ***Catálogos y Determinaciones del paisaje.*** Sin embargo, ya que la redacción de PAP ha comenzado antes que esté aprobado ninguno de ellos, es necesario homogeneizar el contenido mínimo de este diagnóstico que, al menos, debería considerar los siguientes capítulos diferenciados:

2.1.1. Prediagnóstico técnico. COMPONENTE OBJETIVA

El prediagnóstico técnico se debe articular en dos fases diferenciadas, la identificación y la interpretación.

- **Identificación**

La identificación debe implicar la definición, localización, descripción de la organización espacial (elementos y factores estructurantes y relaciones entre ellos) y delimitación del ámbito geográfico.

Para ello se deberían considerar al menos los siguientes elementos:

- *Elementos constitutivos del Medio Físico. Dimensión biofísica*
  - Geología
  - Topografía
  - Geomorfología
  - Clima.
  - Hidrología.
  - Biodiversidad: suelo, flora, vegetación, fauna y ecología del paisaje.
  - Recursos naturales: existentes y potenciales. Tipos y distribución (geológicos, hídricos, vegetales y forestales, faunísticos, cinegéticos, etc.).

[1] La metodología que se presenta en este documento está siendo utilizada por ARAUDI S.L.P. para la redacción del "Plan de Acción del Paisaje del Corredor Santiagomendi-Landarbaso" en Astigarraga (GIPUZKOA), y el Plan de Acción del Paisaje del Río Oria en Usurbil (GIPUZKOA) adjudicados a la mencionada mercantil, con subvención del Gobierno Vasco en el ejercicio 2015-2016.

- *Elementos constitutivos de la Acción Antrópica. Dimensión socio-económica*

  - Identificación de usos y aprovechamiento de los recursos naturales existentes (mineros, forestales, agrarios, etc.), tanto en la actualidad como en el pasado.
  - Actividades socioeconómicas, tanto productivas como festivo-ceremoniales.
  - Núcleos de habitación, asentamientos y edificaciones de diversa naturaleza; tipos de construcciones e instalaciones y su distribución espacial. Análisis de los condicionantes que determinan su ubicación y la relación existente entre los distintos elementos construidos.
  - Elementos aislados e infraestructuras asociadas a las actividades desarrolladas (económicas, sociales, simbólicas).
  - Vías de comunicación existentes en la actualidad y en el pasado, y su relación entre ellas.
  - Aspectos sociales, intangibles e inmateriales: rituales, tradiciones, etc.
  - La integración de los elementos paisajísticos: la organización y el carácter del paisaje.

- *Dimensión perceptual*

  - Percepción histórica, a través de documentos, testimonios de estudiosos y viajeros, de la literatura, la pintura o la fotografía.
  - Organización y potencialidad perceptiva del paisaje (hitos, miradores, itinerarios de interés paisajístico-patrimonial,...).
  - Consideraciones sobre el sentido del lugar y la identidad.

- *Dimensión administrativa*

  - Planificadores y gestores del territorio.
  - Grupos especiales de interés.

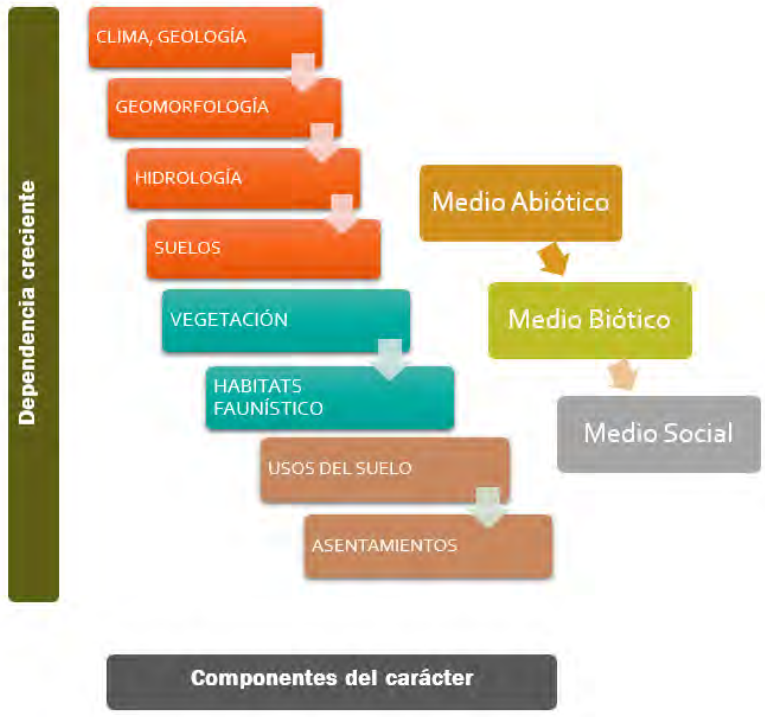


Figura 5. Variables identificativas para el diagnóstico en los PAP.

- **Interpretación**

La fase interpretativa supone:

- Identificación de los elementos claves que configuran el carácter del paisaje cultural y que determinan sus valores y singularidad. Relación entre ellos y dependencias existentes.
- Identificación de elementos superfluos, distorsionantes o agresivos y de otros aspectos negativos y amenazas que alteren o puedan alterar la integridad del paisaje y contribuyan a su banalización o deterioro, con evaluación de su incidencia.
- Identificación de los procesos y/o acontecimientos históricos que han influido decisivamente en la configuración paisajística y en los cambios más relevantes en la forma de percibir y actuar en el territorio: perspectiva carácter diacrónico del paisaje.
- Relación con otros bienes culturales.
- Situación jurídica. Reconocimiento legal, si existen figuras específicas y, concretamente, si cuenta con declaración de BIC, inclusión en la Lista de Patrimonio Mundial o algún otro tipo de protección de carácter natural LIC, ZEC, ZEPA, etc. Datos relativos a la propiedad y a normas legales vigentes que le afectan, por ejemplo las urbanísticas y de ordenación del territorio.
- Políticas sectoriales, y agentes implicados.
- Identificación de los aspectos o elementos más firmes y representativos del carácter del paisaje, las permanencias y las transformaciones en curso, y en qué medida pueden servir de referencia para garantizar su conservación, ordenación y transformaciones futuras.

2.1.2. Prediagnóstico participativo. COMPONENTE SUBJETIVA

De forma paralela al prediagnóstico técnico, los PAP deben incluir un prediagnóstico participativo. Este prediagnóstico, en el que se evalúa la percepción del paisaje, es lo que denominaremos como “Componente Subjetiva del Paisaje”.

La participación ciudadana se debe estructurar en un proceso por el cual las personas tomarán parte en la resolución de los problemas, aportando sus puntos de vista, sus conocimientos y recursos, y compartiendo la responsabilidad en la toma de decisiones.

Por tanto, los PAP no se deben concebir sin el necesario acuerdo entre los diferentes intereses, que son susceptibles de intervenir e interactuar con el territorio, representados por agentes territoriales, asociaciones y población en general.

La participación ciudadana deberá identificar las distintas acciones a través de las cuáles la ciudadanía tendrá la posibilidad de intervenir en la conservación de los valores ambientales, y en la mejora del entorno en el que vive, favoreciendo un aumento de la calidad de vida. Por este motivo, se debe realizar, a modo de prediagnóstico participativo, una encuesta cuyo principal objetivo será obtener un mayor conocimiento de los aspectos paisajísticos, así como de las inquietudes populares frente al diagnóstico técnico.

Para el proceso participativo del PAP es posible la utilización de una metodología estructurada, al menos, en cinco fases diferenciadas: Análisis: diagnosis participativa; Inicio: diseño y elaboración del Proceso Participativo y del Plan de Comunicación; Desarrollo: puesta en marcha de los espacios de participación; Finalización: devolución de los resultados, seguimiento y ejecución; y Evaluación: evaluación planificada.

2.1.3. Definición de Unidades de Paisaje y Recursos e Hitos del Paisaje

La identificación y caracterización de los paisajes objeto de un PAP debe estructurarse mediante la delimitación de las unidades de paisaje o, lo que es lo mismo, áreas geográficas con una configuración estructural, funcional o perceptivamente diferenciada, única y singular, que han ido adquiriendo los caracteres que las definen tras un periodo determinado de tiempo, ya que se identifican por su coherencia interna y sus diferencias con respecto a las unidades contiguas.

Cada unidad de paisaje debe tener una extensión, delimitación y nomenclatura diferenciada, formando áreas compactas y únicas. Las unidades de paisaje permitirán sintetizar la caracterización del paisaje y conocer la diversidad paisajística del área objeto del PAP, así como interpretar el funcionamiento interno de cada porción dentro del ámbito de estudio.

Dentro del proceso metodológico, las unidades de paisaje jugarán un papel fundamental para la articulación de todas sus fases, desde la caracterización y análisis del paisaje, pasando por la valoración y la definición de objetivos de calidad paisajística, hasta llegar a las medidas y acciones. De este modo, se convertirán en una herramienta útil, que permitirá vincular la toma de decisiones y el análisis del paisaje de manera ágil y rigurosa.

La experiencia recomienda la articulación de la caracterización de las Unidades e Hitos y Recursos del Paisaje mediante fichas individualizadas.

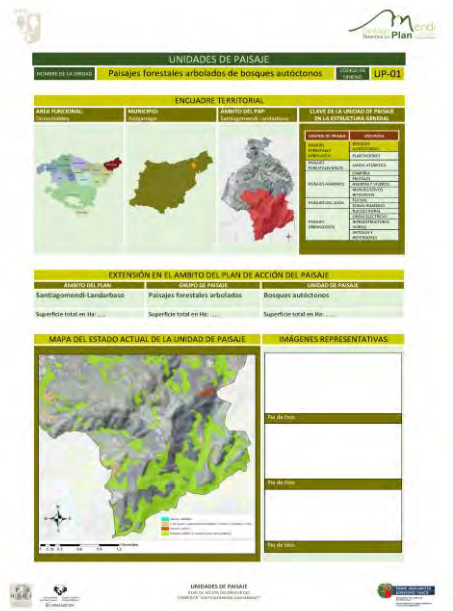


Figura 6. Ficha de Unidad de Paisaje del PAP Santiagomendi –Landarbaso en Astigarraga. ARAUDI S.L.P.

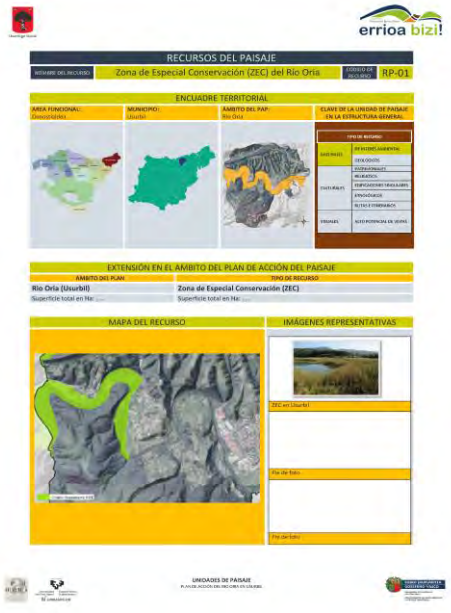


Figura 7. Ficha de Recursos del Paisaje del PAP del Río Oria en Usurbil. ARAUDI S.L.P.

2.1.4. Determinación de las Áreas de Interés paisajístico

El Convenio Europeo del paisaje define como “objetivo de calidad paisajística para un paisaje específico”, la “formulación, por parte de las autoridades públicas competentes, de las aspiraciones de las poblaciones en lo que concierne a las características paisajísticas de su entorno en el que viven”.

Para acometer la identificación y selección de áreas de interés paisajístico se debe, en primer lugar, analizar los valores del paisaje en su conjunto, no sólo de aquellos considerados singulares o de interés natural-cultural, y contextualizarlos en el marco de sistemas territoriales.

La identificación y selección de áreas de interés paisajístico susceptibles de ser integradas en el PAP debe ser equilibrada, eligiéndose no tanto por su excepcionalidad o rareza, sino por ser un buen modelo del tipo de paisaje al que pertenecen o representan.

Sobre la base de un esquema tipológico, la selección de áreas de interés paisajístico debería atender a los siguientes criterios de valoración:

A. Valores intrínsecos:
- Representatividad tipológica
- Ejemplaridad
- Significación territorial
- Autenticidad
- Integridad
- Singularidad

B. Valores patrimoniales:
- Significación histórica
- Significación social
- Significación ambiental
- Significación productiva
- Significación etnológica

C. Valores potenciales y viabilidad:
- Situación jurídica
- Fragilidad y vulnerabilidad
- Viabilidad y rentabilidad social

Mediante esta clasificación, se establecerán tres tipos de áreas de interés paisajístico: natural, cultural-patrimonial e, interés visual.

2.1.5. Diagnóstico Integrado (DAFO)

La última etapa del Diagnóstico debe ser la formulación de un diagnóstico integrado que considere las determinaciones del prediagnóstico técnico y del prediagnóstico participativo, reflexionando, evidenciando y explicitando los aspectos positivos y negativos de la realidad del territorio objeto de análisis.

Como metodología de diagnóstico de la realidad paisajística del territorio, se propone utilizar una metodología DAFO, donde, de forma sistémica se reflejen las Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades del sistema.

El DAFO es una metodología de análisis y diagnóstico que se realizará desde una perspectiva sistémica, es decir, considerando el sector analizado como parte integrante de un sistema. En ese sentido se analizarán tanto las variables internas (debilidades, fortalezas), como las externas (oportunidades, amenazas).

Su objetivo, aplicado a la planificación paisajística, consiste en concretar, en un gráfico o una tabla resumen, la evaluación de los puntos fuertes con las amenazas y oportunidades externas, en coherencia con la lógica de que la estrategia debe lograr un adecuado ajuste entre su capacidad interna y su posición competitiva externa.

Las fortalezas y debilidades internas resultan importantes, puesto que pueden ayudarnos a entender el funcionamiento del área objeto del PAP.

Mediante el análisis DAFO se decidirán cuáles son las variables (factores críticos de éxito ó FCE) apropiadas a utilizar.

Una vez definidos los FCE se debe realizar un proceso de análisis comparativo que nos puede llevar incluso a identificar nuevas oportunidades.

Por último se establece un gráfico que recoge las posibles estrategias a adoptar. Este gráfico se lleva a cabo a partir de la elaboración de una matriz de 2 x 2 que recoge la formulación de estas estrategias más convenientes.

En la matriz DAFO establecemos el análisis del entorno (Amenazas, Oportunidades) y el diagnóstico del paisaje (Puntos fuertes, Puntos débiles). Así se grafían 4 cuadrantes que reflejan las posibles actuaciones a adoptar por el PAP.

Los factores identificados del análisis se agruparán bajo la siguiente estructura:

2.1.6. Explicitación de conflictos en el paisaje

El resultado de la síntesis del diagnóstico debe reflejar los diferentes conflictos paisajísticos que puedan llegar a generarse en el territorio objeto del Plan de Acción del Paisaje; en especial aquellos aspectos que pueden modificar sustancialmente el carácter del paisaje, provocados bien por causas naturales o por causas antrópicas.

Las principales consecuencias negativas que se estima podrían tipológicamente desarrollarse en el territorio objeto de un PAP son: la desaparición y degradación de los paisajes valiosos, la fragmentación del territorio, la aparición de nuevos paisajes de baja calidad, la presencia de elementos artificiales e infraestructuras que no guardan relación con la estructura del paisaje, el abandono de elementos patrimoniales, y el deterioro del patrimonio arquitectónico rural.

2.2. Determinación de los objetivos de calidad paisajística de los PAP.

Tipológicamente los objetivos específicos que un Plan de Acción del Paisaje debe asumir pueden agruparse en las siguientes categorías: medioambientales; culturales y patrimoniales e identitarios; socioeconómicos; sobre los núcleos habitados; sobre infraestructuras y equipamientos; sobre espacios y elementos degradados; sobre intrusiones y elementos discordantes en el paisaje; sobre la igualdad de oportunidades; y sobre la educación, formación y divulgación sobre el paisaje.

A modo de ejemplo se adjuntan en las páginas subsiguientes los objetivos establecidos para la redacción del "Plan de Acción del Paisaje del Corredor Santiagomendi-Landarbaso" en Astigarraga (GIPUZKOA). Este Plan está siendo elaborado por ARAUDI S.L.P. con subvención del Gobierno Vasco para el ejercicio 2015-2016.

ÁREA	OBJETIVO	ÁMBITO		RELACIÓN CON EL PAISAJE	
		Parcial	Total	Directa	Indirecta
MEDIOAMBIENTE	• Proteger y conservar la vegetación y fauna existentes ligadas a los diferentes ecosistemas propios del paisaje actual.		■	■	
	• Poner en valor los recursos naturales como fuente de riqueza del pasado y del presente.		■		■
	• Garantizar un aire, agua y suelos limpios y saludables.		■	■	
	• Gestión responsable de los recursos naturales y de los residuos.		■	■	
	• Protección de la naturaleza y la biodiversidad.		■	■	
	• Limitar la influencia del cambio climático.		■		■
	• Conservar e incrementar si es posible, la biodiversidad autóctona favoreciendo la permeabilidad faunística.		■	■	
	• Fomentar la recuperación de la vegetación potencial y favorecer el mantenimiento y recuperación de formaciones vegetales autóctonas.		■	■	
	• Conservación activa y puesta en valor de los elementos geológicos geomorfológicos y sus respectivos puntos de interés.	■		■	
	• Salvaguardar la riqueza y diversidad de los paisajes ligados al agua, a su uso y aprovechamiento, considerando en la planificación el papel determinante de las redes hídricas y de sus elementos asociados, tanto naturales como artificiales, en la configuración del paisaje.	■		■	

ÁREA	OBJETIVO	ÁMBITO		RELACIÓN CON EL PAISAJE	
		Parcial	Total	Directa	Indirecta
CULTURA Y PATRIMONIO	• Puesta en valor de los recursos culturales y patrimoniales existentes como generadores de identidad.	■		■	
	• Promover la integración de los Bienes de Interés Cultural en una red territorial y paisajística, considerando especialmente el caso de aquellos bienes con mayor significado perceptivo, impulsando la salvaguarda y ordenación de sus entornos visuales, funcionales e interpretativos.		■		■
	• Conservar el patrimonio cultural incluyendo los inmuebles y conjuntos urbanos con interés histórico, arquitectónico, artístico		■	■	
	• Mejora paisajística de entornos históricos y arqueológicos.	■		■	

ÁREA	OBJETIVO	ÁMBITO		RELACIÓN CON EL PAISAJE	
		Parcial	Total	Directa	Indirecta
SOCIOECONOMÍA y PARTICIPACIÓN	• Tratar de fomentar el cambio social a partir del desarrollo de valores, actitudes y habilidades, para asumir una responsabilidad ambiental y social.		■		■
	• Comprender que los problemas ambientales y de desarrollo no son debidos exclusivamente a factores físicos y biológicos, sino que es preciso integrar el papel jugado por los elementos sociales, económicos, políticos, históricos y culturales.		■		■
	• Impulsar la participación de niños/as, adolescentes y jóvenes en el paisaje como factor determinante de la calidad de vida individual y colectiva, así como en los conflictos y problemas de carácter ambiental.		■		■
	• Establecer estructuras organizativas y mecanismos de coordinación en las organizaciones y entre ellas, para optimizar la utilización de los recursos disponibles e impulsar la puesta en marcha de planes de mejora que contribuyan positivamente sobre el paisaje.		■		■
	• Fijar mecanismos e instrumentos de seguimiento, comunicación y evaluación que faciliten la mejora y la innovación sobre el paisaje.		■		■
	• Extender el concepto de medio ambiente y entorno como origen y consecuencia de un sistema interrelacionado con lo social y económico y, por tanto, con el comportamiento humano.		■		■
	• Implicar a la comunidad en su conjunto desde un enfoque participativo, de compromiso individual y colectivo, en el reto de avanzar hacia un futuro sostenible y posible.		■		■
	• Promover el trabajo en red, el intercambio de experiencias, bajo objetivos de mejora continua y aprendizaje permanente para avanzar hacia un futuro sostenible.		■		■
	• Mantener el espacio y actividades agrarias atendiendo a su triple dimensión económica, cultural y paisajística.	■		■	
	• Mantenimiento, mejora y restauración de los paisajes forestales, agropecuarios y rurales.	■		■	
	• Adquisición de suelo para incrementar el patrimonio público de suelo en las áreas que se consideren de interés para la gestión paisajística.	■			■
	• Mejora paisajística de los suelos forestales, y de las explotaciones agropecuarias.	■		■	
	• Impulsar la integración en el paisaje, o la recualificación, en su caso, de las áreas destinadas a albergar las principales actividades económicas, como los polígonos industriales, los polos energéticos y las áreas logísticas y comerciales.	■		■	

ÁREA	OBJETIVO	ÁMBITO		RELACIÓN CON EL PAISAJE	
		Parcial	Total	Directa	Indirecta
NUCLEOS Y POBLAMIENTO DISPERSO	• Mejora paisajística de los núcleos urbanos, las periferias y de las vías de acceso a los núcleos urbanos, así como la eliminación, reducción y traslado de los elementos, usos y actividades que las degradan.	■		■	
	• Articulación armónica de los paisajes, con una atención particular hacia los espacios de contacto o bordes entre los ámbitos urbano y rural.	■		■	
	• Incorporar criterios y Objetivos de Calidad en la planificación de los crecimientos urbanos, procurando la integración de los nuevos tejidos en la trama urbana preexistente, manteniendo los hitos y escenas urbanas más características, la calidad de los nuevos bordes urbanos y procurando la transición entre el paisaje de la ciudad y su entorno.	■			■
	• Mejorar la imagen de los asentamientos del paisaje urbano y de actividades económicas, su calidad edificatoria y su integración paisajística en el entorno	■		■	

ÁREA	OBJETIVO	ÁMBITO		RELACIÓN CON EL PAISAJE	
		Parcial	Total	Directa	Indirecta
INFRAESTRUCTURAS Y EQUIPAMIENTOS	• Impulsar la integración paisajística de las infraestructuras básicas y de movilidad, así como de las instalaciones vinculadas a la obtención de energías y comunicación, considerando como referencias paisajísticas relevantes la topografía natural, la vegetación existente y la organización visual del paisaje.	■		■	
	• Promover y potenciar el acceso público a la contemplación, interpretación y disfrute de los paisajes más valiosos, mediante la creación de itinerarios y rutas de paisaje y de una red de miradores desde los que se puedan contemplar los principales hitos del ámbito.	■			■
	• Definir y desarrollar un conjunto de redes de itinerarios principales como elementos estructurantes del uso público de la Infraestructura Verde, que conecten los espacios y elementos de mayor valor ambiental, paisajístico, cultural y visual del territorio.	■			■
	• Diseñar un plan de recuperación de itinerarios a partir de sus premisas básicas: alterar lo menos posible el entorno natural y trabajar con el paisaje en su sentido más amplio.		■		■

ÁREA	OBJETIVO	ÁMBITO		RELACIÓN CON EL PAISAJE	
		Parcial	Total	Directa	Indirecta
ESPACIOS Y ELEMENTOS DEGRADADOS	• Promover y priorizar las acciones de recuperación o de creación de nuevos valores paisajísticos en las áreas deterioradas, especialmente en los entornos urbanos y periurbanos, en los accesos a la poblaciones y, en general, en las áreas más visibles del territorio.	■			■
	• Elaboración de programas de mejora paisajística de áreas degradadas, de actividades industriales y comerciales y de las infraestructuras, con una atención particular a las infraestructuras de transporte y tendidos aéreos.	■			■
	• Evaluar, controlar y reorientar los procesos y actuaciones que, en mayor medida degradan los paisajes, tanto de forma inmediata como paulatina, a medio y largo plazo.		■		■
	• Desarrollar regímenes de tratamiento obligatorio para espacios abandonados y edificaciones o instalaciones en ruina.	■		■	

ÁREA	OBJETIVO	ÁMBITO		RELACIÓN CON EL PAISAJE	
		Parcial	Total	Directa	Indirecta
ELEMENTOS DISCORDANTES	• Identificar las actividades visualmente inadecuadas, incluyéndolas en las listas de hechos sometidos a evaluación de impacto ambiental o en el régimen normativo exigido a las actividades molestas, nocivas y peligrosas. Impulsar su localización alternativa y no perjudicial al paisaje.		■		■

ÁREA	OBJETIVO	ÁMBITO		RELACIÓN CON EL PAISAJE	
		Parcial	Total	Directa	Indirecta
IGUALDAD DE OPORTUNIDADES	• Fomentar la mayor accesibilidad a los distintos paisajes, sin perjuicio de las restricciones o limitaciones de acceso que se establezcan en función de otros valores (conservación del patrimonio natural y cultural, protección civil, respeto a la propiedad...).		■		■
	• Vincular la accesibilidad y la movilidad sostenible a los nuevos usos en el territorio.	■			■
	• Incorporar la perspectiva de género en el diseño global del Plan	■			■

ÁREA	OBJETIVO	ÁMBITO		RELACIÓN CON EL PAISAJE	
		Parcial	Total	Directa	Indirecta
EDUCAIÓN, FORMACIÓN Y DIVULGACIÓN	• Ofrecer a la población la posibilidad de conocer su patrimonio cultural y natural y poder participar de su puesta en valor y conservación.		■		■
	Transmitir la memoria y la cultura local a las generaciones actuales y futuras.		■		■
	• Caminar hacia una educación hacia las sostenibilidad municipal utilizando el área piloto objeto del PAP.		■		■
	• Establecer y tender puentes de coordinación e interrelación con otros campos de conocimiento, de formación y de actuación.		■		■
	• Considerar el ambiente no como algo reducido únicamente a la naturaleza, sino incorporando una visión más integrada acerca de la relación de las personas con su entorno; facilitando así un mejor conocimiento de los procesos ecológicos, económicos, sociales y culturales.		■		■
	• Ampliar el campo de educación reglada para lograr que la sostenibilidad se considere como un eje formativo permanente en el desarrollo de la comunidad.		■		■
	• Entender la educación ambiental como un proceso de prevención y resolución de problemas, basado en una concepción integral y una adaptación a los modernos enfoques educativos.		■		■
	• Facilitar la construcción de conocimientos y de aprendizajes, favoreciendo las vivencias que impulsen comportamientos sostenibles, en el paisaje.		■		■
	• Difundir la diversidad del patrimonio natural y cultural que alberga el entorno del territorio del PAP.		■		■

2.3. Definición de acciones y programa de actuación de los PAP

Es evidente que la definición de acciones y el programa de actuación de un PAP deben derivar de las propuestas de los técnicos redactores del plan, así como las derivadas del proceso de participación pública, siendo siempre coherentes con el cumplimiento de los objetivos determinados en torno a tres grandes ejes:

- Protección de áreas, estructuras y elementos del paisaje por sus especiales valores e integridad.

- Recualificación y mejora de áreas, estructuras y elementos del paisaje que lo precisen.

- Fomento del acceso público, la interpretación y el disfrute del paisaje natural y cultural.

Vinculadas a cada uno de los objetivos se establecerán líneas estratégicas de intervención y propuestas de actuaciones jerarquizadas, indicando su urgencia y una programación de las mismas, así como la evaluación de la dinámica paisajística y de sus tendencias, con objeto de elaborar las recomendaciones que con carácter dinámico contribuyan a la salvaguarda de sus valores.

De manera tipológica se enumeran algunas de las acciones que podría proponer un PAP.

- Mejora de un recurso paisajístico.
- Intervención directa en la recuperación de un elemento de alto valor paisajístico.
- Acciones sobre recursos patrimoniales.
- Rehabilitación de edificios y/o estructuras con valor patrimonial.

- Protección de zonas etno-arqueológicas.
- Acciones de fomento del uso Público.
- Mejora de la accesibilidad al paisaje, su contemplación y disfrute por parte de la población.
- Mejora de un espacio sensible.
- Restauración de bordes urbano-rurales.
- Gestión de espacios agrarios.
- Concienciación Ciudadana.
- Definición del discurso interpretativo y de difusión del ámbito.
- Divulgación de conocimientos acerca del paisaje natural-cultural y sus valores y adecuación de las infraestructuras y equipamientos destinados a tales efectos.
- Integración de la perspectiva de género.
- Actuaciones dirigidas al empoderamiento de la mujer en el paisaje.
- Actuaciones dirigidas a facilitar el acceso de colectivos discapacitados al paisaje.
- Acciones sobre la identidad lingüística.
- Acciones sobre la señalética y adecuación de la misma a nuevas tecnologías.
- Acciones urbanísticas y de seguridad.
- Análisis de caminos, análisis y definición de límites y bordes de paisaje, propuestas de mejora,…

3. CONCLUSIONES

En el momento presente existe poca experiencia en la redacción de los Planes de Acción del Paisaje redactados al amparo del DECRETO 90/2014, de 3 de junio, sobre protección, gestión y ordenación del paisaje en la ordenación del territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco.
Es significativo que la redacción de dichos planes se esté realizando sin que el territorio de la Comunidad Autónoma tenga redactado y aprobado definitivamente ningún Catalogo ni Determinaciones del Paisaje, figuras jerárquicamente superiores a los PAP.

La no existencia de estos documentos de mayor ámbito territorial ha supuesto que se hayan redactado y/o se estén redactando, entre 2014 y 2016, un total de 24 Planes de Acción del Paisaje de carácter muy heterogéneo tanto en tamaño superficial como en naturaleza.

Si bien se manifiesta una clara sensibilidad de las corporaciones municipales en lo que respecta al paisaje, al acometer la redacción de los PAP, la escasa experiencia al respecto detecta una ausencia de metodología validada para la redacción de los mismos. Ello supone la obtención de unos resultados muy desiguales.

Ante estas circunstancias, se hace necesaria la implementación de un proceso reflexivo que homogeneice procedimientos y metodologías derivadas de las experiencias hasta ahora realizadas.

VIII CONGRESO
Internacional de Ordenación del Territorio
VIII CONGRESO
de Derecho Urbanístico

"Nuevos tiempos, nuevos objetivos"

Comunicaciones

Área Temática "B"

B. EL PATRIMONIO TERRITORIAL (NATURAL, CULTURAL Y PAISAJÍSTICO) COMO BASE PARA CONSTRUIR PROYECTOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE

El patrimonio cultural de la ciudad histórica, elemento central en su gestión sostenible

Raquel Berzosa Pareja
Doctoranda del programa de Doctorado en Geografía. Departamento de Geografía Humana, UCM.
Proyecto de tesis doctoral dirigido por Miquel Ángel Troitiño Vinuesa y Libertad Troitiño Torralba.

RESUMEN
El patrimonio cultural puede ocupar un papel central en los procesos de desarrollo sostenible en las ciudades históricas. Para ejercer una tutela efectiva sobre la protección de estos conjuntos singulares, se precisa de instrumentos de gestión adecuados, tales como los Planes de Gestión para los sitios del Patrimonio Mundial promovidos por la UNESCO. Sin embargo, la experiencia en el caso de la ciudad histórica de Salamanca (España) muestra las dificultades que aún existen para su puesta en marcha y aplicación.

ABSTRACT
Within the historic cities, cultural heritage can be regarded as the main vector in the process of sustainable development. In order to protect these singular cities, some form of procedural management is needed. UNESCO proposed a set of rules in their management plan for historical cities. However, experience in this particular type of city, specifically Salamanca, Spain, shows the current difficulties to start and implement this type of management plan.

PALABRAS CLAVE
Patrimonio cultural, instrumentos de planificación y gestión urbana, desarrollo sostenible, ciudad histórica, Salamanca.

KEYWORDS
Cultural heritage, urban management and planning tools, sustainable development, historical city, Salamanca.

Las ciudades constituyen un motor económico y de innovación, pero a la vez concentran problemas de índole social y medioambiental importantes que las convierten en entornos cada vez más complejos. Las zonas urbanas concentran el 73% de la población de Europa, generan en torno al 80% del Producto Interior Bruto de la Unión Europea y consumen en torno a un 70% del total de la energía producida en el territorio (Parlamento Europeo, 2011).

Durante dos décadas se ha planteado en el contexto de la política de la Unión la cuestión del desarrollo urbano, tal y como muestran la *Agenda urbana europea*, la *Carta de Leipzig* (2007) o la *Declaración de Toledo* (2010). *La Agenda Territorial Europea 2020* (2011) incorpora la esencia del lugar -de la que forma parte el patrimonio natural y cultural (pto. 23)-, como elemento de partida para un desarrollo local desde el que impulsar procesos de cohesión económica, social y territorial. Por su parte, la *Declaración de Toledo* (2010) destaca la importancia de la regeneración urbana integrada para alcanzar un desarrollo más inteligente, sostenible e inclusivo de la ciudad.

Las ciudades históricas, tal y como se recoge en la *Carta de Toledo* (1986), la *Carta de Washington* (1987) y la *Recomendación sobre el paisaje urbano histórico* (2011), se caracterizan por constituir testimonios de la historia y exponentes culturales de una identidad asociada a un lugar, a un territorio. En la Carta de Toledo (1986) se recoge que la planificación de la conservación[1] de las ciudades y barrios históricos debe ser abordada por estudios multidisciplinares, considerando así la diversidad de puntos de vista sobre una misma realidad. Una visión asumida en la *Recomendación sobre el paisaje urbano histórico* (2011), en cuya introducción puede leerse que “el patrimonio urbano, material e inmaterial, constituye un recurso capital para mejorar la habitabilidad de las zonas urbanas, fomentar el desarrollo económico y la cohesión social (…) por medio de una planificación y la gestión eficaces de los recursos”, incidiendo en el papel de la conservación como estrategia de conciliación sostenible del crecimiento urbano y de la calidad de vida. Desde este punto de vista, algunos autores califican de imprescindible, la concertación de herramientas de planificación adecuadas a esta tipología de ciudad, inmersa en la transformación de sus estructuras sociales, su funcionalidad o forma física.

Para el profesor Troitiño (Trotiño Vinuesa, M.Á, 2011), en el caso de las ciudades históricas, el desafío se localiza en el salto desde una óptica sectorial en la conservación del patrimonio a los nuevos planteamientos de gestión del territorio integrados. Nuevas fórmulas de gestión que precisan de instrumentos capaces de regular la tensión que convive en estos entornos, fruto de los cambios funcionales y sociales que acontecen (Troitiño, 2012).

[1] Según la **Carta de Toledo** (1986, punto 5), por conservación de las ciudades históricas se entiende el conjunto de medidas necesarias para asegurar su protección y restauración, así como para su desarrollo coherente y adaptación armónica a la vida contemporánea.

Al revisar la relación formal entre el concepto de desarrollo sostenible[2] y la cultura en los textos de la UNESCO, encontramos referencias constantes acerca de la necesidad de incorporar la cultura a los pilares fundamentales de la sostenibilidad. Sin embargo, al detenernos sobre los textos finales tras las cumbres y reuniones internacionales auspiciadas por la ONU en torno al desarrollo sostenible, apenas si aparecen referencias a la cultura, y cuando lo hacen, no es considerada un elemento central. Nos puede servir de ejemplo el texto de la *Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales* (UNESCO, París, 2005) en cuyo preámbulo se destaca la necesidad de incorporar la cultura como elemento estratégico dentro las políticas de desarrollo nacionales e internacionales (…) ausente de la *Declaración del Milenio de las Naciones Unidas* (2000). En el artículo 13 de la misma Convención sobre la Diversidad de las Expresiones Culturales, se insiste en la conveniencia de esforzarse por integrar la cultura en las políticas de desarrollo a todos los niveles, a fin de crear condiciones propicias para el desarrollo sostenible, fomentando los aspectos vinculados a la protección y promoción de la diversidad de las expresiones culturales. En 2013, en los textos fundamentales ligados al desarrollo de los principios de esta Convención (UNESCO, 2005), encontramos que la integración de la cultura en las políticas de desarrollo en los niveles -local, regional e internacional-, permite "fortalecer y mejorar las políticas de desarrollo, entre otras cosas, en los sectores de la educación, el turismo, la salud pública, la seguridad y la ordenación de los espacios urbanos" (pto. 6.5) (UNESCO, 2013). Afirmación que contrasta con las sucesivas declaraciones sobre el desarrollo sostenible en las que observamos que la cultura, apenas si aparece citada. La encontramos, por ejemplo, entre las metas asociadas a uno de los diecisiete objetivos[3] aprobados en la última Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (ONU, 2015). Meta que señala lo positivo de apostar, de modo general, por la protección del patrimonio cultural y natural del mundo. Una ausencia de concreción en la vinculación del patrimonio cultural con el desarrollo sostenible alejado del interés por este último mostrado desde las instituciones culturales del ámbito internacional.

En la *Declaración de Hangzhou* (UNESCO, 2013) sobre desarrollo sostenible, se insiste en la necesidad de que la cultura sea incluida en la agenda de las Naciones Unidas para el desarrollo después de 2015 como cuarto principio fundamental junto con los derechos humanos, la igualdad y la sostenibilidad. Y desde este posicionamiento se hace hincapié en la integración de la dimensión cultural tanto en las definiciones de desarrollo sostenible y del bienestar, como en la concepción, medición y práctica concreta de las políticas y programas de desarrollo. Aplicando una coordinación institucional eficaz, la elaboración de marcos estadísticos completos con objetivos e indicadores adecuados, junto con análisis empíricos y el desarrollo de capacidades a todos los niveles.

[2] El **desarrollo sostenible** es aquel que satisface las necesidades de la generación presente, sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras de satisfacer sus propias necesidades (Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, 1987).

[3] El objetivo número 11 aprobado en la **Cumbre de Desarrollo Sostenible** (ONU, 2015) es lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.

Tras este repaso por los principales referentes normativos, pareciera que propiciar un desarrollo sostenible en entornos condicionados por la conservación patrimonial, pasa por esclarecer cuáles son los elementos que conforman la identidad cultural de cada ciudad o conjunto histórico. Pero también, por identificar cuáles son los problemas (insuficiencia en los servicios básicos, deterioro de las infraestructuras, congestión, sobrecarga turística, etc.) a los que se enfrenta, cuyas soluciones han de ser compatibles con el cuidado del paisaje cultural heredado.

A modo de apunte, en una aproximación sobre terreno acerca del desarrollo sostenible en una ciudad histórica, hemos elegido el caso de la ciudad de Salamanca (España) en el periodo democrático (1979-2015). Ciudad media del oeste peninsular situada sobre la diagonal continental, próxima a Portugal y alejada de los principales centros de desarrollo socioeconómico. Capital provincial que afronta una paulatina pérdida de población[4], ha sido y continúa siendo centro administrativo y de servicios, especializada en el tramo educativo universitario y cuyo progreso económico ha estado asociado, en los últimos tres lustros, a la consolidación de su dimensión turística. Una ciudad histórica que se ha transformado sobre la base de un modelo cultural, no siempre explícito, asentado sobre tres ejes: la voluntad de rehabilitar y revitalizar el centro histórico por parte de los primeros consistorios democráticos en la década de los 80 del siglo pasado; la experiencia acumulada en la gestión de la ciudad como "sujeto cultural", a partir de su candidatura y posterior incorporación a la Lista del Patrimonio Mundial de la UNESCO en 1988, y su designación como Ciudad Europea de la Cultura celebrada en 2002; así como por albergar una de las instituciones universitarias más antiguas de Europa (su VIII centenario se conmemorará en 2018).

En el periodo transcurrido desde 1979 en la ciudad de Salamanca, la lectura de su desarrollo sostenible puede realizarse desde los parámetros básicos de la sostenibilidad ambiental, la lucha contra la pobreza o el trabajo por la inclusión social. Elementos presentes en los propósitos iniciales de los instrumentos de planificación urbana aplicados, pero también, en los planes y proyectos de índole cultural, que han guiado las etapas evolutivas contemporáneas de esta ciudad histórica. Ejemplo de ello es la dotación de servicios básicos en sanidad o educación, la red de transportes y la movilidad urbana (modernización del transporte público, aparcamientos, peatonalización de vías comerciales en el centro histórico, etc.). Son ejemplo de ello también, la apuesta por generar una ciudad turística sobre la base de su patrimonio cultural, para compensar el desempleo y tratar de fijar población, o, en los últimos instrumentos de ordenación, las propuestas de articulación o relación territorial desde la centralidad urbana, o la definición de la relación entre el conjunto histórico y la ribera del Tormes en su perímetro septentrional, en un ejercicio de actualización del concepto de patrimonio cultural y de paisaje urbano histórico, ya presentes en el último plan de gestión elaborado bajo auspicio municipal.

[4] La ciudad de Salamanca ha pasado de 160.331 habitantes en 2005 a 148.042 en 2014 (INE).

En un repaso sintético y diacrónico, exponemos los principales instrumentos de planificación urbana y de gestión utilizados para afrontar la transformación de la ciudad, en los que está presente su carácter cultural y se persigue una mejora en la calidad de vida dentro de parámetros sostenibles:

- El Plan General de Ordenación Urbana de Salamanca (1984).
- El Plan Especial de Protección y Reforma Interior del Recinto Universitario y Zona Histórico-Artística (1984).
- El compromiso adquirido con la UNESCO y su gestión desde la incorporación de la Ciudad Vieja de Salamanca a la Lista del Patrimonio Mundial (1988).
- El Plan de Excelencia Turística (2001).
- Las sucesivas candidaturas y el proyecto ejecutado tras la designación de Salamanca como Ciudad Europea de la Cultura en 2002.
- El Plan General de Ordenación Urbana de Salamanca (2007).
- El Plan Especial del Río Tormes y Arroyo del Zurguén (2010).
- El Plan de Gestión de la Ciudad Vieja de Salamanca -primera parte- (2013).

Tanto en el caso de Salamanca como en el de otras ciudades históricas, sería necesario revisar la aplicación de los principios de la sostenibilidad para incorporar a las medidas destinadas a la conservación del conjunto, otras nuevas que partiesen de los recursos culturales, humanos, económicos o medioambientales existentes y que conforman su singularidad, desde la consideración central y estratégica de sus cualidades patrimoniales. La activación de las características singulares de la ciudad o centro histórico, entre las que sobresale el patrimonio cultural, podría actuar como elemento central en un sistema de desarrollo territorial sostenible. Un desarrollo que requiere de una reflexión previa sobre el concepto mismo de cultura, que ha venido ensanchado sus límites en los últimos años (Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales, UNESCO, 2005; Convención para la salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial, UNESCO, 2003; Recomendación sobre el paisaje urbano histórico, UNESCO, 2011; Directrices Prácticas para la aplicación de la Convención del Patrimonio Mundial, UNESCO, 2008; Ley 10/2015, de 26 de mayo, para la salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial). Punto de partida para acometer una gestión sostenible e integrada de la cultura, ya territorio y sus recursos, para sus paisanos del presente y del futuro. Asumiendo el apriorismo imprescindible: una voluntad política que facilite la participación ciudadana y propicie la coordinación intersectorial e interadministrativa que se proyecte en los planes de gestión de la ciudad y del territorio, en el deseo de proyectar la mejor versión de un lugar hacia su futuro

BIBLIOGRAFÍA

Ayuntamiento de Salamanca (1984). Plan General de Ordenación Urbana. Oficina Técnica de Urbanismo, Salamanca.

Ayuntamiento de Salamanca (2007). Plan General de Ordenación Urbana. Tomo II. Salamanca.

Ayuntamiento de Salamanca (2010). Plan Especial de Protección del Río Tormes y Arroyo del Zurguén. Memoria informativa. Salamanca.

BANDARIN, F.; VAN OERS, R. (2014). El paisaje urbano histórico. La gestión del patrimonio en un siglo urbano. Madrid: ABADA Editores.

I.C.N.-ARTEA, S.L. (2001). Plan Estratégico. Plan de Excelencia Turística de Salamanca. Secretaría General de Turismo, Concejalía de Turismo del Ayuntamiento de Salamanca y Consejería de Cultura y Turismo de la Junta de Castilla y León.

ICOMOS (1987). Carta Internacional para la Conservación de Ciudades Históricas y Áreas Urbanas Históricas. Carta de Washington. Washington.

Instituto del Territorio y Urbanismo. MOPU y Ayuntamiento de Salamanca (1987). Salamanca. Plan Especial de Protección y Reforma Interior del Recinto Universitario y Zona Histórico-Artística. Ayuntamiento de Salamanca. Madrid: Centro de Publicaciones MOPU.

Instituto Nacional de Estadística (2014): Recuperado el 21 de Abril de 2015, de www.ine.es: http://www.ine.es/jaxiT3/Datos.htm?t=2911

España. Ley 10/2015, de 26 de mayo, para la salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial. Boletín Oficial del Estado, 27 de mayo de 2015, núm. 126, p. 45285.

ONU (2015). Objetivos finales. Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible. ONU, Nueva York.

Parlamento Europeo (2011). Resolución del Parlamento Europeo, de 23 de junio de 2011, sobre la Agenda urbana europea y su futuro en la política de cohesión. Parlamento Europeo.

RIVAS SANZ, J.L. Y VÁZQUEZ JUSTEL, G. (2011). El paisaje urbano histórico de la "Ciudad Vieja" de Salamanca, claves para un plan de gestión. Ciudadades (14), 57-80.

RIVAS SANZ, J.L. Y VÁZQUEZ JUSTEL, G. (coords.) (2013). Plan de Gestión de la Ciudad Vieja de Salamanca. Memoria. Tomo I. Inventario del Bien. Junta de Castilla y León y Ayuntamiento de Salamanca.

TROITIÑO VINUESA, M.Á. (2011). Territorio, patrimonio y paisaje: desafíos de una ordenación y gestión inteligentes. Ciudad y Territorio, XLIII (169-170), 561-569.

TROITIÑO VINUESA, M.Á. (2012). Turismo, patrimonio y recuperación urbana en ciudades y conjuntos históricos. Patrimonio Cultural de España (6), 147-162.

UNESCO (1986). Carta Internacional para la Conservación de las Ciudades Históricas. Carta de Toledo. Toledo.

UNESCO (2011). Recomendación sobre el paisaje urbano histórico. París.

UNESCO (2013). Declaración de Hangzhou. Hangzhou.

UNESCO (2013). Textos fundamentales de la Convención de 2005 sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales. París.

Unión Europea (2011). Agenda Territorial de Unión Europea 2020. Comisión Europea. Gödölö.

B. EL PATRIMONIO TERRITORIAL (NATURAL, CULTURAL Y PAISAJÍSTICO) COMO BASE PARA CONSTRUIR PROYECTOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE

The rural heritage as strategic asset to a new development

Paulo Carvalho
Doutorado em Geografia, Professor e Investigador, CEGOT/Universidade de Coimbra - Portugal

RESUMEN
Esta comunicación pretende aclarar la importancia del patrimonio para el desarrollo de los territorios rurales. A través de una revisión de la literatura científica de la especialidad se pretende, según una integración de escalas, analizar la evolución del concepto de patrimonio, acentuar la integración del patrimonio rural en estos procesos y destacar algunos ejemplos de iniciativas innovadoras de valorización del patrimonio rural en Portugal.

ABSTRACT
This paper aims to clarify the relevance of the heritage for the development of rural territories. Through a review of the scientific literature of specialty it is intended, according to an integration of scales, analyze the evolution of the concept of heritage, emphasizing the integration of the rural heritage in these processes, and even highlight some examples of innovative initiatives of valorisation of the rural heritage in Portugal.

PALABRAS CLAVE
Patrimonio. Territorio. Desarrollo Rural. Portugal.

KEYWORDS
Heritage. Territory. Rural Development. Portugal.

1. FROM MONUMENT… TO TERRITORY

According to Ashworth, Graham & Tunbridge[1], "The past, transformed into heritage, is a ubiquitous resource with many contemporary cultural, economic and political functions. For more than 30 years, these present-day uses of the past have generated an important and growing 'heritage industry'". In the same sense, Logan, Craith & Kockel[2] recognize the existence of a "heritage boom" in the 90 years of the twentieth century, which remains today.

The use of the past stems from a selective process (social and cultural) of construction (activation) and regulation according to a scale of values and meanings[3] . The contents of the heritage is seen repeatedly as an interlaced which includes the domain material or tangible (natural landscapes, buildings, sites and monuments) and the intangible dimension.

From the perspective of an evolutionary path, the concept of heritage has suffered significant changes: abandoned a reductive approach monumentalist inspired, focused only on the masterpieces (the architecture, painting and sculpture), to assert a broader conception, designed to accommodate a wide range of skills, integrate also the goods of recognized heritage value in rural context. This opening of the heritage universe is inseparable from the sphere of action of the major international organizations concerns under the safeguarding and enhancement of the heritage (UNESCO, ICOMOS, IUCN, Council of Europe, among others), which, by way of guidance documents and normative expression frames, deeply influenced the way we understand the heritage and contributed decisively to a certain convergence at the level of the regulatory criteria and terminology used.

At the same time, the scientific studies follow and reflect the growth and enlargement of heritage universe, with the emergence of contributions each time more and more diverse, reflecting, on the one hand, a plurality of approaches (in the genesis of the term "Heritage Sciences") and, on the other, a thematic diversity that includes the new heritage (or postmodernity heritage) as for example, spaces of reclusion, suffering, tragedy or deprivation, gardens, literature, industry, railways, military architecture, vernacular structures, gastronomy.

---

[1] ***ASHWORTH*** *G.,* ***GRAHAM*** *B &* ***TUNBRIDGE****, J., Pluralising Pasts: Heritage, Identity and Space in Multicultural Societies. Pluto Press, London, 2.007.*

[2] ***LOGAN*** *W.,* ***CRAITH*** *M. &* ***KOCKEL*** *U., A Companion to Heritage Studies. Wiley Blackwell. West Sussex, 2.015.*

[3] ***SMITH****, L., Uses of Heritage. Routledge, London and New York, 2.006.*

2. RURAL HERITAGE: SAFEGUARD CONCERNS AND RECOVERY INITIATIVES

At the present time the heritage is recognized as a concept of great breadth and sharp plasticity, as part of an integrated territorial vision and dynamic, in which its elements feature scales, typologies and increasingly diverse contexts. This atmosphere of openness of the heritage universe facilitated the integration of the rural world and its most relevant cultural goods in inventory concerns, classification, protection and recovery, either in material or immaterial dimension. Indeed, the rural heritage took visibility and suffered significant changes during the last decades: no longer an unknown geographical reality and an undervalued resource to be relevant in various policies and instruments of territorial management, in the context of new forms of development (territorial, participated and integrated), as was the case, in particular, in the context of affirmation of european rural development.

The agricultural policy of the European Union, after a period in which dominated economic and productive maximization objectives, in such a way that their financial support have been designed and directed only to a part of the countryside (agriculture, farmers and their organizations), adopted new ways, through the statement of the character of multifuntionality of rural landscapes and the whole population resident in rural areas, which led to an effective rural development policy (from LEADER programme to FEADER).

The diversity and complexity of the European Union are held not only the dynamics inherent in agricultural landscapes (focused on land use: agricultural, livestock, forestry or other productive ranks), but also of the initiatives of change at the level of forms of occupation (permanent or seasonal) and use of built structures, in addition to other processes, at a time when leisure and tourism, and therefore the urban population, play a role of increasing prominence in the new rural development paths.

In the case of Portugal, in the last two decades, were planned and executed significant interventions of activation of rural heritage in various regions, that we feature, by financial resources involved (with the support of the European Union and of the Portuguese State, in the context of territorial recovery and endogenous resources programmes), territorial scale (with the development of regional networks and the creation of new institutional entities that generate tourism products and coordinate regional-scale actors) and results achieved, the “Historic Villages of Portugal” (Beira Interior), the “Schist Villages” (Pinhal Interior), the “Wine Villages of Douro” (Douro) and the “Villages of Water” (Baixo Alentejo) – in addition to other initiatives, with some similar characteristics, as, for example, the “Villages of Mountain” (*Serra da Estrela*) and the “Villages of Algarve” (*Algarve*).

Reconciling heritage objectives, leisure, tourism and rural development, measures were implemented that allowed retrieve public and private buildings, provide the

best conditions of habitability, support new leisure-related activities (walking, rails and mountain biking centers, museological spaces, centers of landscape interpretation, among others) and tourism (accommodation, catering, crafts, animation companies), in addition to the particular attention to animation activities in the broad spectrum from active leisure to culture.

These have helped to invigorate local economies, say tourism products and leisure differentiated proposals; attract new residents, integrate and enhance the landscape of the singularities; and find new functions and animation/reviving strategies.

B. EL PATRIMONIO TERRITORIAL (NATURAL, CULTURAL Y PAISAJÍSTICO) COMO BASE PARA CONSTRUIR PROYECTOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE

El Camino de Santiago en Aragón: una Historia con necesidad de futuro.

Pilar Lou Grávalos
Licenciada en Derecho, Técnico Urbanista, Jefa de Servicio de Coordinación Territorial de la Dirección General de Ordenación del Territorio del Gobierno de Aragón.

RESUMEN
El Camino de Santiago es una ruta de peregrinación que conduce a la ciudad de Santiago de Compostela a través de diversos recorridos europeos. Su variante más conocida, el Camino Francés (CSF), discurre por el norte de la península a lo largo de casi 800 kms a través de 5 Comunidades Autónomas (CCAA): Aragón, Navarra, La Rioja y Castilla y León y Galicia. Razones espirituales, culturales, históricas, artísticas e incluso deportivas mueven a las personas de todas las nacionalidades e ideas a recorrer el Camino de Santiago hasta Compostela. Son muchas las voces en la Comunidad de Aragón que reclaman una regulación que proteja y potencie el propio camino y su entorno.

ABSTRACT
The Camino de Santiago is a large network of ancient pilgrim routes stretching across Europe and coming together at the tomb of St. James at Santiago de Compostela. The most popular trail is the Camino Francés which runs through 800 kms by five Northern Spanish regions: Aragón, Navarra, La Rioja, Castilla-León and Galicia. Spiritual, cultural, historical, artistic or even sporting reasons persuade many people from different nationalities or ideologies to walk the route to Santiago de Compostela. Many voices from the Aragon region raises in claiming a regulation to protect and enhance the route and its environment.

PALABRAS CLAVE
Camino de Santiago, patrimonio natural y cultural, ordenación territorial, turismo sostenible, cooperación.

KEYWORDS
Santiago's road, Natural and Cultural Patrimony, Territorial Ordination, Land Use Plan, Sustainable Tourism. Cooperation.

1. DECLARACIONES SOBRE EL CAMINO DE SANTIAGO

A nivel internacional esta ruta ha merecido los más altos reconocimientos: El Consejo de Europa, le otorgó la categoría de "Itinerario Cultural Europeo" y "Gran Itinerario Cultural Europeo". El citado Consejo ha manifestado que el Camino de Santiago contiene el Espíritu de Europa, declarando "*en la fe que animó a los peregrinos en el transcurso de la historia y que los reunió en un aliento común, por encima de las diferencias e intereses nacionales, impúlsenos también a nosotros en esta época, y particularmente a los jóvenes, a seguir recorriendo este camino para construir una sociedad fundada en la tolerancia, en el respeto al otro, en la libertad y en la solidaridad*". Por su parte, la UNESCO en 1993 lo incluyó en la lista de bienes declarados Patrimonio Mundial, por su valor universal y excepcional. En el expediente de la UNESCO el itinerario aparece como una traza que une determinados hitos y núcleos históricos, sobre una cartografía elemental y una relación de elementos a proteger. Un bien declarado Patrimonio de la Humanidad es un legado de la comunidad internacional y su presencia en un determinado país, le exige a este país un incremento de imaginación, preocupaciones e inversiones para conseguir su protección y defensa. *(Convención sobre la protección del patrimonio mundial cultural y natural -París, 1972-)*

En España tiene consideración de Bien de Interés Cultural desde la entrada en vigor del Decreto 2224/1962, de 5 de septiembre (BOE de 7/09/1962), que lo declara conjunto histórico-artístico, "*comprendiéndose en esta declaración los lugares, edificios y parajes conocidos y determinados actualmente y todos aquellos otros que en lo sucesivo se fijen y delimiten*...".El Decreto mencionado no documentó gráficamente el recorrido del Camino sino que insta a los correspondientes organismos a que lo concreten. Si bien con arreglo a la declaración de Bien de Interés Cultural en la categoría de Conjunto Histórico, de acuerdo con la ley 16/1985 del Patrimonio Histórico Español, cada Comunidad por la que pasa el Camino debía elaborar un Plan Especial de Protección, la legislación desarrollada en estos últimos 30 años dan un amplio panorama de instrumentos para proteger los bienes.

Razones espirituales, culturales, históricas, artísticas e incluso deportivas mueven a las personas de todas las nacionalidades e ideas a recorrer el Camino de Santiago hasta Compostela. La dimensión territorial del Camino de Santiago se manifiesta en un amplio abanico de aspectos. El primero es un itinerario cultural que se ha ido acomodando a los caracteres geográficos de los territorios, al tiempo que ha dejado sus señales, gracias al ir y venir de ideas, estilos arquitectónicos, urbanísticos, etc. Además el propio paisaje conforma un elemento más del Camino de Santiago.

Una planificación, promoción y gestión adecuada del Camino de Santiago debe ir más lejos, y conformar un proyecto transfronterizo. Hay que recordar que el Camino de Santiago comparte trazado con varias regiones de Francia (1.Vía Podiensis, o Camino de Le Puy, 2.Vía Turonensis o Camino de Tours Paris, 3.Vía

Lemovicensis, o Camino de Vézelay, 4. Vía Tolosana o Camino de Arles, y Camino del Piamonte por el Prepirineo francés). De todas ellas es la Vía Tolosana la que atraviesa los Pirineos por Aragón, en Somport. Esta circunstancia supone una posible colaboración con regiones francesas para contribuir a la conservación, adecuación y promoción del Camino, realizando un proyecto transfronterizo, dentro de los programas de la Unión Europea.

2. EL OBJETIVO DE UNA DIRECTRIZ PARA EL CAMINO DE SANTIAGO

La evolución reciente de la realidad económica y social pone de manifiesto la importancia que tiene el factor territorial como activo de competitividad económica, que es preciso utilizar de forma racional. La compatibilidad entre competitividad económica y protección de recursos limitados está en el marco en el que se inserta la Estrategia de Ordenación Territorial de Aragón y que debe inspirar la política territorial aragonesa de los próximos años.

La propia Estrategia de Ordenación Territorial de Aragón señala que para la mejora de la calidad de vida de la población es preciso impulsar aquellos proyectos motores que permitan mantener y, a ser posible, incrementar la población residente y evitar la destrucción de actividades económicas o al menos su reemplazo por otras alternativas, asegurando una integración armónica de los objetivos territoriales: mantenimiento de la población, conservación del patrimonio natural y cultural, y desarrollo económico sostenido.

Entre los objetivos de la ordenación del territorio de la Comunidad Autónoma de Aragón se encuentra el de "*promover el desarrollo sostenible de la Comunidad Autónoma, haciendo compatible en todo su territorio la gestión, protección y mejora del patrimonio natural y cultural con la competitividad económica, el fortalecimiento de la cohesión social y el equilibrio demográfico*". Y entre las estrategias de ordenación del territorio de esta Comunidad se encuentra "*la tutela ambiental por medio de la protección activa del patrimonio cultural".* Ambas acciones de tutela ambiental y protección del patrimonio cultural, se realizan en un escenario con el valor añadido del propio paisaje. La Ley de Ordenación del Territorio de Aragón reconoce el paisaje como elemento fundamental que debe de ser tenido en cuenta en las acciones sectoriales que se realicen en el territorio.

El objetivo de la Directriz para el Camino de Santiago, es promover el desarrollo sostenible de los municipios por los que atraviesa el Camino en la Comunidad Autónoma, haciendo compatible en todo su ámbito la gestión, protección y mejora del patrimonio natural y cultural con la competitividad económica, el fortalecimiento de la cohesión social y el equilibrio demográfico.

En este marco de actuación, las actividades turísticas de calidad y sostenibles son positivas. Deben serlo porque ningún otro sector económico puede capitalizar los

recursos de montaña, patrimonio y aislamiento como una ventaja comparativa. Estas zonas han de convertir sus debilidades en ventajas competitivas. El reto consiste en lograr que sus iniciativas lleguen al creciente grupo de consumidores concienciados por la cultura, el paisaje y el medio ambiente. La Directriz para el Camino de Santiago integrará la oferta turística fomentando la coordinación entre todas las administraciones públicas e instituciones públicas y privadas. Se planificarán los espacios rurales para la acogida de la población estacional: inventariando los recursos utilizables desde el punto de vista recreativo, bien se trate de riquezas naturales, del patrimonio cultural (material e inmaterial) y paisajístico o de productos locales tradicionales, poniéndolos en valor. Es necesario incorporar acciones de todos los sectores públicos y privados con la finalidad de trabajar en la protección, conservación, restauración, investigación y difusión de todo el patrimonio cultural y ambiental del Camino.

El Camino de Santiago está llamado a desempeñar un significativo papel como instrumento de articulación, cooperación y cohesión territorial, a su vez, pone de manifiesto la necesidad de su conservación, protección, mantenimiento y rehabilitación. Es recomendable disponer de un instrumento común y general para todo el Camino, pero ello requiere un serio trabajo de colaboración y coordinación de todas las Comunidad Autónomas implicadas.

B. EL PATRIMONIO TERRITORIAL (NATURAL, CULTURAL Y PAISAJÍSTICO) COMO BASE PARA CONSTRUIR PROYECTOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE

El Nomenclátor de población: del listado a la delimitación

Agustín Martín Espinosa
Geógrafo, Diplomado en Ordenación del Territorio, consultor privado.

RESUMEN
El Nomenclátor de Población es una fuente esencial para conocer la distribución de la población a nivel inferior al municipal. En la práctica la definición de las entidades es deficiente e impide una delimitación con utilidad analítica. Sólo los núcleos de población pueden delimitarse y utilizarse en el análisis territorial. El Instituto Nacional de Estadística intenta desarrollar unos procedimientos comunes que permitan una delimitación de núcleos y entidades a nivel de toda España.

ABSTRACT
The Spanish Population Gazetteer is one of the main sources for information on the distribution of population below the municipality level. However, definitions of entities is inadequate and hinders the analytical usefulness of demarcation. Only nucleated settlements can be demarcated successfully and be used for territory analysis. The Spanish Statistical Office (INE) is developing methodologies aimed at demarcating nucleated settlements and entities for all Spain.

PALABRAS CLAVE
Nomenclátor, análisis territorial, distribución de la población, núcleo de población, entidad singular, entidad colectiva, Instituto Nacional de Estadística.

KEYWORDS
Population Gazetteer, territorial analysis, population distribution, nucleated settlement, singular entity, collective entity, Spanish Statistical Office.

1. INTRODUCCIÓN

Entre las fuentes estadísticas de uso habitual para el estudio del Patrimonio Territorial, y específicamente de la población, se encuentra el Nomenclátor de Población, documento vinculado al Padrón municipal y a los Censos de población. El interés del Nomenclátor de Población reside en que establece ciertos "criterios geográficos" para caracterizar y contar la población de un municipio. Se trata de una fuente esencial para conocer la distribución de la población a nivel inferior al municipal. Pero ¿puede el Nomenclátor constituirse como una referencia territorial submunicipal rigurosa y válida?

2. EL NOMENCLÁTOR: ORIGEN, OBJETIVOS, DEFINICIONES

El Nomenclátor se remonta al primer censo de población moderno, realizado en 1857, y ha formado parte desde entonces de las operaciones censales. El objetivo de este documento estadístico es detallar la distribución territorial de la población (y edificios), para lo cual se hace inventario de los lugares habitados y agrupamientos de edificios en cada municipio, y desde el Nomenclátor de 1887 se incluyen los datos de la población. Se utilizan dos conceptos: la entidad y el núcleo de población. La entidad se refiere a una zona o subdivisión territorial del término municipal. El núcleo es un agrupamiento de edificios-viviendas que cumplen unas características de disposición y proximidad entre ellas.

El Nomenclátor de Población se rige actualmente por la Ley 4/1996, por la que se modifica la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local en relación con el padrón municipal, y por los reglamentos derivados. El Instituto Nacional de Estadística (INE) establece los criterios para la elaboración y revisión del Nomenclátor. Las definiciones vigentes actualmente son las siguientes:

Entidad singular: Cualquier área habitable del término municipal, habitada o excepcionalmente deshabitada, claramente diferenciada y que puede ser identificada sin posibilidad de confusión.

Entidad colectiva: Como unidad intermedia entre la entidad singular de población y el municipio existen en algunas regiones agrupaciones de entidades singulares (parroquias y otras), que conforman una entidad colectiva con personalidad propia.

Núcleo de población: Conjunto de al menos diez edificaciones, que estén formando calles, plazas u otras vías urbanas. Por excepción el número de edificaciones podrá ser inferior a 10, siempre que la población habitando en las mismas supere los 50 habitantes. Las edificaciones o viviendas de un término municipal o entidad de población que no puedan ser incluidas en el concepto de núcleo se considerarán en diseminado.
Los conceptos del Nomenclátor ofrecen aparentemente dos oportunidades para al análisis territorial. Por un lado diferencian núcleo de diseminado, conceptos

similares hasta un cierto punto a poblamiento agrupado (en edificaciones urbanas más o menos contiguas) y poblamiento disperso. Por otro dan la opción de partir el término municipal en un número (indeterminado) de subdivisiones significativas (las entidades singulares y colectivas).

3. LA INDETERMINACIÓN TERRITORIAL DEL NOMENCLÁTOR

En la práctica, el Nomenclátor rara vez ha pasado de ser un listado o repertorio de los diferentes núcleos y entidades (ahora una tabla informatizada de códigos, nombres y datos de población). Los municipios definen núcleos y entidades y el INE recopila los datos a nivel de todo el país. Actualmente ésta tabla de datos se renueva y publica anualmente junto con el Padrón municipal. Ha habido intentos de localizar los núcleos y entidades, normalmente concretados en puntos marcados con un topónimo. Pero no se ha llegado a realizar una delimitación, en el sentido de determinar o fijar con exactitud unos límites. Al menos a nivel nacional, porque en algunas Comunidades Autónomas sí se han delimitado las entidades colectivas y, a veces, entidades singulares: son los casos de Asturias y Galicia (por la importancia histórica y administrativa de las parroquias), y en Navarra y el País Vasco. Se trata, en general, de los casos en los que existe una figura jurídica reconocida de nivel inferior al municipio (entidades locales menores), que se ha hecho coincidir con las categorías estadísticas del Nomenclátor. En la Comunidad de Madrid se ha hecho un intento riguroso de llevar a cabo una metodología y una delimitación.

Las definiciones del Nomenclátor pueden considerarse poco detalladas si nos planteamos llevar el Nomenclátor a un mapa y subdividir el término municipal. La definición de núcleo de población sí permite (con algunos problemas) identificar, nombrar y perimetrar los agrupamientos de edificios y viviendas, sobre todo con los medios técnicos actuales y fuentes de información disponibles. La cuestión de las entidades singulares y colectivas es muy diferente: hacen referencia a una “singularidad del territorio”, pero no se establecen criterios para determinar su extensión, cantidad, significación o categoría. A estas indeterminaciones se une la forma en la que los municipios definen sus entidades y núcleos para el INE. En cada municipio se instituye un asesor local del INE, que dirige los trabajos estadísticos, incluido el Nomenclátor (suele ser el Secretario del Ayuntamiento). En resumen, en cada municipio se interpretan las definiciones del Nomenclátor con gran discrecionalidad. No hay más que comparar el Nomenclátor de municipios similares para comprobar que los resultados pueden ser bastante arbitrarios.

4. ¿ES POSIBLE TERRITORIALIZAR EL NOMENCLÁTOR?

El INE lleva ya tiempo intentando dar pasos que permitan concretar las definiciones del Nomenclátor, establecer unos criterios comunes e incluso fijar una metodología de delimitación aplicable a todo el país. Sin embargo, aparte de

la envergadura de tal operación de delimitación (en el Nomenclátor de 2015 hay 152.576 entidades totales, incluyendo municipios, entidades colectivas y singulares, y núcleos y diseminados) el problema parece ser que la definición de las entidades está en manos de los municipios, con lo que es difícil reducir esa discrecionalidad que se ha comentado.

Desde el punto de vista del análisis territorial, una delimitación detallada y bien fundamentada de los núcleos de población (y su consiguiente separación del "diseminado") aportaría importantes ventajas en el estudio de la distribución de la población. La delimitación de las entidades (singulares y colectivas) presentaría pocas ventajas (salvo excepciones) para el estudio territorial de la población, dada su inherente arbitrariedad. Es indiscutible, sin embargo, la utilidad de ambas delimitaciones para las operaciones estadísticas del INE.

VIII CONGRESO
Internacional de Ordenación del Territorio
VIII CONGRESO
de Derecho Urbanístico

"Nuevos tiempos, nuevos objetivos"

RELATORIA

Área Temática "C"

RELATORÍA ÁREA C

Nuevos modos de gestión Territorial, Ambiental y Social de la actividad turística, como motor económico frente a la salida de la crisis

Juan José Santana Rodríguez
Presidente de ACADUR.
Jefe de Área de Coordinación de Planeamiento del Gobierno de Canarias

1. PRESENTACIÓN

La actividad turística es, sin duda, una de las actividades económicas que más rápidamente evoluciona por, entre otras razones, la globalización, permitiendo un mayor conocimiento contrastado de nuestras ciudades y territorios así como una mayor disponibilidad de información sobre el nivel de calidad/interés de los destinos turísticos y de satisfacción de quienes los visitan; la mejora de las condiciones económicas, laborales y sociales de gran parte de la población (potenciales turistas); el incremento y la mejora de los medios de transporte, permitiendo el traslado cada vez más rápido y eficaz de mayor número de usuarios, cuando no constituyen en sí mismos instrumentos necesarios para un determinado tipo de turismo (cruceros marítimos o fluviales, trenes turísticos, etc.); o la implantación y generalización de uso de las nuevas tecnologías, haciendo posible el uso de páginas web y otros modos de gestión informática de la oferta/demanda de múltiples y variados destinos turísticos.

A su vez, la actividad turística está sujeta a múltiples condiciones y circunstancias que, de forma directa o indirecta, pueden propiciar una mayor o una menor demanda de un concreto destino turístico, independientemente de sus propias condiciones administrativas, territoriales, naturales o ambientales, como sucede con la incidencia de procesos bélicos, la inseguridad de conflictos armados, el incremento del coste de los combustibles o las fluctuaciones en la paridad entre monedas, por citar sólo algunos de ellos. Tales circunstancias, exógenas a los propios destinos, son normalmente difíciles de prever y, desde luego, no se pretenden solucionarse desde el ámbito de la ordenación territorial o el urbanismo, que es lo que centra este VIII Congreso, pero si podemos abordar, a través de la implantación, mejora o renovación de actividades turísticas, los efectos negativos que se derivan o han podido derivarse de la crisis económica en la que llevamos inmersos desde los años 2007/2008.

Y lo que sí se puede hacer desde la Ordenación del Territorio y el Urbanismo es incidir sobre la mejor planificación y una más adecuada gestión de los destinos turísticos, sean nuevos o existentes. Sin perjuicio de que la tendencia más reciente es la de intervenir en suelos turísticos ya transformados, renovándolos, como

sucede con los destinos turísticos maduros; lo cierto es que también se van abriendo paso nuevas formas de ejercicio de la actividad turística, distinta del tradicional turismo de masas o del turismo de sol y playa, que propiciaron planes expansivos, de “simple” localización de edificaciones destinadas al alojamiento de los turistas y a la prestación de los servicios más esenciales (transporte, alimentación, ocio, entretenimiento, etc.), sin valorar, generalmente, su integración en el entorno territorial en que se implantaban, ni los efectos ambientales y sociales que la irrupción de miles de turistas suponía para la sociedad receptora, muchas veces de menor población autóctona, de tal forma que conceptos como desarrollo sostenible, capacidad de carga o reversión de beneficios, eran, sencillamente, ignorados.

La actividad turística ha tenido, pues, un proceso de implantación que se ha acelerado en los últimos años del pasado siglo XX y que en la actualidad mantiene una progresiva tendencia innovadora para hacer frente a los retos que la sociedad actual le requiere. Ese proceso ha estado acompañado de diversas medidas normativas y, en virtud de las mismas, de diferente nivel de planificación territorial y urbanística.

Como han señalado Marichal Rodríguez y Molina Gil, las primeras disposiciones legales que conocemos en España en relación con la “industria turística”, las podemos encontrar, en relación con el movimiento peregrinatorio realizado a determinados puntos del País, lo que mereció la regulación y control de posadas y mesones, ya en 1480, por los Reyes Católicos, pero, realmente, las primeras normas con finalidad turística se encuentran en la Real Orden de 27 de noviembre de 1858, en relación a las casas de huéspedes, fondas y hospederías, o en el Real Decreto de 13 de mayo de 1887, regulador del funcionamiento de carruajes destinados al transporte de viajeros. Posteriormente otras normas fueron abordando, si quiera parcialmente, el turismo, propiciado además con eventos como las Exposiciones de Sevilla y de Barcelona, en 1928, de tal forma que en España, se cuantificaron 1.253.193 turistas a finales de 1951.

Con la promulgación de la ley de 12 de mayo de 1956, sobre Régimen del Suelo Y Ordenación Urbana, se pretendió extender la planificación a la implantación de las nuevas urbanizaciones, incluidas las turísticas que, en aquel momento histórico, tenían un importante empuje, como puso de manifiesto, entre otras normas, la posterior Ley 48/1963, de 8 de julio, de competencias en materia de turismo (BOE nº 164/1963, de 10 de julio), la Orden de 31 de marzo de 1964 por la que se crea en la Subsecretaría de Turismo el “Registro de Denominaciones Geoturísticas” (BOE nº 87/1964, de 10 de abril), y la Ley 197/1963, de 28 de diciembre, sobre Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional (BOE nº 313/1963, de 31 de diciembre). En 1960, España ya acogía 6.113.000 turistas. A partir de dicha fecha hasta la actualidad, con algunos años de retroceso vinculados a períodos de crisis económica, el crecimiento del número de visitantes que recibe España es muy significativo, situándose según los últimos datos por encima de los 64 millones de turistas (OMT-2014)..

Este fenómeno de crecimiento del número de turistas no sólo se ha producido, como resulta evidente, en España sino que ha seguido una tónica similar a nivel

mundial. Así, la OMT ha señalado que el 9% del PIB mundial es efecto directo, indirecto e inducido, del turismo mundial, indicando que genera 1 de cada 11 empleos, habiendo pasado de 25 millones de turistas internacionales en 1950 a 1.133 millones de turistas en 2014, previéndose que en 2030 se lleguen a los 1.800 millones de turistas internacionales (Panorama OMT del turismo internacional, edición 2015)..

Es evidente que el turismo se ha confirmado, aún en este período crítico, como un importante revulsivo para activar economías maltrechas, revelándose como un inigualable motor económico para acelerar la salida de la crisis a sectores de población muy afectados por la pérdida de empleo en actividades muy presentes antes de la crisis, como por ejemplo el sector de la construcción y el sector inmobiliario, pero, al mismo tiempo, la disparidad de resultados obtenidos en distintos destinos turísticos, ha puesto de manifiesto la necesidad de acometer nuevos y más adecuados cauces de planificación y gestión territorial, ambiental y social de la actividad turística.

Esta Área Temática se destina, precisamente, a pensar y debatir esos nuevos modos de gestión. Sin embargo, pese a la trascendencia del turismo como motor y su incidencia sobre la mejora de la calidad de vida de las poblaciones locales, con la problemática que en cada caso pueda serle asociada, no ha logrado despertar excesivo interés, presentándose sólo 7 ponencias (4) y comunicaciones (3).

2. PRINCIPALES REFLEXIONES Y CONCLUSIONES ASOCIADAS A LAS APORTACIONES REALIZADAS

La OMT señala que el turismo es *“un sector clave para el progreso socioeconómico, a través de la creación de puestos de trabajo y de empresas, la generación de ingresos de exportación y la ejecución de infraestructuras”*, y añade que “*durante las seis últimas décadas, el turismo ha experimentado una continua expansión y diversificación, convirtiéndose en uno de los sectores económicos de mayor envergadura y crecimiento del mundo”*, precisando que *“a pesar de las fuertes conmociones que ocasionalmente se producen, el turismo ha experimentado un crecimiento prácticamente ininterrumpido”.*

Como señalaban Joaquín Casariego Ramírez y Elsa Guerra Jiménez, en la conferencia inaugural al “1er Congreso Internacional sobre el Espacio Turístico”, celebrado los días 3, 4 y 5 de diciembre de 2003 en Santa Cruz de Tenerife, *“la actividad turística, que hasta hace unos años era considerada como excepcional, es ahora en las sociedades avanzadas un hecho relativamente normal e incluso rutinario. En este contexto, trasladarse de un país a otro, así como de un continente a otro, forma parte ya de la tarea cotidiana en algunos grupos sociales; no por placer, sino porque así lo exige el sistema de producción dominante, tal y como éste se ha ido definiendo y redefiniendo. Pero viajar es también una actividad generalmente considerada como placentera, y por tanto, moverse del lugar habitual, se ha ido instalando paulatinamente como parte de los programas vacacionales de aquellos sectores sociales que han alcanzado una cierta estabilidad laboral. En general se podría decir que, además de una necesidad, viajar es comúnmente considerado como un fenómeno gratificante”,* añadiéndose,

posteriormente, que "*sin embargo, el ocio y el disfrute del tiempo libre absorbe el tipo de turismo más generalizado. Viajar, trasladarse a un lugar diferente de aquél en el que transcurre la vida cotidiana, constituye algo más que un complemento al trabajo, es la traducción de un derecho al que se puede acceder. Es la materialización de una de las aspiraciones más genuinas de la cultura contemporánea. El tiempo libre para el ocio ha sido una de las demandas más contundentes de la sociedad industrial, y por tanto, su consecución es una de las expresiones del índice de bienestar alcanzado. El turismo como forma generalizada de ocio ha abandonado su anterior carácter exclusivo, aunque algo de esa exclusividad se mantiene vinculada a la aspiración del turista. Por tanto, el turista responde a pautas muy globalizadas, pero mantiene su deseo de singularidad: consume standarización a la vez que persigue "especificidad".*
En esa dirección, "los lugares" constituyen la esencia de la experiencia turística".

Y, precisamente, "*los lugares"*, o mejor dicho, la ordenación y gestión de los lugares, como espacios diferenciados y atractivos para un sector especializado de turismo, subyace en la mayor parte de las ponencias y comunicaciones presentadas e incorporadas a esta área temática.

El caso de El Morillo, el lugar se presenta como un espacio que debe ser recuperado al ser el resultado de un proceso de transformación material poco reflexivo, a impulsos de la demanda y con clara afección a valores naturales, proponiéndose una serie de medidas que recuperen las zonas naturales afectadas negativamente, a la vez que potencien una forma de ocupación más respetuosa con el medio natural y con la conformación del núcleo de pescadores originario, vinculando las actividades agrícolas y pesqueras con la actividad turística, buscando una gestión integral del territorio.

En el caso de Famara, el lugar se presenta como un espacio que, pese a procesos de planeamiento expansivos o de crecimiento a ultranza, ha podido ser reconducido en gran parte gracias al cambio de modelo propugnado en la Legislación y, en virtud de la misma, por la planificación. Un ejemplo de buena práctica que se ha basado en la incorporación de los criterios de sostenibilidad en los procesos de decisión, incorporando a la ciudadanía y una coordinada actuación de las administraciones públicas para, en suma, una buena gobernanza que priorizó la conservación de los recursos naturales y culturales frente al proceso urbanizador y de desarrollo turístico de los años 1960 a 1987.

En el caso de cascada de "Pailón del Diablo", el lugar se presenta como un recurso natural óptimo para servir de motor de crecimiento económico y desarrollo social de la población local en un entorno de gran atractivo turístico en el que se han realizado o acometido infraestructuras que han privatizado el acceso a la cascada, sin que se produzca una actuación pública contundente que aplique el mandato de la constitución ecuatoriana de 2008, según la cual, las personas, comunidades y nacionalidades que habitan un territorio con riqueza natural, tienen derecho a beneficiarse de ella para mejorar su calidad de vida, promoviendo la conservación y protección de la misma, e impidiendo su apropiación y privatización.

La última ponencia, Ab-usando el territorio, no se refiere a ningún caso concreto pero plantea, además de una reflexión sobre el poder innato del lugar (Peter Nigts, Erich Hubmann y Andrea Vass), una posición crítica con la rigidez del planeamiento territorial y las determinaciones legales que presiden su elaboración, proponiendo un enfoque más complejo sobre la realidad de "los lugares" turísticos, más allá de una mera ordenación urbana o una mera configuración del paisaje, citando a Norberg-Schulz al indicar, como reflexión final, *"que lo que importa hoy sobre todo es crear una situación en la que justamente adquiera verdadero sentido el construir. Para crear tal situación hay que comenzar compenetrándose con la realidad, con la historia de la región, con sus estratos históricos, climáticos y geográficos sobre los que se levanta lo que ahora llamamos entorno".*

La Comunicación referida al clúster de "Monte Park", realiza una aportación a la puesta en valor de un lugar, no como un atractivo claro y suficiente, sino como un conjunto de recursos naturales, históricos y culturales que, unidos, adquieren capacidad de atracción turística y, con ello, de regeneración económica de ámbitos territoriales dedicados, como en el caso se expone, al ecoturismo. En este caso, se incide en la necesaria coordinación de los actores públicos y privados para lograr potenciar un escenario territorial definido como un parque temático turístico en el que encanto, naturaleza, gastronomía y patrimonio se combinan a la perfección.

La Comunicación referente al "decrecimiento", entendido como replanteamiento de valores y no como crecimiento negativo, tampoco se refiere a un lugar concreto pero propone un replanteamiento de la actividad turística que debe ordenarse desde perspectivas ecológico-sociales, que se adapten a las necesidades del territorio y la población, evitando "meros nichos de mercado con el único objetivo de diversificar el producto turístico".

La última Comunicación referida a la interpretación de un concreto precepto normativo, constituye evidentemente una aportación muy localista a un tema normativo muy concreto, pero es la única propuesta que hace mención a un mecanismo de necesaria y urgente aplicación en destinos turísticos obsoletos o maduros, como es la renovación, razón por la que, aunque de forma indirecta, se aborda un modo de gestión de la actividad turística llamado a ser motor económico en territorios, como las islas, con limitación de nuevos crecimientos por expansión sobre nuevos suelos.

3. SÍNTESIS DE APORTACIONES SOBRE NUEVOS MODOS DE GESTIÓN DE LA ACTIVIDAD TURÍSTICA

3.1. Impactos del turismo en poblados costeros. Estudio del crecimiento de la urbanización en pueblos del litoral norte cubano. Caso de estudio El Morrillo, Artemisa, Cuba.

Ponencia de Alicia Cuza Sorolla

Analiza los impactos del turismo en los poblados costeros, proyectando dicho análisis sobre un caso concreto en la isla de Cuba. Tras explicar que el turismo

constituye una actividad que contribuye por si misma al desarrollo económico y, por tanto, brinda oportunidades para lograr ese desarrollo económico de los territorios en los que se implanta, advierte de la necesidad de compatibilizar dicha actividad con la adecuada conservación de los recursos naturales, ambientales y culturales, de tales territorios, como objetivo fundamental para lograr un desarrollo territorial sostenible. A tal efecto explica los problemas que ha venido generando la creciente actividad turística en la zona de El Morrillo, en la provincia cubana de Artemisa, y propone una serie de medidas que reconduzcan la actividad turística a modos de gestión más sostenibles y compatibles con el territorio y la población.

3.2. El límite del deber de conservación y rehabilitación en la normativa turística canaria: ¿es constitucional?

Comunicación de Alicia Espejo Campos

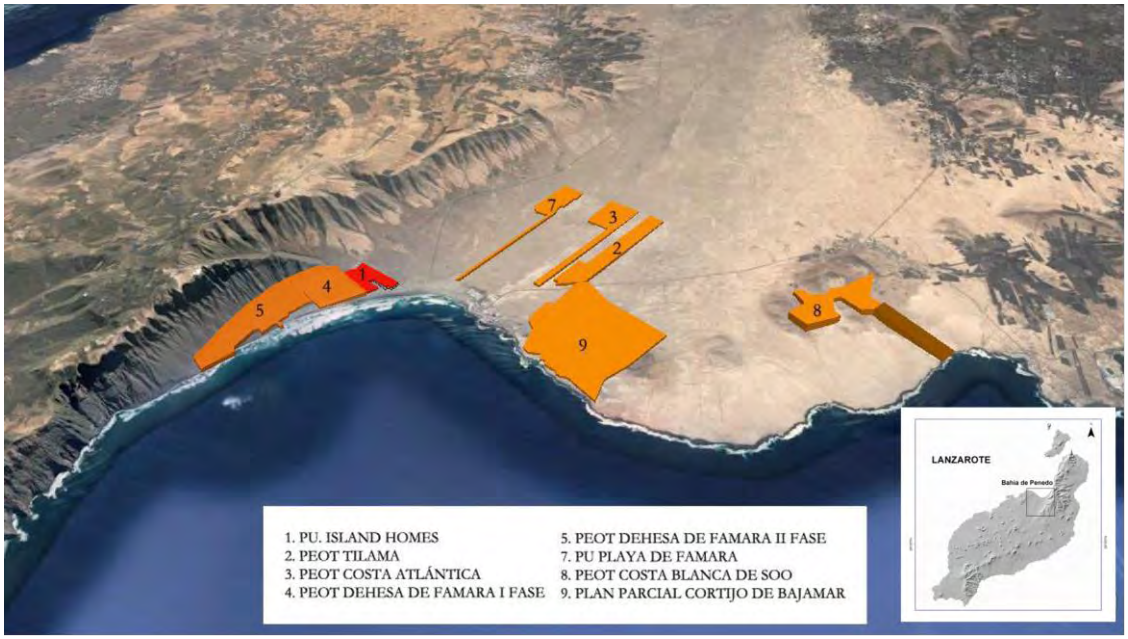
Partiendo de considerar la rehabilitación y renovación urbana como un mecanismo fundamental en la recuperación económica, especialmente en sectores como el turismo, se expone de forma sucinta el régimen legal derivado tanto de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas (LRRR), y, en Canarias, la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de renovación y modernización turística, en cuanto impone al propietario la carga de realizar obras de conservación y rehabilitación a través de la figura tradicional del deber de conservación. A tales normas se une, en primer lugar, la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, y, posteriormente, el Texto Refundido que la sustituye, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, en cuanto incorpora, en el artículo 9 del vigente Texto Refundido, de ordenar obras de mejora por motivos turísticos y culturales. La comunicación plantea la duda respecto del límite porcentual establecido en la norma canaria, del 75% del coste de reposición (art. 22.1), frente al nuevo límite estatal, establecido en el 50% del coste de reposición, entendiendo que se ha producido una situación de inconstitucionalidad sobrevenida, salvable mediante una interpretación integradora que admita, al igual que la legislación estatal, la imposición del 75% del coste de reposición exclusivamente en supuestos de incumplimiento de la orden de ejecución.

3.3. Planificación territorial y modelo de desarrollo turístico: Famara (Lanzarote), un viaje al pasado... o al futuro.

Ponencia de Famara Guadalupe Aparicio, Enma Pérez-Chacón Espino y Faustino García Márquez.

Con el objeto de demostrar la íntima relación entre la planificación territorial, especialmente cuando está basada en criterios de sostenibilidad, y el modelo de desarrollo turístico, se realiza un estudio del proceso histórico de modulación de la presión urbanística sobre un emblemático lugar de la isla de Lanzarote, paralelamente al proceso de avance de la regulación legal y de la acción ejercida por las Administraciones, demostrando que se puede pasar de un visión parcial, en la que primaba el crecimiento turístico frente a cualquier otro criterio y se amparaba,

cuando existía, en planes urbanísticos desarrollistas, a un nuevo modo de gobernanza, basado en criterios de sostenibilidad. El estudio realizado concluye, haciendo un ejercicio comparativo entre la hipotética ejecución de lo inicialmente permitido y lo que finalmente se ha materializado, que la ejecución de los planes turísticos analizados habría supuesto la artificialización, directa o indirecta, de una gran parte de la Bahía de Penedo, en Famara (ver gráfico); y que las consecuencias ambientales habrían sido muy altas, especialmente en lo relativo al consumo de recursos externos a la isla y al consumo de suelo. Los resultados en el territorio están subordinado a los objetivos y criterios con los que éstos se elaboren, lo que, a su vez, depende de la autoridad que formula las políticas públicas sobre el territorio y de la sociedad que la respalda y lo permite.



3.4. El decrecimiento como respuesta medioambiental y socioeconómica: aplicación de un cambio de modelo en el sector turismo.

Comunicación de Rocío Meana Acevedo.

Partiendo de la tesis de que no es posible afrontar un crecimiento ilimitado, la comunicación señala que se hace imperativo un cambio de modelo que vaya más allá de las soluciones basadas en el mercado y la tecnología que nos ofrece el concepto actual de desarrollo sostenible. Concretamente, se afirma, la huella ecológica es superior a la capacidad biológica de la Tierra desde los años ochenta del siglo XX (WWF, 2014), llegando a precisarse en el año 2015 el equivalente a 1,4 planetas al año para satisfacer las necesidades humanas (Global Footprint Network, 2015). Se señala que los límites del modelo de crecimiento no son sólo ecológicos ya que las sociedades de consumo también resultan ineficientes como generadoras de felicidad individual, igualdad y cohesión social a partir de cierto nivel de desarrollo, entendiendo que las causas van implícitas en las cuatro subculturas del crecimiento: la sustitución del ser por el tener, la muerte del tiempo

vital por la absorción del empleado en producir y consumir, la parcialidad que lleva a mostrar el crecimiento como algo bueno en sí mismo al ocultar por ejemplo, que para que haya ganadores tiene que haber perdedores, y la equiparación de crecimiento con progreso y desarrollo, algo que implica que cualquier alternativa al crecimiento deje de ser deseable (Reyes, 2010). En consecuencia, se propone un cambio de comportamiento que adecue la producción y el consumo a los recursos del planeta y a la capacidad de sus sumideros garantizando las necesidades básicas de la población mundial, lo que puede lograrse por el decrecimiento, que no implica crecimiento negativo, sino replantear valores, redistribuir la riqueza y reducir el impacto del ser humano en la biosfera relocalizando la producción y reestructurando la economía (Lotouche, 2009). Trasladando la idea al turismo se propone incorporar nuevos modelos de gestión, reorganizandolo desde unos parámetros de proximidad y de satisfacción de las necesidades de la población local, citando como modelos posibles el *Slow Tourism,* como alternativa que implica un bajo impacto ambiental; y el turismo comunitario, caracterizado por su gestión y control colectivo por las poblaciones locales.

3.5. Privatización de los recursos naturales turísticos y su impacto en la redistribución de las rentas en pequeñas comunidades.

Ponencia de Andrea Medina Enríquez y Manuel Doval Abad.

Se parte de la consideración básica del turismo como motor económico que puede impulsar el desarrollo y la mejora de la calidad de vida de las comunidades locales, refiriéndose expresamente al denominado “Ecoturismo”, definido por la OMT como una actividad turística con escasa intervención del hombre, que contribuye a la protección de la naturaleza y que fomenta el bienestar de las poblaciones locales. Este tipo de turismo, que persigue un equilibrio entre uso y protección, genera importantes beneficios económicos que no siempre revierten en las comunidades, organizaciones y gobiernos locales, sino que, por distintas causas, quedan, en su mayor parte, en manos privadas. El trabajo presentado estudia uno de esos casos de mínima repercusión y distribución de los beneficios derivados de la actividad turística, pese a la regulación legal, cuantificando los beneficios económicos que genera la visita y observación de la cascada “*Pailón del Diablo”*, de más de 80 metros de altura, situada en el corredor ambiental “Llanganates-Sangay” en la zona centro de Ecuador. La titularidad privada del suelo colindante al recurso natural generador del interés turístico, impidiendo el acceso salvo pago de entrada, supone que existe un único beneficiario mayoritario de las rentas producidas por la actividad de observación de la cascada, apropiándose del 72% frente al 28% de los ingresos restantes que se distribuyen entre 116 socios y 9 actividades turísticas, señalándose que el ingreso bruto de acceso al recurso turístico, cifrado en 397.125,00 USD, resulta ser 2.77 veces mayor que el presupuesto del gobierno local, estimado en 143.149,24 USD. Se concluye resaltando la desigualdad distribución de rentas y beneficios que para la comunidad local y el particular, manifestando que sin perjuicio de un inacabado proceso de declaración de utilidad pública y expropiación de suelos, no se han explorado ni consensuado alternativas de gestión sostenible.

3.6. El turismo como regenerador del paisaje y motor económico para la población local. Monte Park, un ejemplo empresarial de desarrollo local.

Comunicación de Rodríguez Socorro, M.P y Ginés de la Nuez, C.

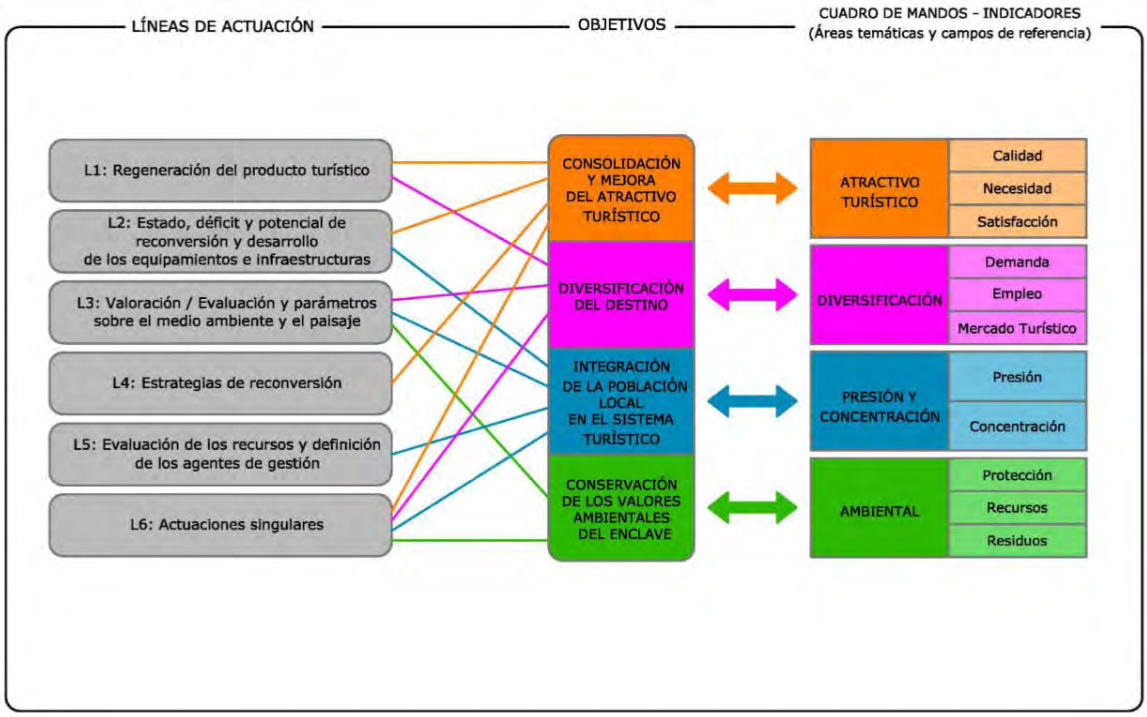
La diferenciación y puesta en valor de elementos singulares locales puede contribuir, especialmente en destinos turísticos maduros o, incluso, ya agotados, a diversificar la economía, frenando el despoblamiento que sufren algunas regiones, y, por otra parte, implementa la competitividad, colaborando así al posicionamiento diferenciado, especializado, frente a otros destinos turísticos. La comunicación parte de esa premisa para analizar un supuesto de puesta en valor de un determinado ámbito territorial de la isla de Gran Canaria, articulando para ello, como mecanismo de estrategia, gestión y coordinación empresarial, un clúster empresarial –Monte Park-, basado en el sector vitivinícola, el patrimonio natural y cultural, así como los servicios de restauración y hotelería de Monte Lentiscal, en Santa Brígida. El consumidor, más exigente cada vez, busca la diferencia e identidad cultural y, en consecuencia, asocia sus destinos turísticos a ofertas locales que utilizan sus elementos diferenciales y la autenticidad como nuevos atractivos que, a su vez, actúan como motores de regeneración económica. Una estrategia que potencie la identidad territorial, basándose en un conjunto de recursos, que de forma aislada no tendrían esa capacidad de atracción, vinculados a la historia y la geografía local, dotando de personalidad específica al territorio y sirviendo, a la vez, de promoción y de revitalización mutua, creando sinergias positivas entre ellos. La iniciativa de un grupo de empresarios locales requiere el esfuerzo de los diferentes agentes que participan en el proceso de puesta en valor, incluida una cierta intervención institucional que fomenten políticas que amparen las especificidades locales y que equilibre la distribución de los beneficios que se obtengan.

3.7. Ab-usando el territorio.

Ponencia de Ana Ruiz Hernández

Tras definir diversos conceptos vinculados al territorio y su forma de contemplarlo y ordenarlo, como los de “morar”, “medio natural”, “usos”, “actividades”, y “tiempo”, la ponencia incide en el “modelo turístico”, tal y como deriva de su concepción legal, indicando que la normativa lo concibe como una actividad económica que se proyecta y desarrolla en sistemas territoriales más o menos planificados, sujetos a evaluación ambiental, que requieren del planificador una mayor reflexión sobre los valores protegibles y la potencialidad del territorio para lograr los mejores fines ecológicos, económicos y de interacción con los que moran. Se señala que el verdadero modelo deberá identificar las posibilidades del territorio para atender a diversas actividades y usos sin repercutir en la minoración de sus valores en origen y redirigir la materialización de las potencialidades a lo largo del tiempo, del presente y de las generaciones futuras. Se indica que la capacidad de carga nunca debe ser un valor cuantificable y estático que debe ligarse al suelo, como tampoco lo es el Modelo de Ordenación Turística. Se requiere de una estructura dinámica

con la capacidad de variación a tiempo real de todos los factores que interactúan en los procesos turísticos. La capacidad de carga mide cuestiones de toda índole con incidencia en la actividad turística, abiertos a su reajuste a tiempo real, utilizando los indicadores, como sistemas de medición y gestión de datos, que permitan un seguimiento periódico, incluidas variables abstractas como los nuevos comportamientos de turistas y población. Se critica la rigidez de la ordenación del territorio en sus diferentes modelos y, con ella, de la definición del modelo, propugnando un cambio que, desde el principio, permitiese más flexibilidad y evitase las encrucijadas que nos encontramos en la realidad actual, planteándose una metodología de trabajo fundamentada en los siguientes epígrafes: (1) definición de los objetivos y principios para desarrollar la actividad turística; (2) Concreción de una líneas de actuación (territoriales, sectoriales, de mercado, etc.); (3) Establecimiento de un Cuadro de Mando e indicadores asociados a los objetivos en áreas temáticas concretas y tangibles con mediciones periódicas que permitan su seguimiento y, en su caso, los reajustes (ver figura siguiente).



ESQUEMA DE DESARROLLO E INTERRELACIONES

(Extracto de la Metodología del documento “Estudio Turístico de Morro Jable”, 2007. Dirección General de Ordenación y Promoción Turística)

Por último se plantea una concepción más ambiciosa y compleja del “Turismo Rural”; no se trata de que el turista vague por los campos y aprenda cómo viven los moradores y se impregnen de cierta tradición del lugar, sino que la población residente reciba los beneficios, no sólo directos, de la conjugación de experiencias. El reto es fabricar una nueva estructura económica de suficiente consistencia y desarrollar empresas relacionadas con la actividad, pues sólo así se consigue la satisfacción del turista y, con sus beneficios, del residente, potenciando la sensación de pertenencia, gracias a una nueva lectura de los recursos. En resumen, el “Modelo de Ordenación”, debe responder a estrategias y nuevos retos

acordes con las nuevas expectativas de la sociedad, abandonando estructuras inmovilistas, debiendo darse al turismo un enfoque más complejo que atienda a una nueva “Red Globalizada” de mercados, personas, información, etc., que aceleran los cambios. El manejo de las herramientas y un pensamiento amplio, deberán proyectar el presente inmediato, manteniendo la identificación del hombre con el medio y evitando el “Ab-uso del territorio”.

VIII CONGRESO
Internacional de Ordenación del Territorio
VIII CONGRESO
de Derecho Urbanístico

"Nuevos tiempos, nuevos objetivos"

Ponencias

Área Temática "C"

C. NUEVOS MODOS DE GESTIÓN TERRITORIAL. AMBIENTAL Y SOCIAL DE LA ACTIVIDAD TURÍSTICA, COMO MOTOR ECONÓMICO FRENTE A LA SALIDA DE LA CRISIS

Impactos del turismo en poblados costeros. Estudio del crecimiento de la urbanización en pueblos del litoral norte cubano. Caso de estudio El Morrillo, Artemisa, Cuba.

Alicia Cuza Sorolla
(Licenciada. Profesora Instructora Facultad de Geografía, Universidad de La Habana)
Investigadora beneficiaria de beca jóvenes investigadores de la Universitat de València

RESUMEN
El turismo es una actividad que contribuye por si misma al desarrollo económico de un territorio determinado, siendo un factor potencial para mejorar la calidad de vida de la población. No obstante, aprovechar las oportunidades que brinda esta actividad demanda de ambientes bien conservados, esta es una condición fundamental para un desarrollo territorial sostenible. En aquellos lugares donde el turismo haya dañado al medio ambiente, deben adoptarse medidas correctivas para mejorar la calidad del ambiente en cuestión. Uno de los principales objetivos de este proyecto, experiencia que se pretende extender hacia diferentes regiones que cuenten con este tipo de recursos para el desarrollo sostenible de la actividad turística, se dirige a la elaboración de una propuesta de medidas que corrijan las afectaciones observadas en el litoral. Para dar cumplimiento a los objetivos planteados se realizó búsqueda y análisis de bibliografía complementaria; se investigó sobre los recursos existentes en el territorio objeto de estudio, desde un punto de vista más particular hacia la generalización; se estudiaron hechos relevantes para la investigación; y se realizaron análisis cartográficos y trabajo con imágenes satelitales para el conocimiento de los cambios de uso del suelo del territorio. Esta investigación permite conocer el estado de recursos naturales en áreas litorales y el impacto que actividades como el turismo y la urbanización han traído a estos espacios, pudiendo así tomar medidas para el control de dichos efectos; además de proponer formas de desarrollar estas actividades de forma sostenible, dándole a la población nativa su participación en el proceso de desarrollo de actividades de esta índole.

PALABRAS CLAVES
Impacto Territorial, Turismo, Medio Ambiente, Urbanización, Sostenibilidad.

ABSTRACT
Tourism is an activity that contributes itself to the economic development of a given territory, being a potential factor for improving the quality of life of the population. However, to take advantage of the opportunities this activity offers, demand of well-preserved environments; this is a fundamental condition for a sustainable territorial development. In those places where tourism has damaged the environment, corrective measures must be taken to improve the quality of the environment in question. One of the main objectives of this project, experience that is intended to extend to different regions with such resources for sustainable development of tourism, is aimed at developing a proposed plan of participatory socio-urban design. To comply with the objectives, a supplementary search and literature analysis was performed; It was investigated on existing resources in the territory under study, from a more particularly to the widespread view; facts relevant to the investigation were studied; and cartographic analyzes were performed and work with satellite images for understanding changes in land use planning. This research can show the state of natural resources in littoral areas and the impact that activities such as tourism and urbanization have brought to these spaces, permitting to take actions to control these effects; and proposing ways to develop these activities sustainably, giving the native population their participation in the development process of activities of this type

KEYWORDS
Territorial Impact, Tourism, Environment, Urbanization, Sustainability

1. INTRODUCCIÓN

Las áreas litorales[1] han sido testigos de cambios de gran trascendencia como el comercio marítimo mundial, grandes movimientos migratorios hacia estos espacios, fundación de nuevas ciudades, construcción de puertos, áreas industriales y grandes áreas de ocio y recreación las cuales aprovechan los recursos naturales y condiciones físico-geográficas con que cuentan estos espacios. Por estas razones hoy en día las áreas litorales son los espacios geográficos con mayor importancia para el ser humano, ya que la población mundial ha tendido a asentarse con gran rapidez en estas áreas, convirtiéndolas en espacios cada día más urbanizados y con los mayores índices de densidad poblacional a nivel mundial.

Según *Barragán, 2014*, las personas se sienten atraídas hacia los espacios litorales por diversas razones, entre ellas la capacidad de estos ecosistemas de proporcionar alimentos, el clima atemperado, presencia de llanuras fértiles, lugares donde instalar complejos ligados a la industria básica, lugares con

[1] Área Litoral: Espacio geográfico que (…) se identifica con una superficie de formas y dimensiones variables, resultante del contacto interactivo entre la naturaleza y las actividades humanas que se desarrollan en ámbitos que comparten la existencia o influencia del mar (Barragán, 2014).

vocación para el ocio y la recreación; y es donde comienzan a jugar un papel importantísimo dentro de la dinámica socio-económica actividades relacionadas con el turismo.

El turismo[2] es un factor de desarrollo e intercambio humano y se ha convertido en una de las actividades económicas más importantes del siglo, no siendo diferente en el caso de Cuba, país que se ha convertido en uno de los destinos turísticos más codiciados por sus visitantes, en el sector de sol y playa. En Cuba el turismo internacional se potenció desde principios de los años noventa como una salida a los problemas económicos que afrontaba el país, contribuyendo al desarrollo de varias regiones que se han denominado polos o destinos turísticos. La estrategia turística del país se sustentó, y aún lo hace, en los atractivos de las playas y el clima, reconocidos como tales para toda la región caribeña.

A todo lo largo del litoral cubano, tanto norte como sur, se pueden encontrar asentamientos rurales que surgieron precisamente por la cercanía a la costa, donde las personas que allí habitan se dedicaban enteramente a actividades económicas de la rama primaria (pesca, agricultura, etc.). Hoy en día por la ubicación geográfica ideal de estos asentamientos, su cercanía a hermosas playas de arenas coralinas, características del litoral norte cubano, se han ido desarrollando en estos lugares actividades recreativas que se pueden analizar como actividades turísticas del sector de sol y playa. Dichas actividades han traído consecuencias a estos espacios litorales por la aparición de nuevas infraestructuras que ya no tienen concordancia con el tipo de infraestructura de estos asentamientos, dañando así los recursos naturales y específicamente el recurso playa, provocando efectos como la erosión acelerada de la playa, afloramiento de roca en la berma, retroceso de la línea de costa, lo cual se puede observar haciendo una comparación entre imágenes satelitales de diferentes años.

Por otro lado, a pesar de ser el recurso playa el principal con que cuentan estos espacios, para que se desarrolle el turismo se requiere de enfoques especiales de ordenamiento territorial[3] y planificación, lo que se ve amenazado por la inadecuada actividad que el propio hombre ha llevado a cabo, como es el caso de las construcciones encima de las dunas y la berma[4]. Por ello se promulga en Cuba una Ley que impide la realización de estas construcciones (Ley de Costas Decreto-Ley 212). Hoy en día, al ver la repercusión de manera significativa en el deterioro del recurso y, por tanto, la pérdida de los principales recursos y rasgos

[2] Turismo: Conjunto de actividades y comportamientos llevados a cabo por aquellos individuos que, temporalmente y principalmente por motivos de ocio, sustituyen su espacio cotidiano por uno nuevo, mediante una interface que es el viaje, ya sea para disfrutar de los atractivos geofísicos de dicho entorno (…) (OMT, 1997).

[3] Ordenamiento Territorial: Es la expresión espacial de la política económica, social, cultural y ambiental de toda la sociedad con la cual interactúa. Es una disciplina científico-técnica, administrativa y política orientada al desarrollo equilibrado del territorio y a la organización física del espacio según un concepto rector (DPPF, 1999).

[4] Se entiende por Berma: (…) cuerpo de arena lineal, paralelo a la costa, que se presenta en la zona más próxima a tierra del perfil de playa (…) (Coastal Reaserch Group, 1969).

característicos del territorio que a la vez son sus principales atractivos, se está abogando por la recuperación y protección de estos recursos.

Por todas estas razones es de gran importancia esta investigación, y es además su principal aporte y actualidad, estando muy vinculada a los principios de la planificación y el ordenamiento territorial; pretendiendo lograr que la actividad turística se inserte armónicamente en la estructura de estas áreas litorales, desarrollando las potencialidades con que cuentan estos territorios, con el objetivo de generar opciones de atracción turístico-recreativas de forma sostenible.

De forma general, estos efectos de la actividad turística sobre espacios costeros y asentamientos rurales se pueden estudiar en otras regiones del mundo con similares características físico-geográficas, donde también haya llegado a explotarse el recurso playa de forma inadecuada o sin la planificación ideal.

Es por ello que resulta necesario el análisis de la situación actual de los recursos naturales con que cuenta el territorio de estudio y la elaboración de una propuesta de medidas que corrijan las afectaciones observadas en el litoral, lo cual contribuye al ordenamiento del territorio para el desarrollo de la actividad turística sobre la base del uso sostenible de sus recursos naturales, antrópicos y socio-económicos.

La novedad de la investigación consiste en que hasta el momento no se ha realizado ninguna investigación de este tipo sobre el territorio[5] objeto de estudio, en caso de extender esta investigación a otras regiones que sean de interés, pues la novedad está en actualizar los estudios realizados sobre el estado en que se encuentran los recursos de dichas áreas.

2. EL TERRITORIO OBJETO DE ESTUDIO

Antes del triunfo revolucionario, el poblado El Morrillo era el área de descanso de la burguesía pinareña. Después de 1959, estas personas abandonan el país y se crea una cooperativa pesquera y se convierte en un poblado de residencia de personas cuya actividad económica fundamental era la pesca. Desde hace un par de años en este territorio, localizado en el municipio Bahía Honda, provincia Artemisa, Cuba, se reporta una tendencia al aumento de los asentamientos urbanos, lamentablemente, no con la planificación adecuada para la protección de los recursos naturales allí presentes, sobre todo, de la línea costera.

[5] Territorio: (…) espacio físico, geográficamente definido, generalmente continuo, que comprende tanto centros urbanos como el medio rural y se caracteriza por su multi-dimensionalidad (ambiental, económica, social, cultural, política e institucional); conformando una red que amalgama organizaciones distintas de la población, a través de relaciones internas y externas en procesos específicos, los cuales a la vez, sirven para consolidar la cohesión social-cultural y la identidad territorial (Silva y Guimarães, 2008).

El Morrillo cuenta con diversos recursos naturales. Es un pueblo que creció alrededor de la línea de costa, con playas de arena y presencia de pequeñas barreras de corales, así como con un lagoon litoral (Ver figura 1). Además cuenta con tierras fértiles para el desarrollo de la agricultura y la ganadería, actividades que están siendo dejadas de lado por algunas cuestiones sociales, como por ejemplo las migraciones internas del campo a la ciudad, sobre todo de jóvenes.

Es un poblado donde se pueden observar marcadas diferencias espaciales en cuanto a tipos de residencias y su estado constructivo. Toda la zona de playa está construida por grandes casas de veraneo de visitantes, en su mayoría provenientes de la capital y de los municipios más cercanos. Este territorio, en años anteriores (década de los ´80), contaba con cierta facilidad para poder adquirir un terreno y construir una residencia de descanso a orillas de la playa, lo cual constituye un gran atractivo hoy en cualquier lugar del mundo. Estas residencias hoy en día cuentan con condiciones constructivas muy diferentes a las condiciones de las viviendas de la población nativa (concentradas hacia la parte sureste del poblado), lo cual hace que se vea una marcada diferenciación espacial en cuanto a tipología y estado constructivo habitacional.

Figura 1: Imagen satelital de Playa El Morrillo.

Fuente: Google Earth (2015).

En el litoral, se pueden observar indistintamente residencias de veraneo y residencias permanentes. Las primeras ocupan casi el 50% del total de residencias a lo largo de toda la playa. Hoy en día se siguen incrementado las construcciones sobre la duna, lo cual afecta grandemente la dinámica litoral.

Figura 2: Ubicación geográfica Playa El Morrillo.

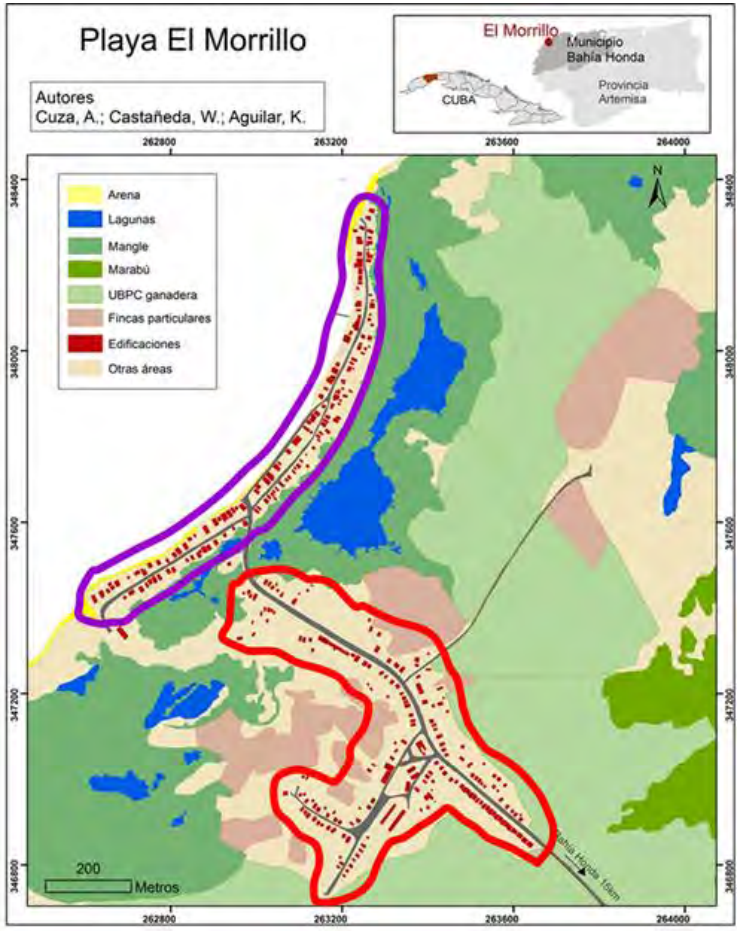
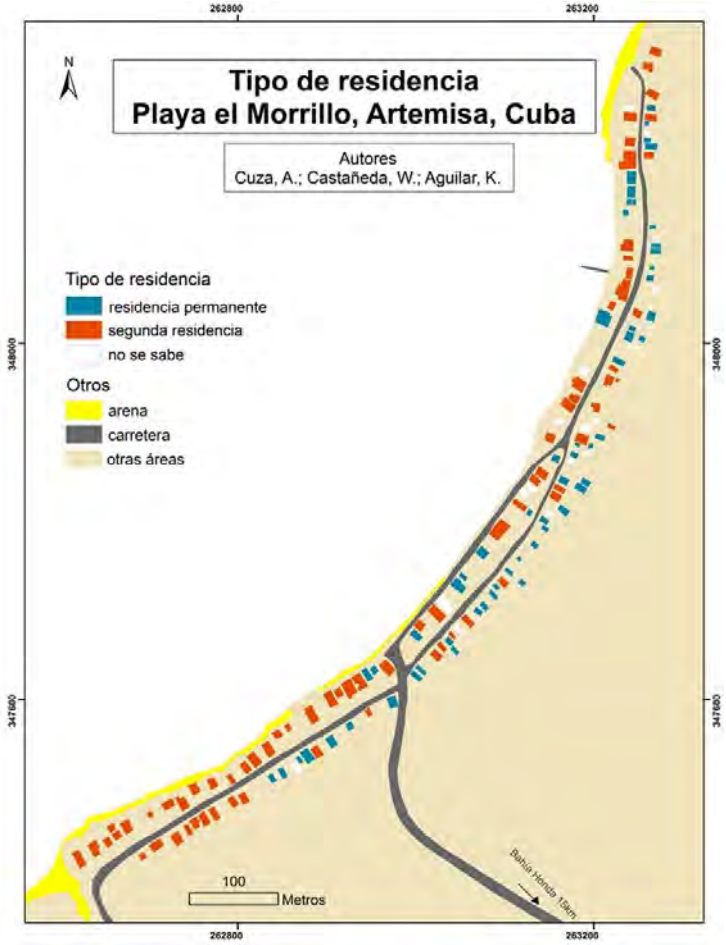


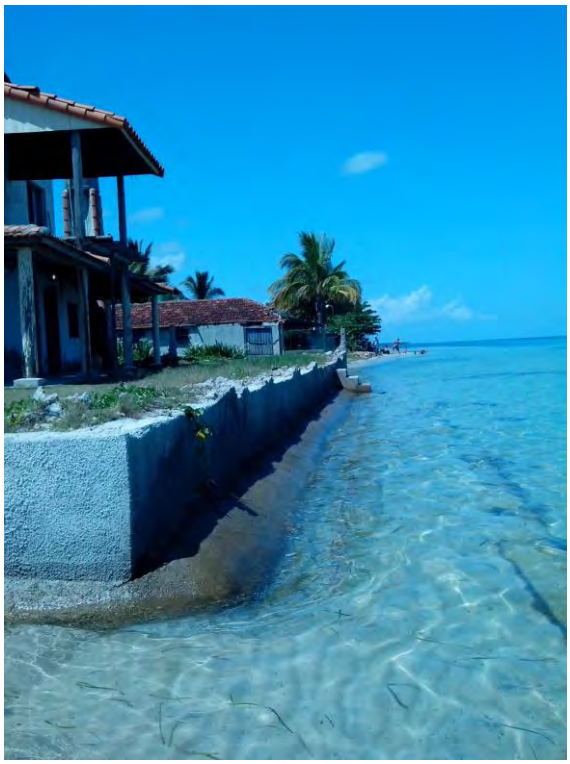
Figura 3: Tipos de residencia Playa El Morrillo



Fuente: Elaboración propia del autor a partir de datos recogidos en el terreno (2015-2016).

El gran problema no está en la existencia de estas casas, sino en la forma en que las mismas están construidas; por ejemplo: con la presencia de rompeolas y muros de cemento en la berma[6] de la playa, cuando lo ideal para construir serian materiales más naturales (madera y piedras) y algunas formas de construcción menos destructivas (Ver imágenes 4 y 5).

Imágenes 4 y 5: Casas en la berma con presencia de muros rompeolas.



Fuente: Alicia Cuza Sorolla (2015).

Se ha podido observar fácilmente, por parte de quienes conocen este poblado desde hace varios años, que ha habido un evidente retroceso de la línea de costa debido a la gran afectación que traen consigo estas construcciones en esta área. Lo que hace algún tiempo eran áreas de arena y algas, hoy aflora la roca, incluso, impidiendo el paso de las personas por la berma de la playa, lo cual conlleva a una pérdida inminente del principal atractivo del poblado, dejándolo a largo plazo inhabilitado para posibles proyectos de turismo de sol y playa, actividades náuticas o, incluso, turismo cultural donde el principal atractivo pudieran ser los mismos pescadores nativos. Vale mencionar que el territorio caso de estudio en algunas ocasiones ha sido punto de atracción para la realización de proyectos de construcción de marinas para el desarrollo de la actividad turística, proyectos que

6

no se han materializado. Ideas que han traído consigo preocupación en la población nativa y visitante, por la posibilidad de perder sus viviendas, tanto permanentes como de veraneo, pero, a la vez, proyectos que hubieran sido de gran ayuda para el desarrollo del territorio y de aporte a la política que lleva hoy en día nuestro país de fomentar cada vez más la actividad turística.

Esta concentración de residencias de veraneo a lo largo de la playa, antes mencionada, ha traído consigo un incremento de la presión sobre los ecosistemas litorales. En el caso del territorio objeto de estudio han desaparecido las dunas, afectándose así la dinámica natural de alimentación de la playa e incrementando la erosión y por tanto el afloramiento de la roca. Una porción del lagoon litoral también se ha visto afectada por la construcción de casas sobre la misma (ver imagen 6). El mangle está presente en el territorio y se ha visto afectada por la emisión de desechos sólidos por parte de la población residente y visitante y por el sobreuso para la elaboración de carbón vegetal. Por su parte, la dinámica de funcionamiento del lagoon también ha sufrido afectaciones, lo cual se evidencia al haber una parte del mismo con ausencia de agua. Debido a las malas condiciones habitacionales, falta de recursos y precaria oferta de servicios en el territorio, la población se ve obligada a buscar la solución más adecuada, en este caso acercarse cada vez más al mar, para así tener mejor accesibilidad a las actividades relacionadas con la pesca y el área de estancia de los visitantes. Pero al estar esta área tan construida, ubican sus casas en la llanura de inundación del lagoon litoral y al subir el nivel freático estas viviendas se inundan, causando daños económicos y materiales a los pobladores.

Imagen 6: Imagen satelital de una porción del lagoon litoral, Playa El Morrillo.

Fuente: Google Earth (2015).

Hacia el sureste del territorio se encuentra la entrada principal al poblado. A lo largo de este camino no pavimentado se pueden observar las precarias condiciones en que habitan las personas. La mayor parte de las viviendas son de madera con techo de tejas y su estado está entre regular y malo. La mayoría de la población nativa económicamente activa trabaja en actividades relacionadas a la cooperativa pesquera y a la agricultura. El poblado cuenta con muy limitada oferta de servicios, tanto gastronómicos como básicos (escuelas, hospitales, servicios de transporte). Por las precarias condiciones de vida con que cuenta el pueblo, la población joven se ve obligada a emigrar hacia los municipios cabeceras para continuar estudios y así poder ejercer sus carreras, dejando desatendidas actividades económicas que también son fundamentales para el desarrollo del territorio, como es el caso de la agricultura, la cual se practica en el poblado para el autoconsumo.

La vida y dinámica de este poblado está en manos de los visitantes que tienen sus residencias de veraneo en el área de la playa, las cuales, como se explicaba anteriormente, están afectando gravemente esta zona por algunas de las construcciones realizadas. Por lo que, con este trabajo, se intenta proponer una serie de medidas correctivas para dar solución a este problema y fomentar la actividad turística así como la conciencia social sobre cuestiones ambientales.

3. PROPUESTA DE MEDIDAS

En el poblado El Morrillo el principal atractivo y recurso se está viendo afectado por una serie de fenómenos que con el paso del tiempo se han ido incrementando, como anteriormente se planteaba. Es necesario que para frenar los problemas que hoy en día presenta el territorio objeto de estudio se realice la propuesta de una serie de medidas correctivas a las afectaciones observadas en el litoral, sobre todo en el área de playa, lo cual pudiera beneficiar que el pueblo pase de ser un lugar con pocos recursos, tanto económicos como sociales, a tener un desarrollo socio-económico y armónico con la naturaleza y con diversas actividades económicas que allí se pudieran potenciar mucho más, como el turismo (de forma sostenible) y la agricultura.

Con respecto a las normativas aplicadas por las instituciones de gobierno pertinentes, teniendo el conocimiento de la situación que prevalece en el territorio en cuestión, tanto natural como económica y social, en Cuba está vigente la Ley de Costas o Decreto-Ley 212 desde el año 2000, el cual establece las disposiciones para la delimitación, la protección y el uso de la zona costera. Plantea los límites de la zona costera y los tipos de costa; enumerando los componentes que integran la zona costera.

En su capítulo II menciona el Organismo de la Administración Central del Estado encargado de proponer la política y las estrategias de manejo integrado de la zona costera y de llevar a cabo la puesta en práctica de dicha Ley: el Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente.

En el capítulo III establece los usos de la zona costera, limitando o prohibiendo algunas acciones en dicho espacio, como es el caso de las nuevas construcciones sobre las dunas, para las cuales también plantea las distancias de la línea de costa necesarias en cada caso.

En el Capítulo IV está dedicado a la Gestión de la zona costera y su zona de protección. En su sección primera plantea la necesidad de contar con una licencia ambiental para proyectos de obras o actividades y el plan de ordenamiento territorial.

Por último, el Capítulo V está dedicado a las cayerías[7] y penínsulas, donde se plantea la necesidad del otorgamiento de una licencia ambiental para las obras o actividades permanentes que se ejecuten en los cayos, y que además requerirán de la realización de un Estudio de Impacto Ambiental.

El Decreto-ley 212 plantea que (…) la tendencia del crecimiento demográfico en la zona costera y la ocurrencia de diversos fenómenos naturales, exige el establecimiento de medidas dirigidas a la utilización económica planificada y ambientalmente racional de nuestras costas, islas, cayos y penínsulas en correspondencia con la naturaleza de estos recursos y con una proyección perspectiva encaminada a la protección de sus valores naturales y culturales, su aprovechamiento racional y la adopción de acciones encaminadas a su restauración y mejoramiento.

Aunque fue tardía su confección y puesta en marcha (año 2000), este Decreto aboga por la protección del Medio Ambiente y de las áreas litorales, así como de los ecosistemas marinos, y por la recuperación y protección de ese recurso tan preciado que es la “playa” en Cuba. Por ello se hace inminente su respeto y aplicación en espacios como el de Playa El Morrillo, teniendo en cuenta que se ha llevado a cabo esta Ley en otras áreas del litoral norte cubano, obteniendo resultados positivos, a largo plazo, para la dinámica litoral y la recuperación de las playas; tal es el caso de Playa Varadero, Matanzas. En este caso se aplicó esta Ley llevando a cabo la demolición de infraestructura que ya se encontraba en mal estado constructivo y que no era de interés para la política económica de nuestro país (ver imágenes 7 y 8), lo cual trajo como resultado la recuperación de la berma y una mayor acumulación de arena en porciones de la playa que se veían afectados por la erosión costera.

En el poblado objeto de estudio, a lo largo de la playa se pueden encontrar casas de antiguos pobladores que están en abandono y se encuentran en muy mal estado debido a la ocurrencia de ciclones que afectaron la línea de costa en esa porción del litoral. Es necesaria la aplicación de esta Ley en esos espacios, ya que estos derrumbes están trayendo consigo afectaciones a la dinámica litoral, y si se lleva a cabo una reubicación de las mismas se recuperaría área de berma para el baño y disfrute e incluso la vegetación retornaría.

[7] Se entiende por cayerías los cayos e islotes presentes en la plataforma insular cubana. Los de mayor interés turístico se encuentran en la costa norte central de Cuba.

Como se menciona antes, este Decreto entra en vigor en Cuba en el año 2000, ya el poblado El Morrillo llevaba muchos años construido y con estos problemas afectando el espacio litoral. Una de las principales medidas a plantear es que, en años venideros, se controle, partiendo de dicho Decreto-Ley, la construcción de nuevas infraestructuras en la línea de costa y, en caso de ser inminente la construcción de las mismas, que se haga respetando las distancias planteadas en la Ley 212 o Ley de Costas.

Imágenes 7 y 8: Proyecto de demolición Hotel Villa Caribe, Playa Varadero, Matanzas, Cuba (Aplicación Decreto-Ley 212).

Fuente: Alicia Cuza Sorolla (2012)

Fuente: Alicia Cuza Sorolla (2014)

Algunas de las medidas mitigantes que se plantean, son:

- Realizar un arduo trabajo con la población, tanto nativa como visitante, llevando a cabo campañas de formación y concientización social para la adopción de medidas preventivas con la finalidad de evitar la erosión de playas, que incluyen amplios talleres de capacitación y elaboración de mensajes educativos sobre el cuidado de los arrecifes, frenar la deforestación de la costa, la pesca excesiva y la contaminación; así como campañas de sensibilización para frenar el proceso constructivo desordenado.

- Darle a la población nativa su papel fundamental dentro del proceso de la gestión del área e implementación de nuevos planes de ordenamiento, explotando así las potencialidades que ellos mismos puedan tener como pobladores y conocedores del territorio.
- Mayor fomento y divulgación de la actividad turística alternativa y sostenible en la zona; en especial tipo de actividad que traiga consigo poca afectación, es decir, para la cual no sea necesaria la construcción de infraestructura, y donde la

población nativa y la forma de vida del territorio objeto de estudio sea el principal atractivo. Por ejemplo: este poblado es especializado en pesca, la cual puede tener disímiles maneras de realizarse según el interés que se tenga y los recursos con que se cuente. Este territorio es ideal para este tipo de actividad ya que cuenta con una cooperativa pesquera, cuyos trabajadores son nativos y conocen muy bien la profesión. Además de que estas aguas cuentan con ecosistemas marinos, variedad de peces y moluscos (entre ellos el *strombus gigas* más conocido en Cuba como el "Cobo", especie que solo se puede encontrar en las aguas del litoral norte cubano). Al contar con aguas tranquilas, por la forma geomorfológica con que cuenta el poblado (de bahía de concha), la pesca se puede realizar diurna o nocturna, diaria o de campaña (duración de varios días) según las especies que se quieran encontrar. Estas prácticas atraerían inversiones al sector pesquero y por ende inversiones que beneficiarían al poblado y sus nativos como tal.

4. CONSIDERACIONES FINALES

Cuba es un país que cuenta con recursos naturales ideales para la explotación de la actividad turística de sol y playa debido a sus características físico-geográficas. Cuenta con un clima, ecosistemas marinos y terrestres, y una tranquilidad social, envidiables, aspectos todos ellos que se hacen atractivos a nivel mundial por las personas que practican este tipo de actividad. La Isla lleva a cabo una política económica basada, entre otras cosas, en el desarrollo del sector terciario, principalmente el turismo, dando a conocer al mundo sus recursos naturales, socio-históricos y culturales para así poderse insertar en ese mercado tan competitivo que es hoy en día. Aspira a convertirse en un destino turístico reconocido mundialmente. Para lograrlo, el recurso más fuerte con que se cuente debe estar protegido, intacto de afectaciones no recuperables, cosa que hoy por hoy no sucede, pero se pueden tomar las medidas pertinentes que lo posibiliten.

Muchos poblados costeros del litoral norte cubano se están viendo afectados desde el punto de vista medioambiental y físico-geográfico, lo cual tiene todo un trasfondo social. Y es precisamente eso lo que sucede en el territorio objeto de estudio. Contradictoriamente, lo que está atrayendo ingresos económicos al poblado (visitantes de las casas de veraneo) es lo que está afectando grandemente el espacio litoral. Por lo que se deben tomar medidas mitigantes tanto a corto, como a medio y largo plazo, como se han ido llevando a cabo en otras áreas litorales del país, para proteger el medio físico y a la vez crear comunidad y lograr un desarrollo económico del poblado mediante la utilización de sus recursos.

Tabla 1: Medidas a corto, mediano y largo plazo.

Acciones Territoriales	Plazo para observar resultados satisfactorios		
	Corto plazo	Medio plazo	Largo plazo
Construcción de espigones	X		
Reconstrucción de la carretera y accesos al poblado		X	X
Campañas de concientización en la población	X	X	X
Demolición de casas destruidas por ciclones		X	X
Reubicación de viviendas sobre el lagoon		X	X
Fomento de la pesca como actividad turística	X	X	X
Confección de un modelo de gestión	X	X	X

Fuente: Elaboración propia del autor (2016).

En el caso del Morrillo, la población ha tomado como iniciativa propia la construcción de espigones de piedra frente a las casas que están en la orilla de la playa, lo cual demuestra que las personas se sienten identificadas medioambientalmente con el poblado, ya que son personas que han nacido en este lugar, que viven de él, ahí está se desarrolla su forma de vida y está su sustento; y están creando conciencia de las afectaciones que hoy en día está sufriendo este espacio, por lo que tienen iniciativas de este tipo con tal de lograr un equilibrio entre mejorar las condiciones naturales y mantener el proceso de desarrollo de este poblado. Sienten apego, afecto por este lugar y por ello, ven la necesidad de corregir las cosas que están mal, pero manteniendo aquellas que traen desarrollo económico y social sobre todo a los mismos pobladores.

Uno de los objetivos que persigue esta investigación es que con su divulgación, los gobiernos locales presten más atención a estas acciones individuales y las lleven a cabo de forma ordenada, como parte de un Plan de Ordenamiento del territorio en cuestión. El financiamiento para esto sería de bajo costo, ya que las mismas se pueden enfrentar empleando materiales locales, no requiriéndose de grandes recursos financieros.

En Cuba, para llevar a cabo proyectos de desarrollo local, como sería este caso, el financiamiento se garantiza hasta el momento de forma centralizada, lo que dificulta la obtención de los recursos que se requieren, se presentan demoras en las asignaciones presupuestarias y hay escasa independencia por parte de los

gobiernos locales para enfrentar acciones de iniciativa territorial. Por ello, una de las propuestas de esta investigación, que requerirá de mayor profundización en su diseño específico, es la aplicación de formas de gestión más abiertas, participativas y colaborativas en los gobiernos de los poblados litorales. Adicionalmente y con el objetivo no solo de garantizar el financiamiento de estas acciones constructivas de menor escala sino también como vía para garantizar el empoderamiento, iniciativa y desempeño de los mismos, se propone la constitución de un fondo financiero que se pudiera crear a partir de la cesión por el gobierno central de una parte de los ingresos fiscales que se están generando por los pagos de impuestos que realizan los nuevos actores de la economía cubana, como son los emprendedores o trabajadores por cuenta propia (negocios privados recientemente autorizados por la legislación cubana, generalmente muy exitosos y generadores de ingresos y empleo en las localidades en que se desarrollan), los que pagan impuestos al Estado, y parte de estos impuestos pudieran quedar en los gobiernos municipales, creando fondos monetarios para financiar este tipo de proyectos en determinadas localidades.

La autonomía que la administración directa de este tipo de fondos daría a los gobiernos locales para desarrollar acciones dirigidas al mejoramiento medioambiental de localidades costeras, debe estar acompañado con la implementación de medidas que garanticen la transparencia y posibilidad ciudadana de participar en la supervisión y control de la gestión de estas nuevas competencias que desarrollarán los órganos locales de poder, abriendo nuevos espacios de participación social y ciudadana, en los que se integren los diferentes grupos sociales. Se requeriría del fortalecimiento de la obligación de rendición de cuentas de los funcionarios públicos y de su obligación de proporcionar información accesible y comprensible, como factor primordial de la prevención de hechos de corrupción, así como de la participación de la comunidad en el desarrollo local. Esto garantizaría la transparencia en el gasto público mediante la auditoría social participativa, llevada a cabo mediante audiencias públicas a fin de someter a escrutinio los proyectos y los gastos públicos.

Llevar a cabo estas medidas se considera una alternativa eficiente ya que, al ser Cuba un país con una economía tan frágil y con un alto nivel de déficit habitacional, no sería económica ni socialmente viable destruir las casas que sí son habitadas, a pesar de su mala ubicación, existiendo alternativas de solución como las descritas que favorecerían la recuperación de las playas, pudiéndose garantizar la Ley de Costas para próximas construcciones. Se protegerían así los intereses y las necesidades de los pobladores de seguir cerca del mar, siendo éste su fuente de alimentación y empleo en la mayoría de los casos; y protegiendo más el Medio Ambiente, logrando así un equilibrio entre Naturaleza y Sociedad.

Es muy necesario fomentar la actividad turística de forma sostenible en este poblado, ya que es el sector que le está generando ingresos financieros desde hace varios años. Específicamente, con proyectos de vincular la pesca a la actividad turística se le estaría reconociendo a los pobladores su valor añadido, al

ser los protagonistas y los principales atractivos del poblado a la hora de realizar actividades vinculadas con la pesquería y dar a conocer todo lo que hacen diariamente para subsistir en estos espacios.

Los mencionados hasta el momento son aspectos cuyas soluciones son a corto o mediano plazo, para mantener el poblado vivo e ir tomando medidas para la protección de sus ecosistemas. Pero una vez que los mismos estén en mejores condiciones o más regulados, lo ideal sería crear un plan integral de gestión del territorio donde se implanten políticas de reubicación de viviendas, de generación de empleos para los pobladores, de inversión en otro tipo de actividades para las cuales el poblado también cuenta con potencialidades, como es el caso de la agricultura, y que hoy en día se está viendo afectada por el abandono que trae consigo la migración de personas jóvenes hacia los municipios cabeceras provinciales.

BIBLIOGRAFÍA

BARRAGÁN, JM. (2014): *Una nueva visión de la gestión integrada de áreas litorales*, UNESCO, Editorial Tébar Flores, pp. 685.

BOULLÓN, R.C. (1995): *Planificación del espacio turístico.* Editorial Trillas, México DF, pp.14.

COASTAL REASERCH GROUP (1969): Coastal Enviroments, N.E. Massachusetts and New Hampshire. Cont.1. Dep. Of Geology. Univ. Massachustts, Amherst, pp. 462.

COLECTIVO DE AUTORES. (2010): “Cuadernos de Geografía. No. 88”, ISSN 0210-086X, pp. 121-241.

COLECTIVO DE AUTORES. (2011): “Las comunidades autónomas y la gestión integrada de las áreas litorales de España. Materiales para un debate sobre gobernanza”, REGIAL, pp.333.

COLECTIVO DE AUTORES. (2011): “La gestión integrada de zonas costeras. ¿Algo más que una ordenación del litoral revisada?”, IIDL, JPM Ediciones, pp.339.

CONESA, V. (1995): *Guía metodológica para la evaluación de Impacto Ambiental.* Ediciones Mundi-Empresa. España, México.

CONSEJO DE ESTADO. (2000): “Decreto-Ley No 212 de 11 de julio de 1997 Gestión de la Zona Costera, La Habana”, Gaceta Oficial de la República de Cuba, pp. 6.

DEPARTAMENTO PROVINCIAL DE PLANIFICACIÓN FÍSICA (DPPF) CIUDAD DE LA HABANA. (1999). “Esquema de Ordenamiento Territorial de la Ciudad de La Habana”, pp.54.

LANZA, E Y J. MENA. (1993): *Acerca del contenido y alcance de los trabajos de planificación física en la esfera del turismo,* Instituto de Planificación Física (IPF), La Habana.

MATEO, JM. (2012): "Paisaje Y Geosistema: Apuntes Para Una Discusión Teórica". Revista Geonorte, Edición Especial, V.4, N.4, pp .249 – 260.

MARTÍN, R. (2006): *Principios, Organización y Práctica del Turismo. Tomo I, Centro de Estudios Turísticos*, Universidad de La Habana, pp. 134 (Formato digital).

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE TURISMO (OMT). (1998): "Datos esenciales 1997", OMT, pp. 28.

SALINAS, E. (2002): *Ordenación, Planificación y Gestión de los Espacios Turísticos: Aspectos teórico- metodológicos*, En: A Cappaci (Editor) Turismo y Sustentabilidad. Un acercamiento multidisciplinar por el análisis del movimiento y de las estrategias de planificación territorial, Universidad DegliStudi di Génova, Génova, pp .280.

SILVA, S., Y GUIMARES, M. (2008). "Gestión de territorios rurales". (OnLIne). Recuperado de http://repiica.iica.int/docs/B2220e/B2220e.pdf.

C. NUEVOS MODOS DE GESTIÓN TERRITORIAL, AMBIENTAL Y SOCIAL DE LA ACTIVIDAD TURÍSTICA, COMO MOTOR ECONÓMICO FRENTE A LA SALIDA DE LA CRISIS.

Planificación territorial y modelo de desarrollo turístico: Famara (Lanzarote), un viaje al pasado… o al futuro

Famara Guadalupe Aparicio*
Emma Pérez-Chacón Espino**
Faustino García Márquez***
** Geógrafa. Máster en Patrimonio Histórico, Cultural y Natural. Universidad de Las Palmas de Gran Canaria.*
***Geógrafa. Grupo de Geografía Física y Medio Ambiente. IOCAG, Instituto de Oceanografía y Cambio Global. Universidad de Las Palmas de Gran Canaria*
**** Arquitecto urbanista.*

RESUMEN
El objetivo de esta ponencia es mostrar la relación entre la planificación territorial y la evolución reciente de la zona de estudio considerada: Famara (Lanzarote, Islas Canarias). Para ello se analiza el papel de diferentes planes de ordenación en la evolución del espacio turístico de esa zona entre 1960 y 1991. Los resultados muestran las diferencias entre aplicar un modelo de crecimiento expansivo y otro basado en criterios de sostenibilidad.

ABSTRACT
The purpose of this publication is to know the links between the recent planning and evolution of the considered zone of this study: Famara (Lanzarote, Canary Islands). Here we analyze the roll of different plans of land management in the evolution of the touristic space of this zone between 1960 y 1991. The results sho how different is to apply a pattern of expansive growing and another based on sustainability criteria.

PALABRAS CLAVE
Planificación territorial, planeamiento urbanístico, urbanizaciones turísticas costeras, evolución del paisaje, sostenibilidad, Lanzarote, Islas Canarias.

KEYWORDS
Territorial planning, urban planning, coastal tourist resorts, landscape evolution, sustainability, Lanzarote, Canary Islands.

1. INTRODUCCIÓN

Hace 33 años, recién adquiridas las competencias legislativas en materia de ordenación territorial, Canarias comenzó, como Alicia, a atravesar el espejo. Al otro lado estaba lo que más tarde se denominaría el desarrollo territorial sostenible, pero que entonces era pura preocupación por la conservación del suelo rústico y los espacios naturales.

Antes, hasta 1970, Lanzarote carecía de planeamiento municipal o supramunicipal; por eso, la implantación del incipiente turismo en la Caleta de Famara, y en otras zonas de la isla, se había producido mediante planes oportunistas, extraños al sistema creado por la Ley del Suelo de 1956: los planes especiales de ordenación turística, creados por el Ministerio de Información y Turismo, o los proyectos de urbanización sin plan previo.

A lo largo de los 20 años siguientes a 1983, una legislación territorial cada vez más consciente del lugar que había tras el espejo, se fue ampliando a la ordenación integrada del territorio y, en particular, a los planes de ordenación de la unidad geográfica más evidente e idónea para una ordenación territorial, la isla, y fue convirtiendo estos planes en un potente instrumento de ordenación de los recursos naturales, territorial y urbanística. Pero Lanzarote no esperó.

La conciencia territorial de Lanzarote inventó, mucho antes, un plan de la isla, y se dotó de unas normas subsidiarias transitorias para defender su territorio mientras lo redactaba. Y hasta consiguió que se lo aprobaran en 1973, parcialmente y disfrazado de norma subsidiaria provincial, porque ni Madrid entendía lo de las islas, ni lo entendía la Ley de 1956. Pero aún eran malos tiempos para la nonata sostenibilidad: primaban los ímpetus desarrollistas, y el Plan fue el instrumento para impulsar el crecimiento turístico insular, también en Famara, usando los mismos planes urbanísticos oportunistas de la etapa anterior.

Al fin, entre 1987 y 1991, se produjo en la isla la conjunción entre el planeamiento insular y los objetivos de reconducción y contención sostenible del crecimiento turístico, y Famara fue de nuevo testigo privilegiado del cambio. El nuevo enfoque redujo radicalmente las expectativas especulativas, apenas desarrolladas, y acabó con los instrumentos urbanísticos de oportunidad.

Este singular proceso es el objeto de la presente ponencia, una reflexión sobre objetivos políticos, conciencia ciudadana, planeamiento oportunista e instrumentos de ordenación territorial dentro de un ámbito concreto, a lo largo de más de cuarenta años. Una reflexión oportuna, por otra parte, cuando el Gobierno de Canarias acaba de sacar a información pública un Anteproyecto de Ley en el que se proyecta reconocer a las administraciones municipales como principales protagonistas de la ordenación, reducir radicalmente la capacidad del planeamiento territorial supramunicipal e impulsar los instrumentos oportunistas de ordenación, rápidos y contundentes, extraños a un sistema jerarquizado de planificación. Tal vez, por eso, esta reflexión nos pueda servir para aprender algo

del pasado, proyectarlo hacia el futuro, y evitar el regreso a políticas y modos territoriales ya superados.

2. OBJETIVOS, HIPOTÉSIS Y METODOLOGÍA

Como objetivo general este trabajo se plantea proponer una reflexión sobre el papel que ha jugado la planificación territorial, o su ausencia, en la producción de algunos espacios turísticos de Lanzarote, tomando como punto de partida la evolución de las urbanizaciones turísticas en la costa de Famara (Lanzarote) entre 1960 y 1991, considerada como área piloto.

Este objetivo general se concreta en los siguientes objetivos específicos:

1) Localizar y caracterizar los proyectos urbanísticos turísticos de Famara entre 1960 y 1990.
2) Analizar los cambios que se han producido en la legislación territorial y ambiental durante el periodo estudiado.
3) Investigar la relación entre la evolución experimentada por las urbanizaciones (1960 y 1991) y la planificación territorial.
4) Estimar las posibles consecuencias ambientales que habría tenido el desarrollo de todos los proyectos previstos en Famara desde 1960.

Para alcanzar esos objetivos, se parte de la siguiente hipótesis: ¿existe una relación directa entre las determinaciones de los instrumentos de ordenación territorial de Lanzarote y la evolución del paisaje turístico de la costa de Famara entre 1960 y 1991?

El planteamiento metodológico general consiste en comparar cómo han evolucionado los proyectos de urbanizaciones turísticas de Famara antes y después de que la isla se dotara de su primer Plan Insular en 1973. Para ello se analizan proyectos de desarrollo turístico que se han intentado llevar a cabo en la zona de estudio. El procedimiento seguido se desglosa en tres fases. La primera consiste en la localización de proyectos urbanísticos (tabla 1) en distintas fuentes documentales, con especial atención a los que se corresponden con las décadas de 1970 y 1990.

Tabla 1: Recopilación de proyectos de desarrollo turístico previstos en la zona de estudio entre 1960 y 1990.

PROYECTO DE DESARROLLO TURÍSTICO:1960 Y 1990	
PROYECTO	AÑO
PU. ISLAND HOMES	1969
PEOT TILAMA	1974
PEOT COSTA ATLÁNTICA	1972
PEOT DEHESA DE FAMARA I FASE	1972
PEOT DEHESA DE FAMARA II FASE	1973
PEOT MARINA DE FAMARA	1973
PU PLAYA DE FAMARA	197*
PEOT COSTA BLANCA DE SOO	1975
PLAN PARCIAL CORTIJO DE BAJAMAR	1986

Fuente: Consejería de Obras Públicas, Transporte y Política Territorial del Gobierno de Canarias. Archivo Histórico del Ayuntamiento de Teguise. Oficina del Plan Insular del Cabildo de Lanzarote. Elaboración propia.

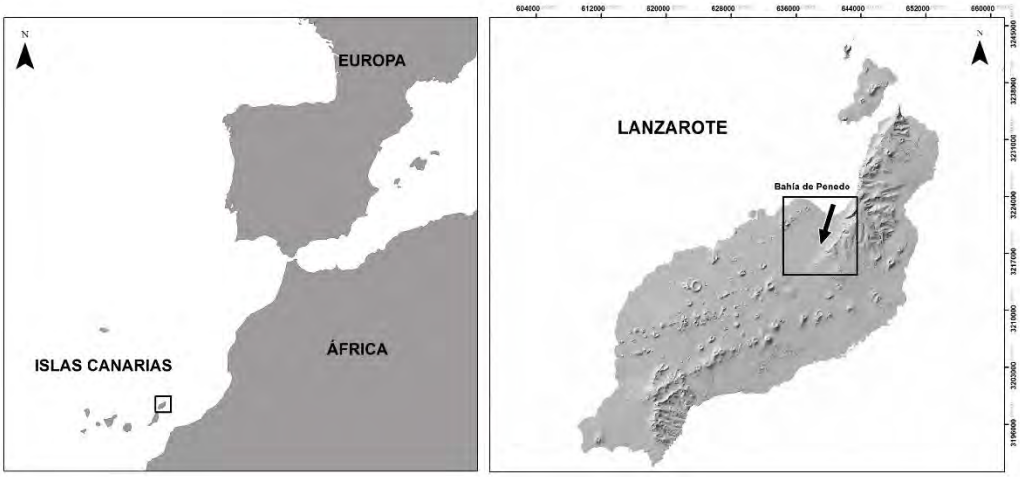
En la segunda fase, y con el fin de completar el estudio de los proyectos recopilados, se realiza un análisis espacio-temporal a través de imágenes aéreas, con el que se elabora una simulación en 3D de la superficie que habría ocupado cada uno de los proyectos turísticos de la zona estudiada, considerando tanto los no ejecutados como los finalmente realizados. También se hace una estimación de las consecuencias ambientales que se habrían derivado de la ejecución completa de lo proyectado.

La última fase considerada en la metodología se centra en la comparación de la evolución experimentada por la costa de Famara antes, e inmediatamente después del Plan Insular de Lanzarote de 1991. Así se contrastan dos modelos de ordenación, uno basado en la suma de planes parciales aislados, con una orientación claramente desarrollista, y otro que, sustentado en criterios de sostenibilidad, considera la isla de manera integrada.

3. CARACTERISTÍCAS GENERALES DEL ÁREA DE ESTUDIO

El estudio se ha realizado en un sector de la costa de Famara (figura 1), situada en la parte noroccidental de la isla de Lanzarote. Se trata de un área de alto valor ecológico y paisajístico, donde se combinan un extenso acantilado (Risco de Famara) y un sistema playa-duna (El Jable). Este último constituye un sistema eólico con una superficie de unos 90 km^2 y una longitud de 21 km que, antes de ser alterado por la actividad humana, atravesaba la isla de parte a parte por su sector central. La morfología dominante en su interior son las láminas de arena y las dunas tipo nebkhas, así como algunas barjanas (Cabrera, 2010:15).

Figura 1: Localización de la zona de estudio. La flecha (derecha) indica la circulación de los sedimentos.



Fuente: Elaboración propia

Los sedimentos eólicos están compuestos por materiales procedentes de productos lávicos y piroclásticos derivados de la actividad volcánica, así como por sedimentos de origen marino y, en menor medida, de origen terrestre.

Los sedimentos que forman el sistema de playa-duna entran a la isla por la Bahía de Penedo, situada al noroeste, circulan por su parte central y alcanzan el mar hacia el sureste, entre el Aeropuerto y Playa Honda. Se trata de un área desértica, de clima cálido y seco. Las precipitaciones son escasas y muy irregulares, tanto estacional como anualmente, la temperatura media es de 20º C y los vientos alisios dominantes tienen componente nordeste. Por lo que respecta a la vegetación, destaca la presencia de especies psammófilas, halófilas y xerófilas, entre las que se encuentra *Traganum moquinii* (balancón). Esta especie tiene un papel ecológico fundamental, pues contribuye a la formación del cordón de dunas costeras. Este sistema de playa-duna ha experimentado una intensa y secular alteración antropogénica (Cabrera, 2010:127). Por su parte, en los Riscos de Famara se registra una de las mayores concentraciones de endemismos, por unidad de superficie, de Canarias. Desde 1986 este espacio cuenta con un estatus de protección, formando parte actualmente del parque natural del Archipiélago Chinijo. A ello se suman otras figuras de protección de ámbito europeo, al ser Zona de Especial Protección de Aves (ZEPA), y Zona de Especial Conservación (ZEC).

4. RESULTADOS

La investigación realizada ha permitido localizar once proyectos de urbanización turística, de los que dos corresponden al período comprendido entre 1960 y 1970, ocho entre 1970 y 1980, y solamente uno desde 1980 a 1990.

4.1. Los inicios de la transformación turística de Famara: 1960-1970

Las primeras urbanizaciones que se realizaron en Famara se remontan a los últimos años 60 del pasado siglo, cuando se tramitan los complejos turísticos “Island Homes” y “Playa del Perejil” (figura 2). El primero cuenta con la aprobación definitiva, mientras que el segundo fue suspendido por la Comisión Provincial de Urbanismo (CUMAC), por incumplir las Normas Complementarias y Subsidiarias del Planeamiento (NN.SS.).

En esa misma década, y desde el Cabildo, se inicia el trámite para elaborar un Plan Insular que permitiese establecer la ordenación territorial de la totalidad de la Isla. Éste se terminaría en 1973, con su aprobación parcial transformado en Normas Subsidiarias de ámbito provincial. Como medida cautelar durante la redacción de este plan, el Cabildo promueve unas Normas Subsidiarias insulares que son aprobadas por el Ministerio de Vivienda el 30 de julio de 1970.

4.2. El proceso de consolidación del modelo de ocupación turística en Famara: 1970-1980

A partir de 1970 comienzan a aprobarse proyectos de grandes complejos turísticos en Famara, mediante la figura de los planes especiales de ordenación turística (tabla 2). Esta etapa de expansión está vinculada tanto a la entrada en vigor de las Normas Subsidiarias, en 1970, como a las previsiones urbanizadoras del Plan Insular de 1973. En apenas seis años se preveía pasar de urbanizar 36 ha en Famara a intentar ocupar casi 300 ha en la base del Risco de Famara. Todo ello en un suelo que, en la actualidad, está catalogado como suelo rústico de protección natural y protegido por la Ley 12/1994, de 19 de diciembre, de Espacios Naturales de Canarias.

Tabla 2. Recopilación de iniciativas de urbanización turística entre 1970 y 1980. Abreviaturas: Proyecto de urbanización (PU), aprobación definitiva (AD)

PROYECTO	PU	SITUACIÓN	FECHA	ha	CAMAS
PEOT TILAMA		A.D	30/03/1974	76	5.062
PEOT COSTA ATLÁNTICA		A.D	20/07/1972	73	*
PEOT DEHESA DE FAMARA I FASE		A.D	20/07/1972	100	3.831
PEOT DEHESA DE FAMARA II FASE		A.D	31/*/1973	164	14.414
PEOT MARINA DE FAMARA		A.D	20/06/1973	10	950
PU PLAYA DE FAMARA	SI	A.D	27/11/197*	54	*.700
PEOT COSTA BLANCA DE SOO		A.Provisional	21/05/1975	*	*

Fuentes: Archivo histórico de la Consejería de Obras Públicas, Transportes y Política Territorial del Gobierno de Canarias. Oficina del Plan Insular del Cabildo de Lanzarote. Archivo histórico del Ayuntamiento de Teguise.

4.3. Los inicios de la protección y la ordenación territorial: 1980-1990

En los comienzos de la década de los ochenta del siglo pasado, el proceso de transformación del espacio insular seguía siendo de carácter expansivo, y las previsiones indicaban que se intensificaría la tendencia. Se seguían aprobando planes urbanísticos sin contar con una previa planificación de conjunto, y sin incorporar criterios de sostenibilidad.

4.3.1. Etapa previa al Plan Insular de Ordenación de Lanzarote de 1991

Ante la ausencia, en la legislación estatal, de una figura de ordenación territorial adaptada a las especificidades de las islas, y teniendo en cuenta tanto el carácter limitado del territorio insular como su riqueza natural, Canarias inició los primeros pasos en materia de ordenación territorial. Por aquel entonces se discutían aspectos sobre la preservación del medio natural, que conducirían a la Ley 12/1987, de 19 de junio, de declaración de espacios naturales de Canarias, que declaró a los Islotes y Famara como Parque Natural. El estatus de protección entraba en conflicto con la clasificación de suelo propuesta por el Plan Insular de 1973 para Famara, que es la de reserva urbana residencial de carácter turístico.

Por otra parte, la Ley 1/1987, de 13 de marzo, reguladora de Planes Insulares de Ordenación, creó el instrumento que permite ordenar el territorio insular en su conjunto. El Cabildo de Lanzarote, conocedor previamente del proyecto, al que entendió como un posible instrumento para la reconducción del desarrollo turístico acelerado que estaba viviendo Lanzarote, encargó la redacción del segundo Plan Insular a la consultora A.U.I.A., que lo desarrolló bajo la dirección de Fernando Prats. Sin estar aún aprobada la Ley comenzaron los trabajos del Avance, que propuso una desaceleración del crecimiento turístico y que acabaría aprobándose el 30 de octubre de 1987, previo acuerdo de todos los Ayuntamientos de la isla.

En paralelo se sigue tramitando el proyecto de otro complejo turístico, denominado “Cortijo de Bajamar”. Sin embargo, el plan fue suspendido por la CUMAC, ya que la zona en la que se pretendía desarrollar este proyecto urbanístico se clasificaba, en el Avance del Plan Insular de 1991, como suelo rústico de litoral y costero, en una franja perimetral paralela a la costa, y suelo rústico de protección de valor natural ecológico, en la zona de El Jable. El acuerdo suspensivo argumentaba que el plan parcial se vinculaba al Plan Insular de 1973, que estaba en ese momento en fase de revisión, por lo que el plan parcial podría entrar en conflicto con las determinaciones del nuevo planeamiento insular.

4.3.2. Etapa posterior al Plan Insular de Ordenación de Lanzarote de 1991

La simple formulación del avance del PIOT de Lanzarote, en 1987, paralizó los planes parciales que no contaban con aprobación definitiva, así como los que se encontraban en situación administrativa irregular. Esto supuso un cambio sustancial en la dinámica del crecimiento turístico de la isla y el inicio de una nueva etapa, en la que se reconocía institucionalmente la necesidad de ordenar el

crecimiento urbanístico mediante medidas de ámbito insular, y de reclamar el cumplimiento de las etapas programadas por los planes urbanísticos.

Ante las perspectivas que estaba abriendo la aprobación del Avance del Plan, el equipo redactor planteó los fundamentos jurídicos que permitirían al nuevo planeamiento insular desclasificar, sin indemnización, una buena parte del suelo urbanizable turístico existente. Con este fin, elaboraron un informe jurídico en el que establecieron los criterios generales y consecuencias de su aplicación, analizando cada uno de los casos posibles.

El informe jurídico-urbanístico contiene un apartado por cada una de iniciativas urbanizadoras de carácter turístico desarrolladas en la isla. En la zona de Famara, el Plan Insular (1991) destaca los planes parciales de Tilama, Vegavista, Dehesa de Famara (primera y segunda Fase), Marina de Famara, Playa de Famara y Playa del Perejil. Indica que están en suelos anteriormente clasificados para urbanizar, pero que nunca se llegaron a ejecutar. Por ello, considera que están deslegitimados, y los reclasifica como suelo rústico. A su vez, algunos de los planes urbanísticos aprobados entran también en contradicción con la Ley de declaración de espacios naturales, al encontrarse dentro del ámbito del Parque Natural de los Islotes y el Risco de Famara. En cuanto al plan de *Island Homes*, el Plan Insular, debido al grado de desarrollo que presenta, respeta la edificación ya ejecutada pero limita los distintos usos y actividades. Por lo que respecta al plan parcial “Cortijo de Bajamar”, el Plan sostiene que no ha sido objeto de aprobación definitiva, por lo que no contempla ningún derecho indemnizatorio.

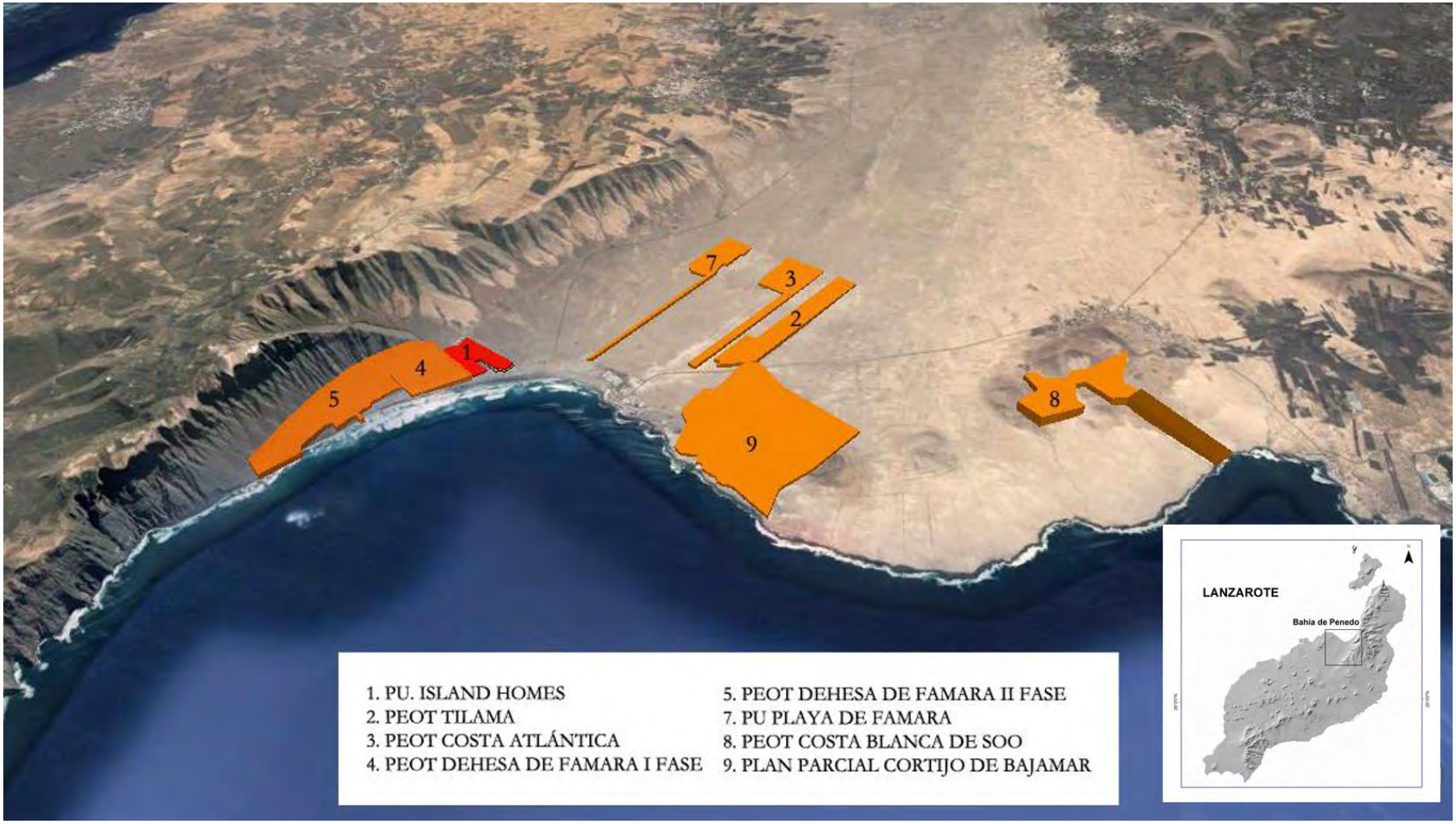
Lo sucedido en Famara es una muestra de la fuerte presión que el desarrollo turístico ha generado en las costas insulares, como se puede apreciar en la figura 2. La evolución posterior de la costa de Famara habría sido muy diferente de no haber sido por el importante papel que jugaron los procesos políticos y la creciente conciencia ciudadana de los actores locales, y su reflejo en la planificación territorial en la década de los 80 del siglo pasado. La dimensión de esta diferencia salta a la vista cuando se compara la capacidad de alojamiento que preveían, para Famara, los dos Planes Insulares (tabla 3): mientras que el de 1973 proyectaba en la zona 25.000 camas turísticas, el de 1991 sólo permitió 740.

Tabla 3. Camas turísticas y suelo urbanizable de todos los planes parciales estudiados en Famara

Nº DE CAMAS TURÍSTICAS			SUP. SUELO URBANIZABLE (ha)	
	PLAN-73	PLAN-91	PLAN-73	PLAN-91
Famara	25. 000	740	763	36

Fuentes: Archivo histórico de la Consejería de Obras Públicas, Transportes y Política Territorial del Gobierno de Canarias. Oficina del Plan Insular del Cabildo de Lanzarote. Archivo histórico del Ayuntamiento de Teguise.

Figura 2. Simulación de los proyectos turísticos previstos en Famara entre 1960 y 1991. Vista 1. Google Earth. Color rojo los proyectos de desarrollo turístico que se han llevado a cabo y en color naranja la superficie prevista a urbanizar.



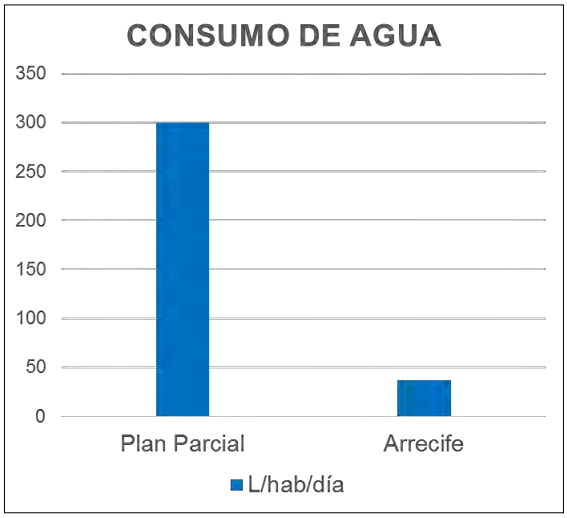
Fuentes: Archivo histórico de la Consejería de Obras Públicas, Transportes y Política Territorial del Gobierno de Canarias. Oficina del Plan Insular del Cabildo de Lanzarote. Archivo histórico del Ayuntamiento de Teguise.

4.4. Aproximación a las posibles consecuencias ambientales

Para ilustrar la incidencia de los cambios que habría supuesto la ejecución de las urbanizaciones turísticas previstas en Famara, se ha realizado una estimación preliminar de sus posibles consecuencias ambientales. Para ello se ha tenido en cuenta el consumo de agua que se habría generado, la artificialización del suelo y las interferencias con la dinámica eólica y la dinámica de vertientes.

Por lo que respecta al suministro de agua, se toman como referencia los datos del abastecimiento de agua señalados en el Plan Parcial "Dehesa de Famara II Fase", en el que la dotación ascendía a 300 litros por habitante y día. Si se compara el consumo de agua estimado por el plan parcial con el acceso a este recurso que tenía el resto de habitantes de la isla, en ese mismo periodo, se observan notables contrastes. Hasta ese momento, sólo los habitantes de la capital tenían acceso a unos 37 litros de agua por habitante y día (C.I.E.S. 1971:40), por lo que la diferencia entre la estimación de abastecimiento de agua que se preveía para un turista y la que realmente recibía un lanzaroteño era de un 800% (figura 3).

Figura 3. Diferencia de consumo de agua entre un turista y un lanzaroteño



Fuente: Archivo histórico de la Consejería de Obras Públicas, Transporte y Política Territorial del Gobierno de Canarias. Centro de Investigación Económica y Social de la Caja Insular de Ahorros (1971).Lanzarote.

Otra de las consecuencias ambientales se derivaría de la superficie ocupada por las actuaciones previstas en el conjunto de los planes parciales. En total, habría supuesto la pérdida de casi 7.630.000 m^2 de suelo con un alto valor ecológico y paisajístico que, en algunos casos, estaría localizado a escasos 100 m de la línea de costa. Otra consecuencia de esa ocupación turística del litoral habría sido la alteración progresiva del sistema de playa-duna, tanto por el efecto barrera de las edificaciones, que hubieran bloqueado la entrada de sedimentos desde el mar, como por la previsible extracción de jable destinado a la construcción.

La artificialización producida por la construcción de más de once complejos turísticos, y su situación en el territorio (figura 2), habrían provocado la interrupción de la dinámica natural del sistema de dunas, la paralización del aporte de sedimentos al sistema eólico y, probablemente, la desaparición paulatina del jable. Además, también habrían alterado el perfil de equilibrio del talud coluvial del Risco de Famara, incrementando la peligrosidad en la zona.

5. DISCUSIÓN DE LOS RESULTADOS OBTENIDOS

5.1. Proceso natural

Tal y como se constata igualmente en la figura 2, la ejecución de los planes parciales analizados habría alterado el litoral de Famara de manera significativa. De las camas turísticas previstas en el Plan Insular de 1973, la zona de Famara sólo significaba el 5% de la isla. Pero ese 5% habría supuesto la ocupación del 30% del litoral de Famara. Esto habría implicado la alteración sustancial del sistema de dunas, al igual que ha sucedido en otros ecosistemas dunares de Canarias, como Corralejo y Jandía en Fuerteventura y Maspalomas en Gran Canaria, entre otros.

Por lo que respecta al sistema de dunas de El Jable, investigaciones recientes ponen de manifiesto que la construcción del único proyecto urbanístico que se llegó a ejecutar (Island Homes) altera la entrada de sedimentos desde el mar, y que los bungalows edificados producen un efecto barrera ante el flujo eólico, provocando que la arena los cubra parcialmente (Cabrera, 2010: 197).

5.2. Marco legal y de planeamiento

Por su parte, el marco jurídico dentro del que se han elaborado los planes urbanísticos ha variado a lo largo del tiempo, y esos cambios han incidido, con diferente signo, en el proceso de transformación de Famara. A principios de la década de los 60, en el primer periodo estudiado, no existía ordenación territorial a escala municipal ni insular, y las iniciativas urbanizadoras de Famara se limitaban a satisfacer la incipiente demanda de los propietarios y promotores, con el lejano amparo de la legislación estatal del suelo y del turismo.

Durante el segundo periodo, que abarca los años 70 y 80 del pasado siglo, se intentó impulsar y consolidar la zona como destino turístico, al amparo del Plan Insular de 1973, cuyo objetivo principal era la promoción del desarrollo turístico, permitiendo a los ayuntamientos delimitar las zonas urbanizables y añadir las posibles zonas de interés turístico. Partiendo de la clasificación de la zona de Famara como suelo de reserva urbana residencial de carácter turístico, se aprobó durante este período más de la mitad del planeamiento detallado de la zona, a través de planes especiales de ordenación turística.

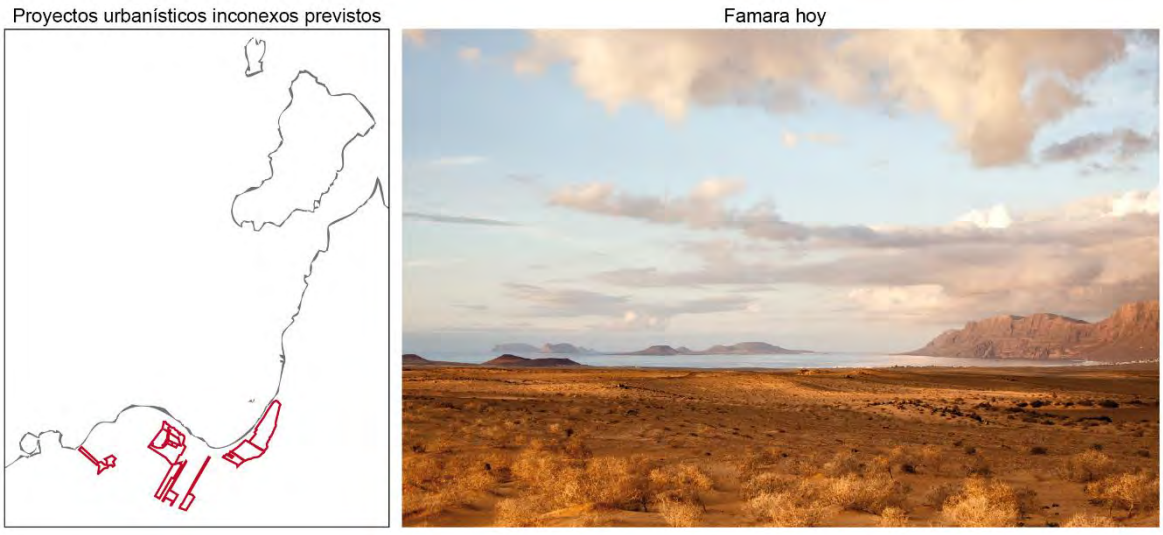
La aprobación definitiva de todos estos planes de iniciativa privada es una muestra clara de que los valores que primaban en ese momento, en la

Administración Pública, eran el crecimiento económico a través de la promoción de un desarrollo turístico rápido y sin limitaciones, que llevó a aprobar planes urbanísticos con capacidad para casi 25.000 camas turísticas.

La última fase, desde 1980 a la actualidad, supone un cambio radical con respecto a las dos anteriores, tanto en los objetivos que orientan la ordenación territorial, como en los procedimientos y su resultado final. La coordinación entre el Gobierno Autónomo, el Cabildo Insular de Lanzarote y algunos de los Ayuntamientos de la isla, da como resultado un planeamiento insular de carácter integral, que asume las directrices de la Ley 1/1987, de 13 de marzo, reguladora de los Planes Insulares de Ordenación. El Plan Insular de Lanzarote de 1991 reclasifica como suelo rústico numerosas zonas urbanizables o de reserva urbana, por su alto valor paisajístico y ambiental, entre las que destaca Famara. En definitiva, una buena práctica de gobernanza permitió reconducir el modelo de crecimiento turístico.

Finalmente, debe resaltarse el papel que ha jugado la planificación territorial en la zona estudiada, Famara. Sus efectos en el territorio dependen de los objetivos y criterios con los que se elaboran los planes (figura 4), y de las políticas públicas que, de forma explícita o implícita, se formulan sobre el territorio. Por un lado, están las dos primeras fases del proceso urbanizador de la costa de Famara, cuyos objetivos derivan de un marco conceptual y público desarrollista y expansionista, en el que el interés por promover el desarrollo turístico era lo principal. Y por otro lado, se encuentra la última fase, cuyo objetivo principal es la puesta en valor los recursos naturales y culturales, y que se aborda desde la perspectiva de la isla en su conjunto, mediante un instrumento de planificación de escala insular, el plan de 1991, e incorporando criterios de sostenibilidad

Figura 4. Un planeamiento con carácter desarrollista (izquierda) y en contraposición otro elaborado con criterios de sostenibilidad (derecha).



Fuente: Imagen tomada por Carlos Reyes Betancort.

6. CONCLUSIÓN

El análisis realizado permite constatar que existe relación entre las determinaciones derivadas de los instrumentos de ordenación territorial de Lanzarote y la evolución del paisaje turístico de Famara.

Por un lado, se concluye que la ejecución de los planes turísticos analizados habría supuesto la artificialización, directa o indirecta, de una gran parte de la costa de la Bahía de Penedo, en Famara. Y que las consecuencias ambientales habrían sido muy altas, especialmente en lo relativo al consumo de recursos externos a la isla y al consumo de suelo.

Con respecto a la evolución del paisaje turístico de Famara, se contraponen dos modelos de planificación. Uno desarrollista, que habría supuesto una artificialización sustancial de este litoral, y otro modelo que, al incorporar criterios de sostenibilidad, considerando la isla en su conjunto, hizo posible la conservación de uno de los paisajes más emblemáticos de Lanzarote.

La transformación que ha experimentado el litoral de Famara, durante las últimas décadas, pone de manifiesto que los resultados en el territorio de los planes de ordenación están subordinados a los objetivos y criterios con los que éstos se elaboren. Y que ello, a su vez, depende de la autoridad que formula las políticas públicas sobre el territorio y dirige y controla las instituciones, y de la sociedad que lo respalda o lo permite. La zona de Famara es un ejemplo de buena práctica, pues permite constatar cómo la incorporación de criterios de sostenibilidad, el esfuerzo en materia legislativa, el control y coordinación de las distintas administraciones implicadas y, en suma, la buena gobernanza permiten priorizar la conservación de los recursos naturales y culturales frente al proceso urbanizador que provocaba el modelo de desarrollo turístico establecido entre 1960 y 1987.

Este trabajo también pone de manifiesto que las políticas y los planeamientos territoriales expansivos pueden comprometer ingentes recursos económicos públicos, si posteriormente resultara necesario contener el crecimiento e indemnizar por las inversiones realizadas o las expectativas creadas. En el caso del Plan Insular de Lanzarote de 1991, la inacción de los promotores, la justeza del marco legal vigente y el depurado estudio jurídico realizado, permitió reconducir la situación sin cargas para el erario público. Tal vez valdría la pena, justamente ahora que estamos a tiempo, revisar las políticas expansionistas, el marco legal en construcción y el sistema y el modo de planeamiento que viene. Para que no haya que estudiar Famara de nuevo, en el futuro.

BIBLIOGRAFÍA

Anteproyecto de Ley del Suelo de Canarias (BOC nº 50, de 14 de marzo de 2016).

CABRERA VEGA, L. L. (2010): *Sedimentología, estratigrafía, dinámica sedimentaria y evolución de El Jable (Lanzarote)*. *Propuesta de gestión.* Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, 252 pp.

CÁCERES MORALES, E.; GONZÁLEZ VIEITEZ, A.; BERGASA PERDOMO, O.; HERNÁNDEZ CREUS, V. Y CABRAL RODRÍGUEZ A. (1971): *Lanzarote*. Boletín nº 11 del Centro de Investigación Económica y Social (C.I.E.S.) de la Caja Insular de Ahorros.

Ley 12/56, de 12 de mayo sobre régimen del suelo y ordenación urbana (BOE nº 135, de 14 de mayo de 1956).

Ley 19/1975, de 2 de mayo de 1975 de reforma de la ley Sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (BOE nº 107, de 5 de mayo de 1975).

Ley 1/1987, de 13 de marzo, reguladora de los Planes Insulares de Ordenación (BOC nº 35, de 23 de Marzo de 1987 – 331).

Ley 12/1987, de 19 de junio, de declaración de Espacios Naturales de Canarias (BOC nº 85, de 1 de Julio de 1987 – 876).

Ley 12/1994, de 19 de diciembre, de Espacios Naturales de Canarias (BOC nº 157, de 24 de diciembre de 1994 – 1974).

Normas Complementarias y Subsidiarias del Planeamiento de la Isla de Lanzarote. Cabildo Insular de Lanzarote (BOE nº 248, de 16 de octubre de 1970).

Oficina del Plan Insular del Cabildo de Lanzarote: “Plan Insular de Ordenación. Informe jurídico 10.5 (1988-1990)”. Documento inédito.

C. NUEVOS MODOS DE GESTIÓN TERRITORIAL, AMBIENTAL Y SOCIAL DE LA ACTIVIDAD TURÍSTICA, COMO MOTOR ECONÓMICO FRENTE A LA SALIDA DE LA CRISIS.

Privatización de los recursos naturales turísticos y su impacto en la redistribución de las rentas en pequeñas comunidades.

Andrea Medina Enríquez*
Manuel Doval Abad**
**Mg*. *Arquitecta*
***PhD Arquitecto*

RESUMEN
Este trabajo presenta una investigación sobre la privatización de un recurso natural turístico y su impacto en la distribución de las rentas que genera el ecoturismo en una pequeña comunidad. El recurso natural se ubica en el corredor ambiental «Llanganates-Sangay» de la zona centro de Ecuador, donde la gran afluencia de turistas que visita el lugar constituye una oportunidad para el desarrollo local colectivo. Sin embargo, actualmente sus dos accesos se encuentran monopolizados. El caso de estudio se centra en uno de los accesos y analiza las rentas que producen las actividades de ecoturismo en torno a dicho recurso, concluyendo con un análisis comparativo del porcentaje de ingresos que corresponde a cada sector en relación al total.

ABSTRACT
This paper presents an investigation about privatization of a natural touristic resource and its impact on the incomes distribution produced by ecotourism in a small community. The natural resource is located in the environmental corridor "Llanganates-Sangay" of Ecuador center, where the large influx of tourists visiting the place is an opportunity for collective local development area. However, currently its two entrances are monopolized. The case study focuses on one of the access, analyzing ecotourism activities around the natural resource and its economic incomes, concluding with a comparative analysis of the percentage of income corresponding to each sector in relation to the total.

PALABRAS CLAVE
Privatización, ingresos, ecoturismo, desarrollo local, pequeñas comunidades.

KEYWORDS
Privatization, incomes, ecotourism, local development, small communities.

1. INTRODUCCIÓN

La OMT define el «Ecoturismo» como una actividad turística con escasa intervención del hombre, que contribuye a la protección de la naturaleza y que fomenta el bienestar de las poblaciones locales. Las estrategias utilizadas en el desarrollo del ecoturismo aportan recursos para la protección de las zonas naturales y generan beneficios económicos para las comunidades, organizaciones y gobiernos locales que gestionan estas áreas, logrando un equilibrio entre uso y protección. Uno de los objetivos principales de la actividad es la concientización de los habitantes y los turistas sobre la conservación de la naturaleza y la cultura existente en las localidades, y otro la creación de empleos que generen ingresos para la población local.[1]

Solano (2015) señala que: "más de 125 países, en su mayoría los considerados subdesarrollados, han valorado el turismo como la mayor industria, pues es el responsable primario de la generación de empleo y de entrada de divisas. Es la industria de servicios más amplia y abarca el rubro más grande en el comercio internacional de servicios. Su mérito radica en la materia prima que lo nutre y que permite su funcionamiento: la naturaleza y la diversidad cultural de las personas que la habitan".[2] La creación de servicios y empleo con poca inversión es factible en pequeñas comunidades a través del ecoturismo, ya que la materia prima son los recursos naturales, sin embargo, estas ventajas traen consigo problemas de tipo regulatorio como la privatización y monopolización de los atractivos naturales, lo que dificulta la equitativa distribución de las rentas a todos los sectores involucrados. Como mencionan Fariña e Higueras: "el turismo (…) es un generador de empleo importante ya que exige un alto volumen de mano de obra que, además no puede ser automatizada". [3]

La Constitución del Ecuador en el capítulo de Derechos de la Naturaleza, artículo 72, expresa: "las personas, comunidades pueblos y nacionalidades tendrán derecho a beneficiarse del ambiente, de las riquezas naturales que les permitan el buen vivir. Los servicios ambientales no serán susceptibles de apropiación; su producción, prestación, uso y aprovechamiento serán regulados por el Estado"[4].

Por otra parte, la declaración de Quebec reconoce que el ecoturismo alberga los principios del «Turismo Sostenible», y recomienda a los gobiernos nacionales, regionales y locales que formulen políticas y estrategias en el marco del desarrollo sostenible, que aseguren la participación y coordinación de todas las instituciones públicas y agentes interesados y que además, desarrollen herramientas de

---

[1] ***ASAMBLEA GENERAL OMT***. *Código Ético Mundial para el Turismo. Resolución A/RES/406(XIII). Chile. 1999.*

[2] ***SOLANO***, *M. Disfraces del desarrollo turístico: privatización, despojo y resistencias en los medios rurales de México. Pensamiento al margen. México. 2015*

[3] ***FARIÑA***, *J.,* ***HIGUERAS***, *E. Turismo y uso sostenible del territorio. Cuadernos de Investigación Urbanística. Madrid. 1999*

[4] ***CONSTITUCIÓN DEL ECUADOR***. *Asamblea Constituyente. Boletín Oficial del Estado, nº449.* Ecuador. 2008

gestión frente al crecimiento de la actividad y sus consecuencias.[5]

1.1. Indicadores referenciales

Para determinar en que medida se cumplen en un territorio los objetivos de desarrollo sostenible con la actividad ecoturística, Lárraga, Carranza y Benítez [6] (2015), construyen los siguientes indicadores basándose en los principios éticos que, según Naciones Unidas (1997) deben regir la actividad turística:

- Indicador para medir la contribución del turismo al entendimiento y al respeto mutuos entre hombres y sociedades.
- Indicador para medir el desarrollo personal y colectivo a partir de las acciones generadas por el turismo.
- Indicador para medir el desarrollo sostenible de las comunidades objetivo.
- Indicador para medir el aprovechamiento y enriquecimiento del patrimonio cultural de la humanidad.
- Indicador para medir el beneficio de la actividad para los países y las comunidades de destino.
- Indicador para medir las obligaciones de los agentes del desarrollo turístico
- Indicador para medir derecho al turismo.
- Indicador para medir la libertad de desplazamientos turísticos.
- Indicador para medir la eficiencia en la aplicación de los derechos de los trabajadores y de los empresarios del sector turístico (ONU, Estambul1997).

Los autores señalados manifiestan que: “la privatización de los parajes turísticos, segrega en muchos casos el desarrollo de las comunidades nativas, condenándolas a la servidumbre, agudizando su pobreza, encareciendo los productos básicos, contaminando sus recursos hídricos, rebasando la capacidad de carga de su infraestructura”[7].
Junto con los indicadores anteriores, y para evaluar el desarrollo de las comunidades que habitan en los parajes naturales turísticos, los autores citados, basándose en Toledo (2000), identifican también los siguientes indicadores:

- Indicador para medir el uso adecuado o no destructivo de los recursos naturales.
- Indicador para medir el control cultural. Ello implica que la comunidad tome decisiones que salvaguarden sus propios valores culturales.
- Indicador para medir la toma de control social, medible en el incremento de la calidad de vida de los miembros de la comunidad.

[5] ***UNWTO***. *Declaración de Quebec sobre el Ecoturismo. Quebec. 2002. http://www.unwto.org/sdt/IYE/index.htm*
[6] ***LÁRRAGA*** *L. R. ,* ***CARRANZA*** *R. G y* ***BENÍTEZ*** *G. V. F. Impacto ambiental y privatización de los parajes turísticos en la Huasteca Potosina. Revista: Turydes Turismo y Desarrollo. Universidad Autónoma de San Luis Potosí. México. 2015. www.eumed.net/rev/turydes/17/privatizacion.html*
[7] *op. cit.*

- Indicador económico. Lo que involucra la regulación de los intercambios económicos que la comunidad y sus miembros realizan con el resto de la sociedad y con los mercados locales, regionales, nacionales e internacionales.
- Indicador para medir control político. Esto implica la capacidad de la comunidad para crear su propia organización (socio/productiva).

1.2. Objetivos del estudio

Afectando el monopolio de las actividades de ecoturismo a los emprendedores locales y a la prestación de sus servicios, los objetivos del presente trabajo son: por un lado, comprobar que la privatización de un atractivo natural produce una inequitativa distribución de las rentas en la comunidad, y por otro, comparar el presupuesto municipal con los ingresos de dicha práctica informal.

2. ÁMBITO ESPACIAL

La división política de Ecuador denomina «parroquias» a las unidades más pequeñas de territorio, la parroquia «Río Verde» se encuentra enclavada entre la región natural amazónica y la sierra ecuatoriana, pertenece a la provincia de Tungurahua y al cantón (municipio mediano) «Baños de Agua Santa», que es conocido a nivel nacional e internacional por sus atractivos de turismo natural. Con 246,5 km² de superficie, el territorio alberga una zona urbana de 24.96 hectáreas, dos reservas ecológicas, un corredor ambiental de alta biodiversidad y dos áreas protegidas.[8]

El río principal que atraviesa el territorio es el «Río Verde» y genera gran parte de las actividades ecoturísticas que se desarrollan en la localidad, desemboca en el río amazónico «Pastaza» formando un encañonado y la cascada «Pailón del Diablo[9]» compuesta por rocas de origen volcánico y más de 80 metros de altura, uno de sus accesos constituye el objeto del presente trabajo.

3. METODOLOGÍA

La metodología empleada para el trabajo se inicia con un reconocimiento evolutivo y legal del problema de privatización del acceso al recurso natural, donde se revisan los «Derechos de la Naturaleza» implementados en la Constitución del Ecuador del año 2008. Además, se indaga en el proceso de expropiación iniciado por el gobierno local contemplado dentro del Código

[8] ***GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO RÍO VERDE****. Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la Parroquia Río Verde 2013-2028.http://gadrioverde.gob.ec/wp-content/uploads/2014/03/PDOT-2013.pdf*

[9] ***EL PAILÓN DEL DIABLO*** *es una enorme cascada ubicada a 30 minutos de la ciudad de Baños (Ecuador), en la vía que conduce a Puyo (Pastaza), en la parroquia de Río Verde. Considerada como uno de los mayores atractivos de la zona. www.ecostravel.com › Ciudades & Destinos › Baños*

Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.[10]

A continuación se realiza un análisis general de las actividades económicas que constan en el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) de la parroquia del año 2010 y se evidencia la dinámica del ecoturismo en la zona. Posteriormente se calculan las rentas mensuales y anuales producidas por el acceso privatizado y los ingresos económicos que generan todas las actividades turísticas dependientes del recurso natural. Finalmente, se comparan las rentas de las actividades turísticas de la comunidad en relación al ingreso total y al del acceso privatizado, para relacionarlo con el presupuesto anual del gobierno local.

Las fuentes primarias se toman de infomación facilitada por autoridades y líderes locales y otros datos se extraen de documentos oficiales nacionales e internacionales y de bibliografía de autores.

4. DESARROLLO DE LA INVESTIGACIÓN

4.1. Análisis del marco legal

La Constitución ecuatoriana del 2008 en varios artículos del capítulo siete sobre «Derechos de la Naturaleza[11]» indica que las personas, comunidades y nacionalidades que habitan en un territorio con riqueza natural, tienen derecho a beneficiarse de ella para mejorar su calidad de vida, promoviendo la conservación y protección de la misma, e impidiendo su apropiación y privatización. En el caso de estudio, el monopolio de los beneficios económicos producidos por el acceso restringido produce inconformidad en los habitantes y autoridades, iniciándose un proceso de expropiación del terreno donde se ubica el sendero de ingreso. El proceso empieza en el período administrativo 2000-2004 y cuenta con el apoyo de varias instituciones gubernamentales, no gubernamentales y académicas, quienes aportan informes de tipo técnico y legal; sin embargo, nunca se lo culmina y la actividad de observación de la cascada continúa administrada y gestionada por un único beneficiario.

---

[10] ***El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*** *(COOTAD) (2010), establece en su artículo 3 los principios por los que se regirá el ejercicio de la autoridad y las potestades públicas de los gobiernos autónomos descentralizados (municipios), y en concreto el h establece que dichas instituciones locales priorizarán las potencialidades, capacidades y vocaciones de sus circunscripciones territoriales para impulsar el desarrollo y mejorar el bienestar de la población e impulsarán el desarrollo territorial centrado en sus habitantes, su identidad cultural y los valores comunitarios. La aplicación de este principio conlleva asumir una visión integral, asegurando los aspectos sociales, económicos, ambientales, culturales e institucionales, armonizados con el territorio y aportando al desarrollo justo y equitativo de todo el país.*

[11] *El artículo 71 establece los derechos de la naturaleza y la capacidad de toda persona, comunidad, pueblo o nacionalidad para exigir el cumplimiento de los mismos y el artículo 74 señala que dichos sujetos tendrán derecho a beneficiarse del ambiente y de las riquezas naturales que les permitan el buen vivir. Así mismo indica que los servicios ambientales no seran susceptibles de apropiación; su producción, prestación, uso y aprovechamiento seran regulados por el Estado.*

En el artículo 447 de Declaratoria de Utilidad Pública del COOTAD, se señala que: “Para realizar expropiaciones, las máximas autoridades administrativas de los gobiernos regional, provincial, metropolitano o municipal, resolverán la declaratoria de utilidad pública, mediante acto debidamente motivado en el que constará en forma obligatoria la individualización del bien o bienes requeridos y los fines a los que se destinará”.

La cronología del proceso de privatización y las posteriores acciones legales que emprende el gobierno local inicia en años anteriores a la renovación de la Constitución del año 2008, donde se implementa el capítulo siete de «Derechos de la Naturaleza», por otro lado, el gobierno local emprende un proceso de declaratoria de utilidad pública como una única salida al conflicto y no se explora otras alternativas a la expropiación.

4.2. Actividades económicas y turísticas del territorio

Según la OMT el ecoturismo debe cumplir con los objetivos de un «turismo sostenible». La apuesta de los gobiernos nacionales y locales como un generador de empleo y riqueza en sus territorios, ha hecho que esta actividad se incremente de forma notable en los últimos años.

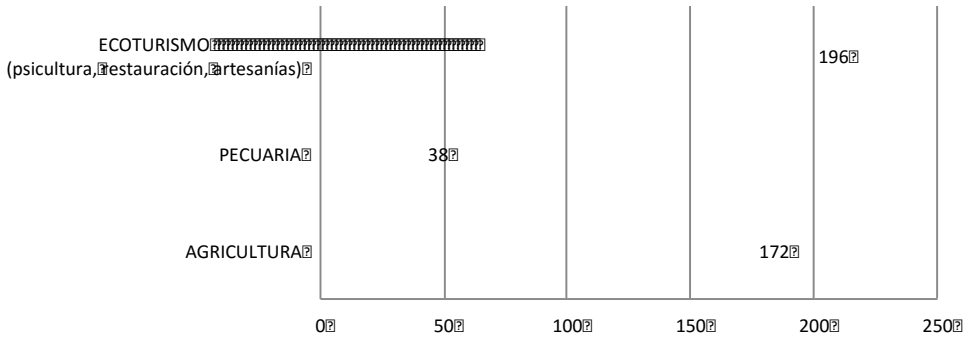
Bringas (2008) expresa que: “dada la magnitud de los flujos turísticos y su creciente expansión, desde mediados de los años ochenta la preocupación por el medio ambiente comenzó a cobrar importancia. Para tratar de aminorar los efectos dañinos que el turismo de masas ha provocado, recientemente nació otra corriente que se ha denominado «turismo alternativo», en la que los viajes a la naturaleza han ganado importancia”.[12]

Los datos demográficos de la comunidad según el INEC[13] resumen que el número de pobladores al año 2010 fue de 1307, con una proyección de crecimiento a 1469 habitantes al 2015. La población económicamente activa es de 1040 habitantes distribuidos mayoritariamente en las cohortes de edad de 15 a 24 años. Los datos de la categoría ocupacional reflejan un total de 322 personas que trabajan por cuenta propia, situación asociada a las pequeñas iniciativas de desarrollo local que emprende la comunidad. Un gran porcentaje de la economía (47%) se distribuye entre las actividades de agricultura, ganadería, silvicultura y pesca.
En los talleres realizados con la propia comunidad para la elaboración del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la Parroquia Río Verde, se evidencia que

[12] ***BRINGAS**, N., **Ojeda**, L. El ecoturismo:¿ una nueva modalidad del turismo de masas? Revista Economía, Sociedad y Territorio. Tijuana. 2000.*
[13] ***Instituto Nacional de Estadística y Censos INEC.** Censo de Población 2010. Ecuador. 2010 http://www.ecuadorencifras.gob.ec*

gran número de familias alternan entre dos o más actividades económicas incluyendo el ecoturismo (piscicultura, restauración y pequeño comercio).

Figura 1. Actividades económicas predominantes contabilizadas por familias.
Fuente: Datos extraídos de los Talleres de Participación realizados para el PDOT



Según Fariña e Higueras[14] el turismo tiene la ventaja añadida de que " la mano de obra que requiere es bastante heterogénea: desde puestos de alta cualificación profesional, a otros prácticamente sin cualificar. Generalmente estos últimos son los que presentan un mayor carácter estacional, lo que los hace apetecibles como ingresos complementarios a la renta familiar. De cualquier forma esta estacionalidad es muy variable dependiendo de la región y del subsector turístico de que se trate. Así por ejemplo, el alojamiento presenta unos índices de estacionalidad mucho mayores que la restauración".[15]

Los datos estadísticos de turismo extraidos del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial señalan que el número de turistas que visitan la comunidad es aproximadamente 2500 al mes, de los cuales el 58% pertenece al sexo masculino y 42% al femenino. La edad de los visitantes oscila entre 20 y 45 años, y el mayor porcentaje pertenece a una cohorte de edad de 21 y 26 años.

4.3. Cálculo de las rentas generadas por el acceso al recurso turístico

El objetivo de la investigación es comprobar que la apropiación y privatización de un atractivo natural produce impacto en la distribución de las rentas de una pequeña comunidad. Los dos primeros apartados del trabajo analizan el panorama legal y las actividades económicas, este apartado trata el cálculo de los ingresos mensuales y anuales generados por el acceso al recurso turístico.

[14] *Op. cit.*
[15] *Op. citada*

El cálculo se basa en información proporcionada por el presidente de los artesanos y líder local de la comunidad, quien durante algún tiempo recopila datos de la afluencia de los turistas a la cascada. La información obtenida indica que el promedio de turistas que visitan el atractivo es de 200 a 300 en días laborables, y de 1500 a 2000 en días festivos, al igual que en los meses de julio, agosto y diciembre y que el valor por boleto de entrada es de 1.50 USD por persona. Con los datos proporcionados, en la Tabla No. 1 se organiza el número de días laborables y festivos por mes, obteniendo un aproximado de turistas que multiplicado por el valor del boleto refleja valores de rentas mensuales, a la renta anual le corresponde un valor bruto de 397.125,00 USD.

Tabla 1. Cálculo de número de turistas y rentas generadas por el acceso privatizado (valor bruto)

No	MESES	TURISTAS DÍAS COMUNES	DÍAS COMUNES DEL MES	TURISTAS DÍAS FESTIVOS	DÍAS FESTIVOS DEL MES	TOTAL TURISTAS MENSUAL	VALOR TIQUETE ($)	RENTA MENSUAL ($)	RENTA ANUAL
1	ENERO	250	27	1750	5	15500	1.5	23250.00	
2	FEBRERO	250	27	1750	4	13750	1.5	20625.00	
3	MARZO	250	31	0	0	7750	1.5	11625.00	
4	ABRIL	250	27	1750	3	12000	1.5	18000.00	
5	MAYO	250	28	1750	3	12250	1.5	18375.00	
6	JUNIO	250	30	0	0	7500	1.5	11250.00	**397125.00**
7	JULIO	1750	31	0	0	54250	1.5	81375.00	
8	AGOSTO	1750	31	0	0	54250	1.5	81375.00	
9	SEPTIEMBRE	250	30	0	0	7500	1.5	11250.00	
10	OCTUBRE	250	28	1750	3	12250	1.5	18375.00	
11	NOVIEMBRE	250	26	1750	4	13500	1.5	20250.00	
12	DICIEMBRE	1750	31	0	0	54250	1.5	81375.00	
						TOTAL ANUAL		MEDIA MENSUAL	RENTA ANUAL
TOTALES						**264750.00**		**33093.75**	**397125.00**

En la Figura 2 se representan las rentas mensuales del acceso privatizado durante todo el año, los meses que corresponden a los vacacionales (julio, agosto y diciembre) ascienden a un valor bruto de 80 000.00 USD.

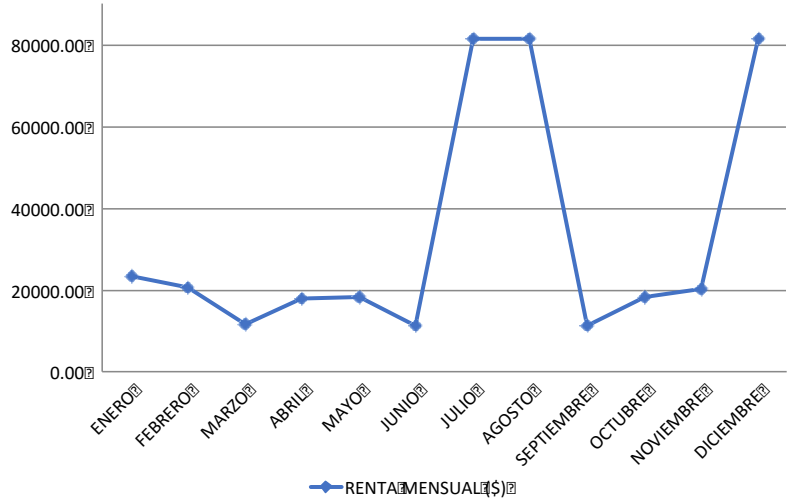


Figura 2. Rentas mensuales del acceso privatizado

4.4. Cálculo de las rentas generadas por todas las actividades turísticas de la comunidad.

Los servicios y actividades turísticas que se ofertan en la comunidad se clasifican en diez, divididas en 45 negocios y 117 socios contabilizados por un líder de la localidad. En la Tabla 2 se observa que algunas actividades tienen una gran cantidad de beneficiarios y por ende la media de la renta mensual se reduce; sin embargo, los ingresos que produce la observación de la cascada no disminuyen al pertenecer a un único propietario.

No	SECTORES TURISMO	DETALLE	No. SOCIOS	RENTA MENSUAL POR SECTOR	MEDIA RENTA MENSUAL/BENEFICIO UNITARIO	MEDIA RENTA ANUAL/BENEFICIO UNITARIO
1	**OBSERVACIÓN CASCADA**	**observación naturaleza**	**1**	**33093.75**	**33093.75**	**397125.00**
2	HOSPEDAJE	hosterías, hostales	18	17000	944.44	11333.33
3	RESTAURACIÓN FORMAL	restaurantes	24	53,000	2208.33	26500.00
4	RESTAURACIÓN INFORMAL	chiringuitos de comida	3	1000	333.33	4000.00
5	SERVICIOS TUR. URBANOS	renta de botes, orquideario	31	18300	590.32	7083.87
6	ACTIVIDADES DE AVENTURA	tarabita, canopy, pesca	8	19600	2450.00	29400
7	PEQUEÑOS COMERCIOS	alimentación, locutorio	8	10100	1262.50	15150
8	ARTESANÍAS	chiringuitos de artesanías	12	12000	1000.00	12000
9	OCIO NOCTURNO	discoteca y casa de citas	2	6500	3250.00	39000
10	SERVICIO TRANSPORTE	furgones de carga	10	10000	1000.00	12000
	TOTALES		**116**	**180593.75**		

Tabla 2. Cálculo de rentas por servicio turístico y por beneficio unitario.

5. RESULTADOS DEL ESTUDIO

En el capítulo de actividades económicas se observa que el número de población económicamente activa es de 1040, lo que corresponde al 80% del total de su población. Al comparar los datos del año 2010 del INEC con la información del PDOT del 2013 se evidencia que un gran porcentaje de pobladores se dedica a la agricultura, silvicultura y ganadería, sin embargo, en la segunda fuente también destaca el turismo como una de las actividades principales lo que denota su crecimiento en los años recientes.

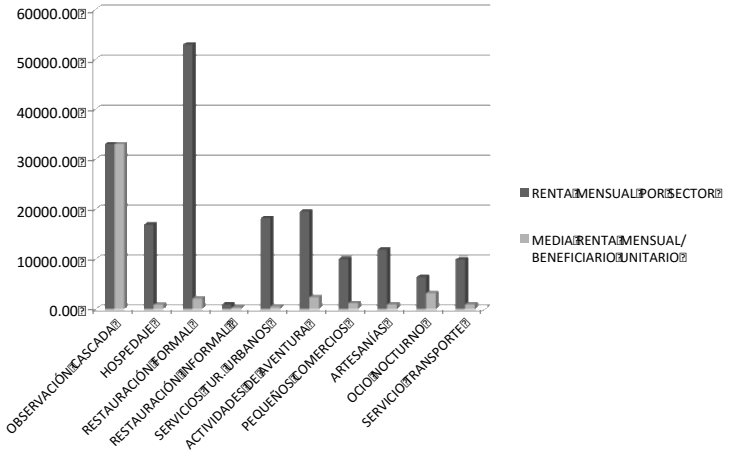
En la década de los noventa la observación de la cascada se convierte en una actvidad ecoturística de gran importancia para la comunidad, poco tiempo después un ex funcionario de la administración adquiere dos hectáreas de terreno colindante al recurso natural, implementa infraestructura básica y bloquea el acceso para su cobro. Las rentas generadas recaen sobre un único beneficiario y no existe una evaluación técnica del impacto ambiental que produce la construcción de infraestructura, ni de la capacidad de carga turística que soporta

el recurso natural. Las autoridades y líderes locales con la coyuntura de instituciones del Estado inician un proceso legal para la expropiación del terreno. Actualmente, el proceso se encuentra estancado debido a varios acontecimientos, uno es el cambio de autoridades y otro la voluntad política de culminar con el proceso.

5.1. Comparación de rentas entre el acceso privatizado y el resto de actividades turísticas.

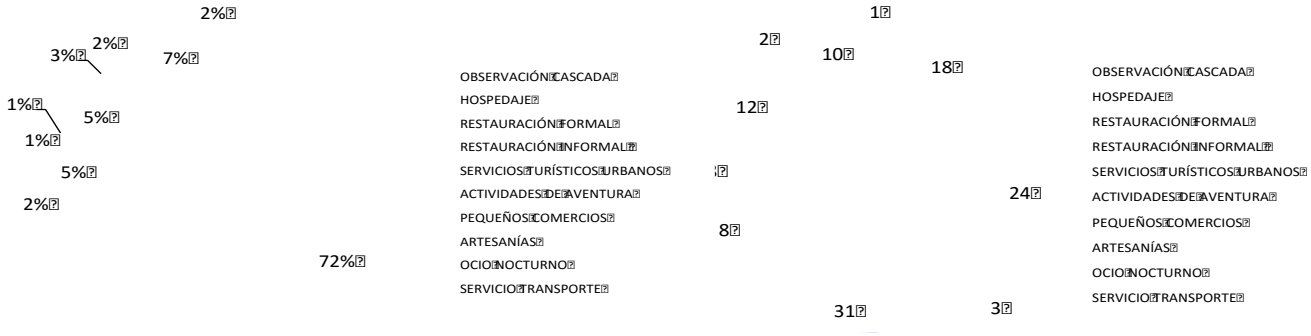
En el cálculo de renta mensual por actividad destaca la restauración formal, al igual que la observación de la cascada con 33.093,75 USD.

Figura 3. Comparación entre el valor de la renta mensual por actividad y la media por beneficiario único.



A la izquierda de la Figura 4 se representan los porcentajes de rentas, destacando el acceso privatizado con el 72%, seguido del sector de ocio (7%), la restauración formal (5%) y el servicio de hospedaje (5%). A la derecha se señala el número de beneficiarios de cada actividad, los restaurantes formales y los servicios turísticos urbanos con 24 y 31 socios respectivamente y la observación de la cascada con un único propietario.

Figura 4. A la izquierda: Porcentaje de rentas anuales por actividad y beneficiario único. A la derecha: Socios por actividad.



El ingreso de renta anual que produce la observación de la cascada asciende a 397.125,00 USD por beneficiario único, lo que sobrepasa 2.69 veces el de todas las actividades que corresponde a 116 socios. Por un lado está el porcentaje de rentas que se distribuye homogéneamente entre la mayoría de beneficiarios (28%), y con gran diferencia el que percibe el beneficiario del acceso privatizado (72%).

5.2. Comparación entre el presupuesto anual del gobierno local y las rentas del acceso privatizado.

En el año 2014 el presupuesto del gobierno local de la comunidad asciende a 143.149,24 USD, lo que se destina a gastos de los ejes programáticos: social, económico, físico territorial y político institucional. El ingreso bruto que genera el acceso privatizado corresponde a un valor anual de 397.125,00 USD, siendo 2.77 veces más de lo que registra el gobierno local para programas y proyectos. Es importante aclarar que al presupuesto anual de la administración local se suma la asignación de la Ley 010, beneficio que se designa solamente a aquellos territorios que extraen recursos petrolíferos. La localidad no explota este recurso natural, sin embargo, el motivo de la excepción se debe al riesgo que produce el proceso eruptivo de un volcán cercano.

6. CONCLUSIONES, LIMITACIONES Y RECOMENDACIONES

El ecoturismo es una actividad económica que se ha incrementado en Ecuador debido a las políticas del Estado y a la apuesta de las administración locales como una fuente de ingresos y generación de empleo. Gran parte del ecoturismo no cuenta con una planificación integral y gestión adecuada para cumplir con los parámetros generales de sostenibilidad señalados en la Constitución del Ecuador y en los principios de Naciones Unidas, base de los indicadores referidos en la introducción de este trabajo. Además, los problemas regulatorios son variados y de alta complejidad, sumados a los técnicos, sociales y ambientales. Los agentes

públicos y privados no logran consensuar la administración y gestión de los atractivos naturales turísticos como sucede en el caso de estudio donde el impacto se refleja en la inequitativa distribución de las rentas.

El desarrollo de la investigación encuentra varios inconvenientes desde su inicio: primero la gran cantidad de variables de tipo ambiental, social, económico, político y legislativo, segundo la escasez de bibliografía local y la recopilación de datos in situ que solamente se logra obtener a través de autoridades y líderes locales quienes proporcionan información aproximada.
Como conclusiones finales se pueden señalar las siguientes:

1. El problema de la privatización se genera a partir de la restricción del acceso a la cascada, lo que implica una apropiación indirecta del recurso natural que está protegido legalmente como un bien público desde la Administración Estatal.

2. Según los líderes locales las actividades turísticas que existen en la comunidad se clasifican en 10 grupos, siendo la principal la observación de la cascada por la que un único beneficiario percibe el 72% de las rentas de todos los servicios, mientras el 28% de los ingresos restantes se distribuyen entre 116 socios y 9 actividades turísticas.

4. Como se señala en el apartado 4.3, el ingreso bruto anual que produce la observación de la cascada por las visitas de turistas es superior al presupuesto anual del gobierno local.

5. La privatización de los atractivos naturales en pequeñas comunidades provoca desigualdad en la distribución de las rentas que genera el ecoturismo. En este caso las autoridades y la comunidad vieron como única solución la declaratoria de utilidad pública y la consiguiente expropiación. No se han explorado ni consensuado otras alternativas de gestión sostenible para que los recursos económicos sean distribuidos de forma equitativa.

C. NUEVOS MODOS DE GESTIÓN TERRITORIAL, AMBIENTAL Y SOCIAL DE LA ACTIVIDAD TURÍSTICA, COMO MOTOR ECONÓMICO FRENTE A LA SALIDA DE LA CRISIS.

Ab-usando el territorio

Ana Ruiz Hernández
(Arquitecto, planeamiento y gestión territorial y urbana)

RESUMEN
Experimentamos una época de fuertes transformaciones que requieren una nueva perspectiva en la planificación del territorio. El "Modelo de Ordenación" debe responder a Estrategias y nuevos retos acordes con las expectativas de la nueva sociedad, para no quedarse atrás con estructuras inmovilistas. El Turismo, la principal fuente económica de las Islas, necesita de un enfoque más complejo que atienda a una nueva Red Globalizada de mercados, personas, información, etc que aceleran los cambios. El manejo de las herramientas y un pensamiento amplio, deberán proyectar el presente inmediato, manteniendo la identificación del hombre con el medio y evitando el Ab-uso del territorio.

ABSTRACT
We are experiencing a time of strong transformations that require a new perspective in the planning of the territory. The "Management Model" must respond to strategies and challenges in line with the expectations of the new society, not to be back with immobile structures. Tourism, the main economic source of the Islands, requires an approach more complex that a new global network of markets, people, etc. that accelerate changes. Management tools and a broad thought, must project the present immediately, keeping the identification of man with the environment and avoiding the Ab-use of the territory.

PALABRAS CLAVE
Turismo, Territorio, Modelo de Ordenación, Capacidad de Carga, Agroturismo Sostenible

KEYWORDS
Tourism, Land, Management Model, Load capacity, Agrotourism and Sustainability.

1. MORAR

Cuando el hombre decide conquistar un territorio lo hace por la sensación de grandeza y libertad otorgada al ser humano, para decidir sobre la naturaleza, sin con ello saber, que la verdadera causa, es gestar un sentimiento de dependencia e identificación con el lugar. Esta identificación va a marcar el carácter y el arraigo desde las experiencias de la niñez, que dejarán al hombre estrechamente impregnado de la esencia del lugar. A partir de entonces, los lugares y paisajes que incesantemente explora en otros mundos y que definen hoy el comportamiento principal de la motivación de viajar y del turismo, será la de encontrar entornos de familiaridad que representan y transmiten sensaciones conocidas. Esta familiaridad con ellos, puede venir de la conexión e integración con lo natural, o de las estructuras artificiales que el hombre moderno crea para morar (calles y casas). Sin embargo, el morar, que induce a una conexión e interrelación hombre y naturaleza, se ha pervertido por la necesidad de apoderamiento de la tierra y el medio.

Los ejercicios magistrales del morar podemos verlos en el medio rural, donde la necesidad de aproximarse a los recursos naturales, la dependencia por la subsistencia y la escasez de medios materiales, manifiestan formas de morar e identificación espontánea. Sin embargo, exprimir la tierra hasta dejarla yerma, no es una interacción bilateral, sino que favorece únicamente al mismo hombre. Esta forma lenta y silenciosa de años de apropiación ha consolidado finalmente una imagen de aparente respeto por el medio y sin embargo constituye una radical apropiación de los valores naturales y creación de artificios para vivir, y no morar, en nuevos entornos urbanos eficientes.

Pero no solo la necesidad de aprovechar la tierra ofrece ejemplos magistrales de adaptación al lugar. En el *“Concurso de ideas para la ordenación de las zonas conexas al nuevo acceso de la Alhambra”, Peter Nigst,Erich Hubmann y Andrea Vass,* hacen una reflexión sobre el poder “innato del lugar” y hablan de *“El respeto y el entendimiento del “Genius Loci” determinan la formalización del territorio y su organización funcional”. (…) La concentración de este interés en determinados puntos eleva a hablar, de nuevo del “Genius Loci” a descubrir de nuevo la especialidad, la calidad propia del lugar acentuando en ello la propaganda turística.”*

2. MEDIO NATURAL

Será aquel espacio de tierra, mar o aire que presenta en sus condiciones espaciales, todos aquellos atributos o valores que lo hacen diferenciarse de otros porque le son propios, y de no intervenir en su dinámica en el tiempo permanecerán o se transformarán sin la necesidad de intervención del hombre.

3. USOS

Todos aquellos actos impostados por el hombre sobre el medio natural, bien para protegerse del mismo, obtener la riqueza necesaria para subsistir o cualquier otro tipo de experiencias de interrelación. Un uso siempre induce a una alteración de la soledad natural. Los territorios hoy se definen por mapas de usos que identifican cada metro cuadrado del suelo. El carácter de cada uso y las condiciones de implantación, es lo que determina si se produce una integración o agresión sobre el medio.

Un buen diagnóstico de todos y cada uno de los usos, solos o combinados, preferentes o secundarios, presentes o futuros, pesados o ligeros, transformadores o respetuosos, etc, es la base fundamental para iniciar el proceso de planificación en el territorio. Se trata de una lectura inicial maestra que desencadenará, en cada caso, que el planificador determine acciones sobre el suelo programadas en el tiempo.

4. ACTIVIDADES

Son básicamente acciones que se realizan por el hombre con una finalidad diversa y necesariamente requieren de un soporte para su desarrollo. La mayor parte de las acciones se relacionan con dar un servicio u obtener un aprovechamiento y conseguir ganancias. Dicho espacio de acción deberá estar determinado por unas características particulares de mayor rentabilidad vistas desde la perspectiva únicamente económica y sectorial. Así las comunidades desarrollan actividades necesarias para la obtención de la riqueza con la que mantener y elevar el nivel de vida de los moradores del territorio.

Cuando se describe una actividad desde la perspectiva económica, se construye una cadena de acciones que necesariamente requieren de la representación y emplazamiento físico en el territorio y que ocasionarán situaciones de intervencionismo en el medio natural de distinta índole. Podemos caracterizar al menos las que se dan de forma mayoritaria en las islas como las siguientes:

4.1. Actividades Agropecuarias.

Se definen como la implantación de usos agrícolas y ganaderos, la transformación de la tierra para fines de cultivo, la necesidad de construcciones y usos asociados, la accesibilidad, las necesidades de infraestructuras, etc. Todas ellas circunscritas siempre en la fase de obtención de la materia prima, estando el resto de las fases y actividades denominadas a continuación.

4.2. Actividades Industriales.

Aquellas actividades que acogen los procesos secundarios necesarios para la transformación de la materia prima. Las actividades a las que se refiere este

apartado, están tipificadas por la legislación sectorial estatal y autonómica con la finalidad de aunar los procesos de la actividad con la fiscalización de las mismas.

4.3. Actividades Terciarias.

Las actividades que se dedican principalmente a la prestación de servicios de cualquier índole. Normalmente se encuentran reguladas según las escalas y concurrencias, así como por las características de los servicios que prestan. Se pueden dar con carácter complementario, principal o estructurante.

4.4. Turismo.

Actividad consistente en la acogida de personas que provienen de otros lugares, en busca de vivir una experiencia de disfrute y ocio, así como la parte comprehensiva de conocimiento y pertenencia de ese lugar.

4.5. Otras Actividades de Aprovechamiento

Aprovechamiento de recursos hídricos, extractivos, costeros, geológicos, etc. Todas aquellas actividades que se dedican a explotar recursos del medio natural, consiguiendo de este la materia prima o energía necesaria para incrementar los recursos económicos.

Tras la definición de gran parte de las actividades conocidas, cuando una comunidad fundamenta el grueso de su fuente económica en una de ellas, significa que posee los valores prioritarios para desarrollar esa actividad frente al resto. El mantenimiento de la riqueza pues, pasa por la conservación y mejora de la fuente económica principal, así como la posibilidad de reapertura de nuevas vías complementarias, sin perder de vista las posibilidades que el Medio Natural tiene para ello.

5. TIEMPO

Ahora, la más tangible de las cuestiones que impera sobre el resto, el Tiempo. Cuando el tiempo evoluciona a la par de la adaptación del hombre al territorio, las formas de habitar van conjugando el aprovechamiento del medio, la economía y el morar, resultando una simbiosis que finalmente dará lugar a nuevos paisajes.

5.1. Arquitectura líquida del Litoral

La aproximación del hombre al borde del Litoral por las confluencias que se dan en esta estrecha línea, dan lugar a espacios habitables por distintas cuestiones como el aprovechamiento de recursos, la necesidad de defensa, el disfrute y el ocio.

5.2. Paisaje agrícola del Interior

Los sistemas de cultivo que adaptan las técnicas y la producción a la orografía y que la modifican en aras a hacer más sencillas las labores agrícolas, han dibujado verdaderos paisajes antropizados, que se mezclan con el fondo natural del territorio, haciendo a veces difícil su diferenciación.

5.3. Asentamientos

Casi todas las formas de asentamiento más antiguas, se idearon para el mínimo gasto de los recursos materiales y el máximo aprovechamiento del soporte natural. Posteriormente irán evolucionando a implantaciones únicamente adaptadas a los perfiles y garantías de accesibilidad, hasta llegar al modelo impostado, de las grandes gestaciones urbanas.

A. Arquitectura Líquida

B. Paisaje agrícola del Interior

C. Asentamientos

A. Arquitectura Líquida. Piscina Natural de san Lorenzo. https://gcsesienteociosa.wordpress.com/2014/08/18/6-playas-con-encanto-del-norte-de-gran-canaria/

B. Paisaje Agrícola del Interior. http://www.gevic.net/multimedia/imagenes/Municipios_Fuerteventura/Municipio_Tuineje/PatrimonioRural/Economia/Agricultura/04.jpg

C. Asentamientos. Barranco de La Aldea, Fotos de helicóptero 2007

Así, la lentitud del tiempo en los procesos de apropiación territorial, permite el Acople del hombre y el medio.

A lo largo de este tiempo, se fueron gestando cambios en la sociedad que afectó a la economía y se adoptó la decisión de poner en valor los recursos principales de esta comunidad que son el clima y el mar para ponerlos al servicio de una nueva fuente económica: el Turismo.

Entonces, los cambios se suceden en pequeños periodos de tiempo, se produce una agresión o impacto inicial en el territorio, sobre la que ya no cabe un proceso de adaptación como el anterior. Los desarrollos ligados a la actividad turística sobre el territorio, en épocas de bonanza, no permite reparar en la intensidad de la forma de interactuar con el lugar. Esta evidencia solo será perceptible, pasada la fase de madurez de las estructuras y mercados turísticos, que actualmente han generado una necesidad inmediata de intervención y recuperación. Esta regeneración y relanzamiento se da, por el agotamiento del medio y por obsolescencia de las estructuras artificiales para morar. Ya no hablamos de tiempo sino de Aceleración.

6. PROTECCIÓN DE LA ECONOMÍA, EL MERCADO, EL TERRITORIO Y EL MEDIO AMBIENTE. Modelo Turístico

Desde la promulgación del texto de *Ley 19/2003, de 14 de abril, por la que se aprueban las Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias*, en la definición del Sistema Territorial dice:

"Directriz 53. Elementos del sistema. (ND).
1. El planeamiento deberá considerar el sistema territorial integrado al menos por los siguientes elementos:
a. El sistema urbano, formado por las ciudades y los núcleos urbanos en el medio rural, así como por los espacios destinados a las actividades económicas, incluidas las zonas turísticas.
b. El sistema rural, constituido por los espacios excluidos de los procesos de urbanización por su valor como espacio vacío o por razones económicas y ambientales, incluidos los espacios protegidos y los paisajes naturales y culturales.
c. El sistema de infraestructuras y servicios, compuesto por las grandes infraestructuras, equipamientos estructurantes y sistemas generales de relevancia territorial."

Es claro el apartado *a.* al definir que el turismo es considerado como una actividad económica y que como tal, debe tener un espacio o modelo donde operar en el territorio y que, a su vez, interactúe con las ciudades y núcleos del medio rural, pues todos juntos componen lo que se denomina "sistema urbano"

Queda de manifiesto que las zonas turísticas donde se desarrolla fundamentalmente la actividad turística, forman parte del sistema territorial que debe ser propuesto por los instrumentos de ordenación del Territorio y finalmente sus parámetros regulados por instrumentos urbanísticos en el marco de la Legislación Sectorial al respecto.

Vivimos ahora una época de máxima liberalización del mercado y paso de fronteras y, sin embargo, la fragilidad de nuestro territorio ha obligado a que debamos dosificar el crecimiento.

Si bien, habrá que circunscribirse en los principios liberalizadores que del marco legislativo europeo sobre la prestación de servicio y, en particular los turísticos. Ahora bien, como actividad económica, se ve encuadrada en los fundamentos y la filosofía de la *Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de diciembre de 2006* relativa a los servicios en el mercado interior, en la que se entiende como *"servicio"*, cualquier actividad económica por cuenta propia, prestada normalmente a cambio de una remuneración. Se hace referencia del mismo modo a la posibilidad de encontrarse sometidos al "Régimen de Autorización" y que éstas "*deben basarse en criterios que delimiten el ejercicio de la facultad de apreciación de las autoridades competentes con el fin de que dicha facultad no se ejerza de forma arbitraria*." Dichos criterios, como cita el "*Artículo 10.2. b) estar justificados por una razón imperiosa de interés general"*. Respecto a dicha justificación, aclara el artículo 40 del Tratado, que *"El concepto de <<razones de interés general>> al que se hace referencia en determinadas prescripciones de la presente Directiva ha sido desarrollado por el TSJ en su jurisprudencia relativa a los artículos 43 y 49 del Tratado y puede seguir evolucionando. (…) abarca al menos los ámbitos siguientes: (…), protección del medio ambiente y del entorno urbano, incluida la planificación urbana y rural".*

"Es necesario pues, que estén sujetos a régimen de autorización administrativa habilitante previa a la licencia edificatoria los establecimientos turísticos" y las condiciones que se deben cumplir para dichas Autorizaciones se recogen en la *Ley 2/2013, de 29 de mayo, de Renovación y Modernización Turística de Canarias, en su artículo TÍTULO I. DE LA AUTORIZACIÓN DE ESTABLECIMIENTOS TURÍSTICOS, Artículo 4.- Otorgamiento de autorizaciones administrativas previas.*

Y las razones que esgrime dicha ley en los principios que la definen se refiere a que *"La sostenibilidad del modelo turístico canario requiere seguir manteniendo la política de contención de un crecimiento desordenado incompatible con el medio ambiente, excluyéndose por ello la clasificación de nuevos suelos con los límites establecidos en la vigente legislación, pero permitiendo, sin embargo, la implantación, en estos momentos y en suelos habilitados por la normativa urbanística y de establecimientos turísticos de alojamiento de diversas tipologías, derivados de los procesos de renovación y mejora, así como los de nueva implantación*."

Una vez fijado el marco administrativo del otorgamiento de las Autorizaciones, debemos entender los preceptos que hacen de Canarias un territorio limitado y la garantía de dicha previsión se hace en los instrumentos de planificación territorial y urbanísticos. Dichos instrumentos ya deben incorporar en el procedimiento de redacción, la evaluación ambiental que corresponda para entender que se

protegen los valores naturales y en su caso establecer las medidas correctoras necesarias.

Se requiere del planificador reflexionar y valorar la necesidad de preservación de los valores que mantienen la definición del lugar, ya sea natural o urbano y observar la potencialidad a la que se puede dirigir el territorio para lograr los mejores fines ecológicos, económicos y de interacción con los que moran.

El desarrollo de modelos económicos pues, no se pueden identificar en base a líneas, perímetros, preexistencias, magnitudes de valor y medida, etc, ni mecanismos automáticos de fácil aplicación sin necesidad de requerir del proceso del pensamiento. El verdadero Modelo deberá identificar las posibilidades del territorio para atender a diversas actividades y usos sin repercutir en la minoración de sus valores en origen y redirigir la materialización de las potencialidades a lo largo del tiempo, del presente y de las generaciones que siguen.

7. CAPACIDAD DE CARGA

Remitiéndonos a la anteriormente nombrada *Ley 19/2003, de 14 de abril, por la que se aprueban las Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias* se cita en la Directriz 25. La definición de la "Capacidad de carga" como:

"conjunto de factores que permiten el uso turístico de una zona sin un declive inaceptable de la experiencia obtenida por los visitantes, una excesiva presión sobre los recursos turísticos de la misma, una alteración ecológica, territorial y paisajística inaceptables, ni una afección excesiva sobre la sociedad residente, y disponiendo de los equipamientos, servicios e infraestructuras generales precisos para el desarrollo de la actividad y de la población de servicios que demande." (…)
(…) factores relevantes: a.Capacidad ecológica, b. Capacidad social, c. Capacidad paisajística, d. Capacidad de las infraestructuras, e. Capacidad del mercado, f. Disponibilidad de recursos tecnológicos, g. Disponibilidad de recursos turísticos, h. Afección a recursos naturales existentes (…)

Posterior a la definición de las áreas temáticas a evaluar, se añade la necesidad de preservar al menos los recursos naturales implicados que no son otros que, los valores naturales, paisajísticos, orográficos, vegetales, productivos y económicos que definen el espacio en origen.

Como consecuencia de los criterios enunciados, es claro que, la capacidad de carga nunca debe ser un valor cuantificable y estático que debe ligarse al suelo, como tampoco lo es el Modelo de Ordenación Turística.

Se requiere de una estructura dinámica con la capacidad de variación a tiempo real de todos los factores que interactúan en los procesos turísticos.

ESCENARIOS DE CRECIMIENTO																	
Año	Plazas	Densidad Residencial	Densidad Poblacional	Extranjeros sobre residentes	Turistas sobre Residentes	Plazas sobre Residentes	Índice de Ocupación	Topología Oferta	Presión Residents EENNPP	Presión Población EENNPP	Disponib. Playa Resident	Dispon Playa Pob	Sanitaria	Capacidad Aeroportuaria	Agua	Residuos	Energía
2.010	87.634	68	97	49%	43%	54%	55%	56%	237	340	66	39	355	1.971.233	17,36	79,883	142.562
2.011	88.946	69	100	49%	44%	53%	57%	56%	241	348	63	37	498	2.069.795	17,81	224,95	145.648
2.012	90.293	70	102	49%	46%	53%	59%	57%	244	357	60	36	511	2.173.285	18,15	231,30	148.851
2.013	91.675	71	105	49%	47%	52%	61%	58%	248	366	57	35	524	2.281.949	18,45	237,93	152.175
2.014	93.095	72	108	49%	49%	51%	63%	58%	252	376	54	33	538	2.396.047	18,77	244,83	155.625
2.015	94.553	73	110	49%	51%	51%	65%	59%	255	386	51	32	552	2.515.849	19,09	252,03	159.207
2.016	96.049	74	113	49%	52%	50%	68%	59%	259	396	49	31	567	2.641.641	19,42	259,55	162.926
2.017	97.586	75	116	49%	53%	50%	68%	60%	263	404	48	30	579	2.720.891	19,77	265,16	166.003
2.018	99.163	76	118	49%	54%	50%	69%	61%	267	413	46	30	591	2.802.517	19,87	270,93	169.167
2.019	100.783	78	121	49%	55%	50%	70%	61%	272	421	45	29	603	2.886.593	20,23	276,88	172.419
2.020	102.446	79	123	49%	55%	49%	71%	62%	276	430	43	28	616	2.973.191	20,59	282,99	175.762
2.021	104.153	80	126	49%	56%	49%	72%	63%	280	439	42	27	628	3.062.386	20,96	289,27	179.199
2.022	**105.906**	**81**	**128,90**	**49,00%**	**57,40%**	**49%**	**73%**	**63%**	**285**	**448**	**41**	**27**	642	3.154.258	25,91	295,74	182.731
2.023	107.706	83	131	49%	57,97%	49%	74%	64%	290	459	40	26	657	3.248.886	26,03	302,96	186.835
2.024	109.554	85	135	49%	58,54%	48%	75%	64%	296	470	39	25	672	3.346.352	29,37	310,38	191.053
2.025	111.451	86	138	49%	59,11%	48%	76%	65%	302	481	37	25	688	3.446.743	25,66	318,02	195.389
Umbral	—	≤419	≤455	≤49%	≤67%	≤97%	≥70%	≥44%	≤737	≤822	≥40	≥25	—	2.594.800 (2015)	—	—	—
CAPACIDADES NO AGOTADAS													CAPACIDAD CONDICIONADA				

Extracto del TOMO 3.4.2 Estudio de la Capacidad de Carga ,del documento de Aprobación Inicial no tramitado del PIOF

Así la capacidad de carga debe analizarse como un Escenario de Crecimiento. Primero habrá de establecerse una Estrategia de Actuación respecto de la Actividad turística. Según el *"Resumen de los Resultados IMPACTUR de Canarias 2.014"*, el Turismo supone el 31,4 % del total del PIB, el 35,9% del total del empleo, el 8,3% del total del Gasto Público y el 30,4% del total de los impuestos en Canarias. Con estas perspectivas, aunque las políticas promulguen la necesidad de una diversificación económica, poco sencillo en las islas, se debe seguir planteando el mantenimiento/refuerzo de esta actividad a la vez que se trabaja en la diversificación. Es más coherente pensar en emprender actividades emergentes, fundamentadas en el turismo, para luego hacerlas independientes y evolutivas.

Tras el planteamiento del escenario, hay que fijar áreas temáticas con indicadores que, permitan controlar, si nos encontramos en un escenario agotado o condicionado, si debemos implementar o corregir sobre las distintas variables que se desajustan en el Escenario de Crecimiento.

Es importante inmediatamente a esto, fijar valores críticos desde y a partir de los cuales, se debe actuar en caso de alarma o por contra, impulsar para conseguir la excelencia. Estos valores críticos y objetivos, se fijan a partir de experiencias similares en territorios de iguales características y dependencia de la fuente económica turística.

¿Parece oportuno decir que existe presión poblacional y turista en Fuerteventura? Comparado con las islas de igual tamaño en Baleares presenta una densidad poblacional y presión sobre los Espacios Naturales Protegidos del 50% sobre el que existe en aquella comunidad.

Así podemos concluir que, la capacidad de carga mide cuestiones de toda índole con incidencia en la actividad turística, se encarga de factores ambientales,

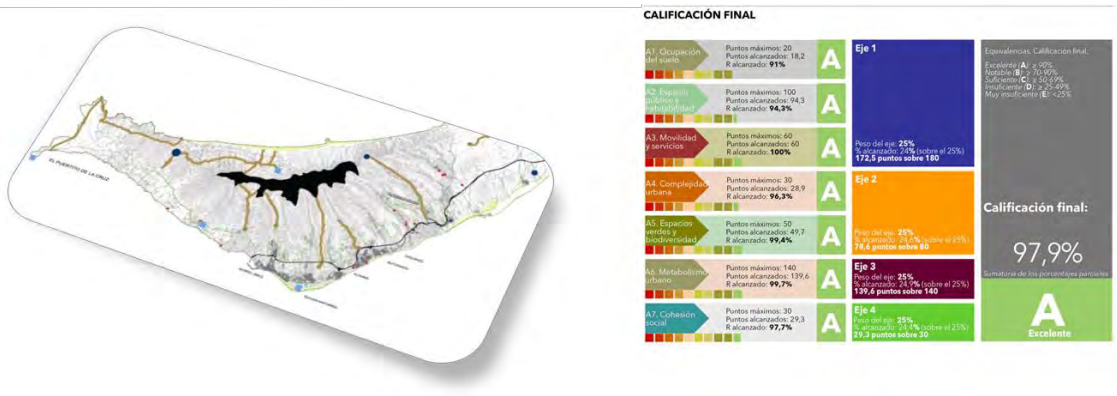
sociales, económicos, de sostenibilidad, infraestructuras, etc… todos abiertos a la posibilidad de reajustar a tiempo real los turistas y la población que soporta un territorio. Además de los indicadores cuantitativos y medibles periódicamente para su seguimiento inciden en el Escenario de la Capacidad de Carga, hasta las variables abstractas como los nuevos comportamientos de turistas y población, y el análisis social por comunidades o países.

8. NIVELES DEL TERRITORIO

Los indicadores son sistemas de medición y gestión de datos, así como sus georeferencias espaciales, que permite observar múltiples realidades. Estos nuevos mecanismos sirven para obtener mejores conclusiones desde el diagnóstico y adoptar decisiones más acertadas.

Tal y como se viene haciendo en los contenidos de información de los planes, el suelo se analiza en base a cada una de las capas que lo componen (geología, recursos hídricos, flora, fauna, grado de consolidación, clima, pendientes, etc) haciendo mapas y descripciones atendiendo exclusivamente a dicha materia. Tras esa fase de Información y gestión de datos de partida, se cierra esta fase con un diagnóstico global que sintetiza y prioriza la conclusión sobre ese suelo.

¿por qué finalmente existe una única papa de ordenación que genera una imagen fija y estática de lo que el planificador cree oportuno para el territorio?¿no existen múltiples factores que pueden generar nuevas propuestas desconocidas al momento de ordenar y que el territorio puede acoger de igual manera?¿no será que se ordena en base a lo existente y conocido y no proyecta el potencial del territorio hacia la acogida de usos y actividades que el hombre puede desarrollar desde el máximo respeto por lo natural que subyace?



1. *Plano de "Valoración del Medio Ambiente y el Paisaje" del documento "Estudio Turístico de Morro Jable", 2.007 (Dirección General de Ordenación y Promoción Turística)*
2. *2.Extraido del documento "Urbanismo Ecológico" en http://www.planur-e.es/articulos/ver/el-urbanismo-ecol-gico/completo*

9. DEFINICIÓN DE MODELO

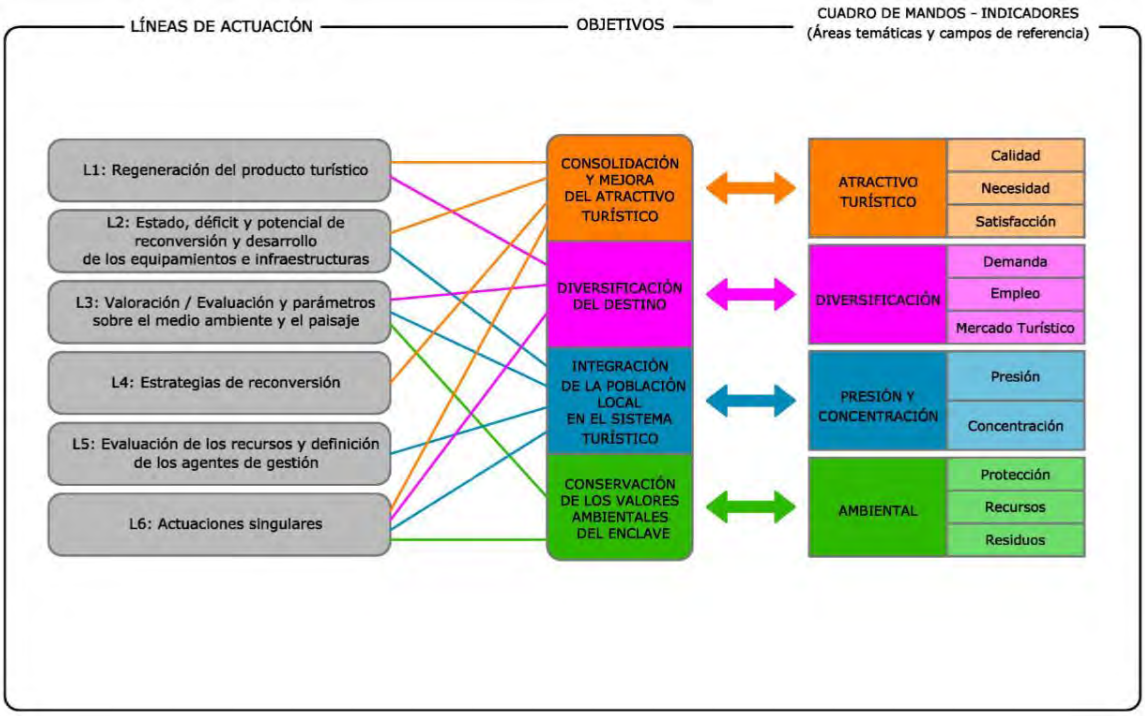
El mecanismo de la ordenación del territorio sigue un esquema muy claro:

Análisis del medio → Diagnóstico → Propuesta de Alternativas de Ordenación → Evaluación de las Alternativas → Definición del Modelo de Ordenación → Evaluación e implementación de Medidas Correctoras que minimicen el impacto sobre los valores naturales.

¿Y si se eliminara la selección del Modelo de Ordenación y nos quedáramos en la Definición de las Medidas Correctoras de cada Alternativa? ¿Por qué existe una Alternativa mejor que otra si cada una refuerza o enfatiza una determinada Estrategia? ¿Y si la Estrategia cambia? Siempre existe una manera de minimizar el impacto. Si una vez se ha determinado un Modelo de Ordenación definitivo, la Estrategia se orienta a nuevos retos, ¿ya no vale el Modelo? ¿Si la Estrategia desplaza los intereses actuales, por la defensa de otros valores económicos o sociales, ya no encontramos el suelo para materializarla? Ante esta circunstancia actualmente, debe cambiarse el Modelo de Ordenación, revisando desde el principio todo el proceso, y adaptándolo a las nuevas necesidades. Si desde el inicio la flexibilidad del Modelo de Ordenación permitiese diferentes imágenes finalistas, no nos veríamos las encrucijadas que nos plantea hoy el planeamiento.

Vamos a descender a un caso práctico concreto basado en la ordenación turística del territorio. Las cuestiones previas que se deben abordar para definición de un Modelo Turístico en un territorio o isla, en nuestro caso, deben de comprender todas y cada una de las áreas que interactúan en un “experiencia turística”. Desde el análisis de los usos y actividades propios ya definidos con anterioridad, como las acciones y comportamientos, los mercados y las personas que moran. Todo ello puede dar lugar a una metodología de trabajo fundamentada en 4 epígrafes:

- Definición de los objetivos y principios para el desarrollo de la actividad turística, normalmente derivado del diagnóstico, pero involucrando todas aquellas materias que intervienen en la actividad turística y que a su vez fluctúan en función de los crecimientos turísticos y las mejoras económicas derivadas.
- Concreción de unas Líneas de Actuación de las cuales algunas tendrán representación y regulación territorial, otras serán acciones relacionadas con las cuestiones sectoriales y de mercado, e incluso otras en las que sea necesario la moderación de la administración y los recursos para los residentes.
- Establecimiento de un Cuadro de Mandos e Indicadores asociados a los objetivos en áreas temáticas concretas y tangibles con mediciones periódicas que permitan el seguimiento de la evolución, la necesidad de intervenir para equilibrar desajustes o en su caso, implementar nuevas medidas que ayuden a alcanzar la excelencia en algunas de las áreas.



ESQUEMA DE DESARROLLO E INTERRELACIONES

1. *Extracto de la Metodología del documento "Estudio Turístico de Morro Jable", 2.007 (Dirección General de Ordenación y Promoción Turística)*

10. ACOPLANDO USOS Y RECURSOS

La población ha vivido el proceso de enriquecimiento gracias al turismo y ahora presencia la desaceleración de la dinámica exponencial del crecimiento. En paralelo a los grandes/medianos inversores de aquel pasado de bonanza del turismo, gran parte de la población seguía dedicada a los usos primarios y una economía lastrada, basada en los usos agropecuarios, en una fase dura de recesión y agonía sustentada por las subvenciones de la administración.

La gran distancia entre los usos a los que se dedican unos y otros (agropecuarios y turísticos) ocuparon parcelas diferenciadas en el suelo, ya que respondían a la cercanía de los recursos que una y otra requerían para producir riqueza, el sol y la playa para el turismo y las áreas rurales para el uso agropecuario.

Hace ya años que, los estudios de los mercados sobre los comportamientos de los turistas, indican que, "vivir una experiencia", no se fundamenta exclusivamente en la motivación principal que los trae a las islas, sino en vivir actividades alternativas que construyan una "vivencia única". Este factor sorpresa añadido, es garantía de una satisfacción del viaje y en consecuencia, la repetición del destino. Es posible, por tanto, pensar que, las islas en su conjunto, pueden acoger el uso turístico en el 100% de su territorio, que la gradación de la intensidad del uso del mismo, así como la necesidad de construcciones permanentes para pernoctar,

nos diferenciará las determinaciones sobre el territorio para las condiciones de implantación del mismo.

Son los lugares permanentes hoy, las zonas turísticas ya definidas y colonizadas, así como aquellos suelos aptos para acoger su futura extensión y los espacios de protección de este modelo, frente a otros modelos-usos que se dan en el suelo.

Si nos centramos en el binomio:

A. Moradores-agropecuario-economía de subsistencia.
B. Visitantes-Turismo- fuente económica dependiente.

Deberemos establecer la relación que puede surgir para que una situación retroalimente a la otra, no solo desde el concepto trivial y superficial definido como "Turismo Rural", sino en una definición más ambiciosa, compleja y conceptual, que a su vez requiere de un nuevo pensar sobre el territorio, los usos, las acciones y las actividades. Además, cualquier nueva relación con el territorio requiere de añadir el concepto Sostenible. Este concepto funciona ahora como apellido de cualquier cosa que se define, que se implanta, que se construye, etc y así su definición es extensible a todo.

Para la definición del término "Agroturismo Sostenible", me remitiré al concepto de Martínez Figueroa (1998), en el cual se entiende por agroturismo al: *"Segmento turístico asociado a la prestación del alojamiento, servicios de gastronomía local y/o actividades relacionadas con la actividad agropecuaria donde el turista puede participar activamente".*

Pero debemos añadir, más en el caso de las islas y la dependencia extrema del Turismo como fuente económica, que el Agroturismo, para hacerlo sostenible, debe incluir la conservación y adecuado manejo de los patrimonios natural y cultural que lo sustentan, así como beneficios económicos y sociales a las comunidades locales del presente y del futuro.

No se trata solo de que el turista vague por los campos y aprenda cómo viven los moradores y se impregnen de cierta tradición del lugar, sino que la población residente, reciba los beneficios no solo directos (retorno de los impuestos en servicios y actuaciones públicas para los residentes) de esta conjugación de experiencias. El reto es fabricar una nueva estructura económica de suficiente consistencia y desarrollar empresas relacionadas con los servicios, los productos, el ocio, la conservación ambiental, la expresión y la cultura, etc…pues solo así se consigue la satisfacción del turista y el residente ve disminuida la presión poblacional por el turismo, se incrementa el empleo, se diversifica la economía, se fomenta el mantenimiento de las costumbres, se potencia la sensación de pertenencia y finalmente, se puede producir un nuevo Acoplamiento al territorio gracias a la nueva lectura de los recursos.

Esta u otra pueden ser un ejemplo de las nuevas perspectivas de un “Modelo Turístico” envejecido y agotado, y si fuera así esta u otra una “Nueva Estrategia”, ¿está la Legislación del Territorio preparada para estos horizontes?

Parece más necesario que nunca ver el suelo como un conjunto de capas e intensidades que permiten combinaciones diversas y medidas ambientales adaptadas a cada situación.

Finalmente, y para volver al inicio del “Pensamiento y construcción del territorio” es interesante recuperar la reflexión del Dr. Herbert Muck en *“Consideraciones sobre el espacio del Paisaje delante de la Alhambra”*, donde escribe:
“Así, a la planificación se le impone una tarea que va más allá de las exigencias que se imponen a una mera ordenación urbana o una mera configuración del paisaje. Norberg-Schulz ha hecho recordar que lo que importa hoy sobre todo es crear una situación en la que justamente adquiera verdadero sentido el construir. Para crear tal situación hay que comenzar compenetrándose con la realidad, con la historia de esta región, con sus estratos históricos, climáticos y geográficos sobre los que se levanta lo que llamamos ahora entorno.”

BIBLIOGRAFÍA

CHRISTIAN NORBERG - SCHULZ (2007): "*Genius Loci. El espíritu del lugar. Aproximación a una Fenomenología de la Arquitectura." Tomado de la revista Morar # 1. Facultad de Arquitectura Universidad nacional de Colombia*

DR. HERBERT MUCK, Jefe del Instituto "Verhalten und Raum". "Consideraciones sobre el espacio del Paisaje delante de la Alhambra". Tomado del libro "Concurso de ideas para la ordenación de las zonas conexas al nuevo acceso de la Alhambra"

MARTÍNEZ FIGUEROA, L.A. (1998): T*urismo Rural: "una nueva alternativa de agronegocios"*

PETER NIGST, ERICH HUBMANN Y ANDREA VASS "Concurso de ideas para la ordenación de las zonas conexas al nuevo acceso de la Alhambra",1990

VIII CONGRESO
Internacional de Ordenación del Territorio
VIII CONGRESO
de Derecho Urbanístico

"Nuevos tiempos, nuevos objetivos"

Comunicaciones

Área Temática "C"

C. NUEVOS MODOS DE GESTIÓN TERRITORIAL, AMBIENTAL Y SOCIAL DE LA ACTIVIDAD TURÍSTICA, COMO MOTOR ECONÓMICO FRENTE A LA SALIDA DE LA CRISIS.

El límite del deber de conservación y rehabilitación en la normativa turística canaria: ¿es constitucional?

Alicia Espejo Campos
Licenciada en Derecho. Máster en Derecho Urbanístico de la Universidad de La Laguna. Doctoranda en el Área de Derecho Administrativo de la Universidad de La Laguna.

RESUMEN
Esta comunicación pretende llamar la atención sobre el especial tratamiento que se le ha dado al deber de conservación y rehabilitación de los establecimientos turísticos en la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de renovación y modernización turística de Canarias y su posible discordancia con la normativa estatal sobre suelo. ¿Un supuesto de inconstitucionalidad sobrevenida?

ABSTRACT
This communication seeks to draw attention to the special treatment has been received the duty of preservation and rehabilitation of tourist establishments in Renewal and modernization tourist of the Canary Islands Act of 2013 and the possible disagreement with the State Land Act of 2015. Are we in a case of supervening unconstitutionality?

PALABRAS CLAVE
Deber de conservación, Rehabilitación Urbana, turismo, inconstitucionalidad.

KEYWORDS
Duty of preservation, Urban Rehabilitation, tourism, unconstitutionality.

1. EL DEBER DE CONSERVACIÓN COMO TÉCNICA DE REHABILITACIÓN URBANA

La rehabilitación y renovación urbana juega un papel fundamental en la recuperación económica ayudando a la reconversión de sectores como el turístico. La actividad turística es clave para la economía de nuestro país y en especial para la economía Canaria. De ello ha sido consciente tanto el legislador estatal como el legislador canario, lo que se evidencia con la aprobación de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas (LRRR, en adelante)[1] y la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de renovación y modernización turística de Canarias.

Ambas normas, en aras de la renovación urbana, coinciden en imponer al propietario la carga de realizar las obras de conservación y rehabilitación a través de la figura tradicional del deber de conservación.

2. FUNDAMENTO Y REGULACIÓN DEL DEBER DE CONSERVACIÓN[2]

El deber de conservación es un deber básico del propietario del suelo cuyo contenido expresa una manifestación de la función social de la propiedad[3]. Se trata de una figura que se implanta en la Ley de 12 de mayo de 1956 sobre régimen del suelo y ordenación urbana y que se mantiene, aunque con bastantes alteraciones, hasta 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, TRLS15)[4].

Tradicionalmente[5], el deber de conservación ha sido la figura a través de la cual se imponía a los propietarios la obligación de mantener las edificaciones y terrenos en condiciones de seguridad, salubridad y ornato público[6]. El techo

[1] Derogada por el R. D. Legislativo 7/2015, de 30 de octubre por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana. Anterior a la LRRR: Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible y el Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios.

[2] Sobre el deber de conservación: **ARROYO JIMÉNEZ**, L., La revisión de las técnicas de conservación urbanística, Civitas, Navarra, 2006; **GARCÍA ÁLVAREZ**, G., "Deber de conservación, ruina y rehabilitación", Monografías-Revista Aragonesa de Adm. Pub., Zaragoza, 2013, pp. 73-108; **GARCÍA DE ENTERRÍA**, E. y **PAREJO ALONSO**, L., *Lecciones de Derecho Urbanístico*, Cívitas, Madrid, 1981.

[3] Así lo definía el Tribunal Constitucional en su Sentencia 61/1997 de 20 marzo (RTC\1997\61) (FJ 1 K) 34 b).

[4] Se trata de la regulación de una cuestión fundamentalmente urbanística y por tanto de competencia autonómica, sin embargo en tanto que está afectado el derecho de propiedad, el deber de conservación se encuentra regulado también en la normativa estatal. (STC 61/1997 de 20 marzo (RTC\1997\61)).

[5] Desde la Ley de 12 de mayo de 1956 sobre régimen del suelo y ordenación urbana (LS56, art.168), pasando por el Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (TRLS76, art. 181) hasta llegar al Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (TRLS92, art. 21).

[6] No existiendo detrás de estos conceptos una definición exacta sino una finalidad: evitar riesgos, evitar circunstancias que atenten a la salud e higiene y mantener la imagen urbana de la ciudad. Ver STS de 1 de julio de 2002 (RJ 2002, 5947).

máximo obligacional – el límite - de este deber era la declaración de ruina[7]. Asimismo, a través de este deber, la Administración podía imponer por motivos de interés turístico o estético la ejecución de obras de conservación[8].

El límite del deber de conservación y las obras por motivos turísticos desaparecieron de la legislación estatal tras ser declarados dichos preceptos inconstitucionales por el Tribunal Constitucional (STC 61/1997). Quedaba entonces su regulación en manos de las Comunidades Autónomas[9].

La Ley de suelo del 2007 (posteriormente, TRLS2008) introdujo de nuevo la posibilidad de ordenar obras por motivos turísticos o culturales pero no estableció nada acerca del límite del deber de conservación.

La Ley de renovación y modernización turística de Canarias, conociendo que el límite del deber de conservación en la normativa urbanística canaria se encuentra en el 50% del coste de una construcción de nueva planta (…) estableció, para los establecimientos turísticos que "*La obligación de conservación y rehabilitación a imponer por la Administración turística competente quedará limitada como máxima al 75% del coste de reposición de la construcción o instalaciones correspondientes"*[10]. Casi simultáneamente, la LRRR modificaba el TRLS2008 introduciendo el límite cuantitativo del deber de conservación en la mitad del valor actual de construcción de un inmueble de nueva planta equivalente al original. Límite, – y esto es lo relevante - que podría elevarse hasta el 75% en caso de inejecución injustificada de las obras ordenadas, cuando la Administración realizara las obras de manera subsidiaria y siempre que así lo dispusiera la legislación autonómica[11].

3. CONTRADICCIÓN LEY CANARIA-LEY ESTATAL

Los títulos competenciales esgrimidos por el legislador estatal atribuyen el carácter de legislación básica a la figura del deber de conservación y por lo tanto, el límite del deber de conservación se encuentra en el 50% del valor actual de una construcción y no en el 75% como establece la normativa canaria. Sólo sería posible aumentar hasta el 75% dicho límite en caso de incumplimiento de la orden

[7] Según la normativa estatal, la declaración de ruina se producía cuando existía un daño no reparable técnicamente por los medios normales (ruina técnica), o cuando el coste de la reparación era superior al cincuenta por ciento del valor actual del edificio o plantas afectadas (ruina económica) o por circunstancias urbanísticas que aconsejen la demolición del inmueble (ruina urbanística) (Artículos 170 LS56, 183 TRLS76 y 247 TRLS92).

[8] Artículos 179 LS56, 182 TRLS76 y 246 TRLS92.

[9] En aquellas CCAA donde no existía regulación sobre estas cuestiones, se aplicaba el TRLS76 de forma supletoria. En el caso de Canarias, el deber de conservación y su límite se encontraba y encuentra regulado en los artículos 153 y siguientes del Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias.

[10] Artículo 22, desarrollado a su vez por el Decreto 85/2015, de 14 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de renovación y modernización turística de Canarias.

[11] Actualmente se contempla en el artículo 15.4 párrafo segundo TRLS15 (anteriormente en el artículo 9.2 párrafo segundo TRLS2008).

de ejecución por parte del propietario. A ello se debe añadir que, con igual carácter básico, se sigue estableciendo que las obras por motivos turísticos o estéticos que exceden del deber de conservación (50%) deben ser sufragadas por la Administración que las ordena por considerarse mejoras de interés general.

4. CONCLUSIÓN

En consecuencia, una interpretación literal de los preceptos analizados apunta hacia una situación de inconstitucionalidad sobrevenida que puede ser superada con una reinterpretación de los preceptos que entendiera que dicho aumento sólo sería posible en casos de incumplimiento.

C. NUEVOS MODELOS DE GESTIÓN TERRITORIAL, AMBIENTAL Y SOCIAL DE LA ACTIVIDAD TURÍSTICA COMO MOTOR ECONÓMICO FRENTE A LA SALIDA DE LA CRISIS

El decrecimiento como respuesta medioambiental y socioeconómica: aplicación de un cambio de modelo en el sector turismo

Rocío Meana Acevedo
Doctoranda en el Programa de Doctorado en Medio Ambiente: Dimensiones Humanas y Socioeconómicas (Universidad Complutense de Madrid)

RESUMEN
El crecimiento ilimitado no es compatible si se desarrolla en un planeta finito como el nuestro. Hoy, con los límites de la Tierra ya alcanzados, se hace imperativo un cambio de modelo que vaya más allá de las soluciones basadas en el mercado y la tecnología que nos ofrece el concepto actual de desarrollo sostenible. La transformación de modelo que se precisa puede ser aportada por el decrecimiento, un camino en el que la actividad turística puede tener cabida si se desarrolla de un modo realmente sostenible, lo que implicaría una profunda reestructuración del sector.

ABSTRACT
Unlimited growth is not compatible when it is developed on a finite planet like ours. Today, the limits of the Earth have been already achieved, so it is imperative a change of model that goes beyond market-based and technological solutions offered by the current concept of sustainable development. The need of transformation at the current model can be provided by degrowth, a path where there is a place for tourism, as long as it is developed in a truly sustainable way which would involve a deep restructuring of the sector.

PALABRAS CLAVE
Límites del crecimiento, sostenibilidad, desarrollo, decrecimiento, turismo, decrecimiento turístico, turismo sostenible.

KEYWORDS
Limits to the growth, sustainability, development, degrowth, tourism, tourist degrowth, sustainable tourism.

1. INTRODUCCIÓN: LA INSOSTENIBILIDAD DEL CRECIMIENTO ILIMITADO

Nos encontramos en un momento en el que la crisis económica, ecológica y social hace patentes las brechas del sistema económico que nos rige, el cual no tiene sentido sin un crecimiento continuado. Este crecimiento sin límites nos ha llevado, según una parte importante de la comunidad científica, al final del Holoceno, situándonos en el Antropoceno, una nueva era marcada por la incidencia del ser humano sobre el planeta, que está actuando como una auténtica fuerza geológica transformando desde la composición de los ríos y los mares, hasta el clima del planeta, pasando por la magnitud de la biodiversidad (Durán, 2011). En definitiva, la insostenibilidad del crecimiento ilimitado viene dada por la finitud de los recursos y la energía que extraemos del planeta, así como de los sumideros a los que arrojamos los residuos generados por nuestras actividades.

En 1972 se alertó por primera vez de los límites del crecimiento con la publicación del informe del Club de Roma en el que se advertía de que el incremento exponencial de la población y la economía productiva, generaría cada vez más presión sobre el planeta hasta llegar a una situación de extralimitación (Meadows et al. 2006). En la actualidad, ese umbral ya ha sido alcanzado. Concretamente, la huella ecológica[1] es superior a la capacidad biológica de la Tierra desde los años ochenta del siglo XX (WWF, 2014), llegando a precisarse en el año 2015 el equivalente a 1,4 planetas al año para satisfacer a las necesidades humanas (Global Footprint Network, 2015). En este contexto resulta importante destacar que la huella ecológica se distribuye de manera muy desigual entre territorios y sectores sociales, siendo cinco veces mayor en los países industrializados que en los países con ingresos medios y bajos. De este modo, la mitad de la población más pobre del planeta vive muy por debajo de la capacidad biológica de éste y el ligero aumento de su huella ecológica se debe al crecimiento de la población, mientras que en los países ricos el motivo principal es el incremento del nivel de consumo (WWF, 2014). De hecho la huella ecológica de los países industrializados es tan alta que no solo superan su propia biocapacidad, sino que afecta a la de otras naciones. De este modo, “los países del Norte del planeta han ido adquiriendo una enorme deuda ecológica con los del Sur” (Durán, 2011).

Pero los límites del modelo de crecimiento no son sólo ecológicos. Las sociedades de consumo también resultan ineficientes como generadoras de felicidad individual, igualdad y cohesión social a partir de cierto nivel de desarrollo. Las causas van implícitas en las cuatro subculturas del crecimiento: la sustitución del ser por el tener, la muerte del tiempo vital por la absorción del empleado en producir y consumir, la parcialidad que lleva a mostrar el crecimiento como algo bueno en si mismo al ocultar por ejemplo, que para que haya ganadores tiene que haber perdedores; y la equiparación de crecimiento con progreso y desarrollo, algo que implica que cualquier alternativa al crecimiento deje de ser deseable (Reyes, 2010).

[1] La huella ecológica es un indicador de la porción de terreno ecológicamente productivo necesario para suministrar los recursos naturales consumidos por la población y para absorber sus residuos (WWF, 2014).

2. EL DECRECIMIENTO COMO ALTERNATIVA

Dado que – tal y como ha sido proyectado en *Los límites del crecimiento* (1972) y en otros numerosos estudios desde entonces- un escenario tendencial llevará inevitablemente al colapso ecológico y como consecuencia también socioeconómico, se precisa un cambio de paradigma hacia la sostenibilidad. En este sentido, el optimismo racional que caracteriza al concepto de desarrollo sostenible –consecuencia de la equiparación entre crecimiento y desarrollo que se mencionaba en el apartado anterior- resulta insuficiente.

Lo que se precisa es, por consiguiente, un cambio de comportamiento que adecúe la producción y el consumo a los recursos del planeta y a la capacidad de sus sumideros garantizando las necesidades básicas de la población mundial. Aquí entra en juego el decrecimiento, un camino que apremia a cambiar la forma de ver el mundo y a abandonar la sociedad de consumo, renunciando a la inercia del crecer por crecer para reencontrar un equilibrio entre los seres humanos y entre éstos y la naturaleza (Latouche, 2003). En resumidas cuentas, el decrecimiento no implica crecimiento negativo, sino replantear los valores, redistribuir la riqueza, y reducir el impacto del ser humano en la biosfera relocalizando la producción y reestructurando la economía (Latouche, 2009).

3. EL PAPEL DEL TURISMO EN EL CAMBIO DE PARADIGMA

A pesar del discurso desmaterializador que circula alrededor de las economías de servicios que caracterizan a las sociedades industriales desarrolladas, éstas no son inocuas al medio ambiente. Claro ejemplo de ello es el turismo, una actividad, que, en sus manifestaciones mayoritarias –identificadas con el llamado turismo de masas-, resulta intensiva en gasto de recursos naturales, destrucción de biodiversidad y contribución al cambio climático principalmente por las emisiones de dióxido de carbono producidas por los vuelos a larga distancia. Así mismo, el volumen de turistas ha presentado un crecimiento continuado, no sólo en cifras absolutas, sino también en términos relativos respecto a la población mundial. Algo que junto con las tendencias actuales del sector hacia una fragmentación de los viajes (OMT, 2014) y la nueva cultura del *low cost*, agravan la contribución del turismo a la extralimitación planetaria. Ante esta situación ¿cuáles son las transformaciones necesarias en el sector turístico para afrontar el reto de los límites del planeta?

Desde luego, la dinámica de crecimiento ilimitado del volumen de desplazamientos es absolutamente inviable por razones energéticas y medioambientales. Esto da lugar a que cierto grado de decrecimiento en el sector sea necesario. Sin embargo, es importante que este proceso se lleve a cabo de forma voluntaria y organizada, pues existen grandes estructuras humanas que dependen del sector. En este contexto, y dado que el turismo se caracteriza por la existencia de unos grandes grupos que controlan la mayor parte de los flujos de renta generados por la actividad, se hace imperativo activar dinámicas de empoderamiento colectivo. Por otro lado, se precisa una reestructuración o reorganización del sector teniendo en cuenta que además no puede abordarse de forma individualizada. Las transiciones deberán implicar a otros sectores productivos para evitar el colapso que podría implicar la reducción de la actividad turística en numerosos destinos en los que ésta es actualmente un monocultivo. En tercer lugar, es necesaria una redistribución, tanto de los ingresos generados por el turismo, como del volumen de turistas hacia otras áreas que se puedan ver beneficiadas por esta actividad.

Para finalizar, es necesario incorporar nuevos modelos de gestión turística que se adapten al nuevo paradigma evitando que se conviertan en meros nichos de mercado con el único objetivo de diversificar el producto turístico. De esta manera, se debe reorganizar el turismo desde unos parámetros de proximidad y de satisfacción de las necesidades de la población local. En este camino, existen dos modelos que pueden jugar un papel importante: Por un lado el *Slow Tourism*, una alternativa al consumo vacacional que implica un bajo impacto medioambiental desde el momento de la elección del medio de transporte, con viajes más largos y menos frecuentes, la oferta de un producto más local y un consumo más responsable en viaje y en destino que lleve aun menor gasto energético y material (Blanco, 2011). Por otro lado, el turismo comunitario, caracterizado por la organización colectiva de las poblaciones locales para el control y la gestión de un desarrollo turístico que beneficie a sus territorios y a sus habitantes (Cañada y Fardiño, 2009).

En definitiva, es necesario llevar a cabo en los destinos turísticos, de un modo consciente y ordenado, reconversiones ecológico-sociales que se adapten a las necesidades del territorio y sus poblaciones para después comenzar a estimular dinámicas más amplias que signifiquen una respuesta sostenible a la crisis ecológica, económica y social que atravesamos.

BIBLIOGRAFÍA

BLANCO, L. (2011). “Una aproximación al turismo Slow: el turismo Slow en las Cittaslow de España.” *Investigaciones turísticas,* 1, 122-133.

CAÑADA, E. & FARDIÑO, M. (2009) *Experiencias de Turismo Comunitario en Nicaragua. Aportes a la economía campesina*. Managua: Editorial Enlace, Colección Mejores Prácticas.

DURÁN, RF. (2011) *El Antropoceno*. Viruseditorial.net

LATOUCHE, S. (2003). *Por una sociedad de decrecimiento.* Le Monde Diplomatique. Edición Española (97)

LATOUCHE, S. (2009). *Pequeño tratado del decrecimiento sereno.* Barcelona. Icaria Editorial.

MCLELLAN, R., IYENGAR, L., JEFFRIES, B., & OERLEMANS, N. (Eds.). (2014). *Living Planet Report 2014: species and spaces, people and places*. World Wide Fund for Nature.

MEADOWS, D. H., RANDERS, J., & MEADOWS, D. L. (2006). *Los límites del crecimiento: 30 años después*. Galaxia Gutenberg

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL TURISMO (2014). Panorama del Turismo Internacional. *Madrid España*, 7.

REYES, E. (2010). Decrecimiento y medio urbano. Tres discursos sobre el decrecimiento en las Ciudades. *Decrecimientos: sobre lo que hay que cambiar en la vida cotidiana*. Catarata.

C. NUEVOS MODOS DE GESTIÓN TERRITORIAL. AMBIENTAL Y SOCIAL DE LA ACTIVIDAD TURÍSTICA, COMO MOTOR ECONÓMICO FRENTE A LA SALIDA DE LA CRISIS

El turismo como regenerador del paisaje y motor económico para la población local. *Monte Park,* un ejemplo empresarial de desarrollo local

Rodríguez Socorro, M.P.
Ginés de la Nuez, C.
**(Dra. en Geografía. Departamento de Geografía. Universidad de Las Palmas de Gran Canaria).*
***(Dra. en Geografía. Departamento de Geografía. Universidad de Las Palmas de Gran Canaria)*

RESUMEN

La combinación de estrategia empresarial, productos, recursos y patrimonio puede resultar un tándem perfecto a la hora de dinamizar un espacio rural a la vez que permite regenerar un paisaje como un producto turístico alternativo al tradicional de "sol y playa".

En esta comunicación se presenta un ejemplo de clúster empresarial basado en el sector vitivinícola, el patrimonio natural y cultural y los servicios de restauración y hotelería del Monte Lentiscal (Santa Brígida-Gran Canaria) con clara vocación de desarrollo local.

ABSTRACT

The combination of business strategy, products, resources and heritage can be a perfect tandem when energizing a rural space while allowing regenerate a landscape tourism product as an alternative to traditional "sun and beach " .
an example of enterprise cluster based on the wine sector, the natural and cultural heritage and restoration services and hospitality of Monte Lentiscal (Santa Brigida Gran Canaria) with a clear vocation of local development is presented in this communication.

PALABRAS CLAVE

Estrategia empresarial, turismo, patrimonio natural y cultural, desarrollo local.

KEYWORDS

Business strategy, tourism, natural and cultural heritage, local development.

1. EL TURISMO RURAL Y EL DESARROLLO LOCAL

En destinos turísticos maduros y, en ocasiones, agotados como en Canarias, el turismo rural, la diferenciación y la puesta en valor de elementos singulares locales pueden contribuir, por una parte a diversificar la economía y a frenar el despoblamiento y por otra, a implementar la competitividad, colaborando así al posicionamiento diferenciado frente a otros destinos[1]. Para ello, es imprescindible una gestión en la que estén implicados los distintos agentes locales y una participación de las diversas instituciones que potencien políticas de conservación y dinamización[2] que den cabida a las especificidades propias y favorezcan la producción local, incentiven el patrimonio cultural y protejan los recursos.

El cambio de pautas en el perfil del consumidor que con su elección muestra sus preferencias éticas, sociales, ambientales etc. propicia la necesidad de innovación y mejora de los servicios ofertados en el espacio rural[3]. El consumidor busca la diferencia e identidad cultural y en consecuencia, en los destinos, se ha especializado las ofertas locales intentando encontrar el elemento diferenciador y la autenticidad, como motores de regeneración económica[4]. Una estrategia que potencie la identidad territorial se basa en un conjunto de recursos vinculados a la historia o a la geografía local (bienes, patrimonio, productos, etc.) que doten de personalidad específica[5] al territorio y sirvan, a la vez de promoción y de revitalización mutua, creándose sinergias positivas entre ellos.

Este tipo de estrategias refuerzan la identidad local y colectiva porque son más coherentes con el entorno y permiten un mayor control de las actividades económicas implicadas convirtiéndose en un conjunto de atributos que dan sentido y coherencia al espacio rural. En este contexto los agentes turísticos locales se posicionan como dinamizadores del desarrollo rural sostenible vinculado al turismo, partiendo de la realidad de que el turista ya no se decanta por el descanso inactivo vacacional sino que tiene una mayor preocupación por la práctica de actividades, por la implicación en la cultura del lugar visitado, por la degustación de productos locales de calidad o por la proximidad al destino (ecoturismo) durante su tiempo de ocio; en definitiva por el territorio, sus recursos y su patrimonio.
La propuesta que se expone en esta comunicación se basa en la experiencia de Santa Brígida (Gran Canaria) un espacio eminentemente rural, un territorio con un

---

[1] ***FUENTES GARCÍA**, R.: "El turismo rural". En LÓPEZ OLIVARES, D. y PULIDO FERNÁNDEZ,J. I. (dir.), La actividad turística española en 2005 (Edición 2006) (pp. 603-616). Madrid: Asociación Española de Expertos Científicos en Turismo (AECIT) - Editorial Universitaria Ramón Areces. 2006*

[2] ***GRANDE IBARRA**, J.: "La planificación del turismo rural". En FERNÁNDEZ HERNÁNDEZ, C. y MARTÍN TORRES, F. M. (eds.), Planificación y gestión del turismo rural: reflexiones desde la experiencia en Canarias (pp. 81-99). Islas Canarias: Federación Canaria de Desarrollo Rural. 2008*

[3] ***ACAMPORA**, T., & FONTE, M.: Productos típicos, estrategias de desarrollo rural y conocimiento local. Revista Opera, (7), 191-212. 2007*

[4] ***PACCIANI**, A. et al.: "The role of typical products in fostering rural development and the effects of regulation (EEC) 2081/92". Presentado al 73rd Seminar of the European Association of Agricultural Economists. Ancona, Italia. 2001*

[5] ***LORENZINI**, E.: "Territory branding as a strategy for rural development: experiences from Italy". 51st Congress European Regional Science Association. 2011*

patrimonio natural exquisito, combinado con una tradición turística decimonónica y unos recursos culturales diferenciados acompañados por productos alimenticios locales de excelente calidad. Todos ellos de forma independiente no tienen capacidad de atracción suficiente para convertirse en oferta turística, pero en conjunto se posicionan como un nuevo producto específico o temático, en el mercado, susceptibles de atender nuevas motivaciones de visita mediante unos planteamientos turísticos alejados de las formas más convencionales si se gestionan desde el mismo territorio por agentes implicados en la conservación y el dinamismo y sustentado en recursos de calidad, originalidad y autenticidad.

2. MONTE PARK, EJEMPLO DE ESTRATEGIA EMPRESARIAL

En la actualidad, la costa del suroeste grancanario, sobre la que se ha sustentado el turismo en las últimas cuatro décadas, está en crisis. La competencia de otros destinos, el deterioro de sus infraestructuras, la disminución de la demanda del producto de sol y playa, la escasa diversificación y originalidad de la oferta, el deterioro paisajístico hacen más necesario más que nunca intentar buscar otras alternativas al modelo de desarrollo turístico.

En este contexto, creemos que es absolutamente necesario repensar el turismo con la intención de diseñar nuevos productos alejados de la construcción masiva. La oportunidad de este replanteamiento es mayor si tenemos en cuenta que a la isla de Gran Canaria acuden visitantes atraídos por el deseo de disfrutar de las condiciones naturales y de la cultura tradicional que la singulariza en el contexto del Archipiélago Canario.

El Monte Lentiscal, se presenta como un espacio emblemático el cual conserva muchos de los elementos de su pasado turístico, como el Mirador de Bandama, el Hotel Santa Brígida, el Bar Bentayga, el Centro Locero de La Atalaya, el Campo de Golf, los viñedos, los lagares y las bodegas, etc., que pueden articular un “Parque Temático” que sirva de alternativa al turismo masivo de sol y playa. Partiendo de todo lo anterior, surge la idea inicial de conformar el clúster comarcal *Monte Park*, constituido hasta el momento por una agrupación de empresarios que buscan dinamizar el área temática del Monte Lentiscal como lugar de visita y de disfrute de todos sus servicios, integrado en su momento por el Hotel Escuela Santa Brígida y el Restaurante Bentayga, que adquieren una relevancia destacada en el proyecto, el *Bandama Golf Hotel*, el Restaurante, Bodegón y Hotel Rural El Mondalón y el Bodegón Bandama, al que sin duda deberían sumarse otras empresas locales y el propio ayuntamiento. A raíz de la presentación de la propuesta a los directivos del Hotel-escuela Santa Brígida, se realizó un llamamiento a los diferentes comercios de la zona con el fin de hacerles partícipes en el mismo. Tras varios meses de reuniones semanales donde se fueron definiendo las directrices empresariales, esta agrupación de empresarios ha logrado diseñar los primeros pasos de una hoja de ruta marcada por unos servicios comunes, con el fin de posicionar el entorno como una oferta turística de primer orden.

3. CONCLUSIONES

Monte Park surge como una propuesta empresarial en el medio rural grancanario en la que apuesta por diversificar los productos turísticos temáticos acorde a la demanda de un perfil de turista que busca encontrar en su tiempo de ocio experiencias y nuevas sensaciones en un escenario como es el parque temático Monte Lentiscal donde conviven varios actores (paisaje vitivinícola y natural, volcánico, rural y cultural). Encanto, naturaleza, gastronomía y patrimonio se combinan a la perfección

Todo lo anterior entra en contacto directo con un empresariado local que busca sinergias con el territorio y la dinamización de un espacio de larga tradición turística. Para ello, es necesario un esfuerzos entre los diferentes agentes que participan en este entramado, sustentado lógicamente en la calidad específica de los productos que le diferencia (patrimonio, recursos, bienes, etc) y, como no, de un territorio característico.

Finalmente, consideramos que una propuesta de este estilo enmarcada en el desarrollo local municipal, requerirá de una cierta intervención institucional que fomente políticas que amparen las especificidades patrimoniales locales y que equilibre la distribución de los beneficios que se obtengan.

VIII CONGRESO
Internacional de Ordenación del Territorio
VIII CONGRESO
de Derecho Urbanístico

"Nuevos tiempos, nuevos objetivos"

Ponencias

Área Temática "D"

D. LA REGENERACIÓN, REHABILITACIÓN Y RENOVACIÓN TERRITORIAL Y URBANA COMO BASES PARA UN NUEVO DESARROLLO BAJO EN CONSUMO DE ENERGÍA, ACCESIBLE Y CON MOVILIDAD SOSTENIBLE, NO DISCRIMINATORIO Y COHESIONADO SOCIALMENTE

Patrones Espaciales de Movilidad Peatonal y Habitabilidad, en el Centro Histórico de Toluca, Estado de México.

Biól, MSC, Carlos Jorge Alvarado Azpeitia*
Dr. Salvador Adame Martínez**
Dra. Rosa María Sánchez Nájera***

**Doctorante Urbanismo UAEM, Profesor Investigador DACBiol - UJAT, México.*
***Profesor Investigador FAPUR- UAEM, México.*
****Profesora Investigadora FAPUR- UAEM, México.*

RESUMEN

Se presenta una evaluación que a criterio de los autores aborda una problemática acuciante en materia de movilidad y habitabilidad. Se parte de un modelo en dos ejes, el primero incluye el acceso y la navegación peatonal. El segundo eje refiere a la habitabilidad, particularizando en la variable ruido ambiental dB (A) y la percepción de seguridad del peatón. El área de de estudio abarca 2.81 Km2 e incluye 183 manzanas. Se realizaron mediciones in situ; además de imágenes satelitales; asimismo encuestas, a peatones. Se emplearon bloques de 400 x 400 m. Los resultados indican un mejor acceso en el primer cuadro, que se deteriora al alejarse del mismo; Una relación similar inversa para la navegación. La seguridad ampliamente degradada, en tanto el ruido ambiental excesivo prima en las zonas de centrales caracterizadas por mayor actividad comercial.

ABSTRACT

An assessment which according to the authors address a pressing problem in mobility and habitability is presented. It is part of a two-axis model, the first includes access and pedestrian navigation. The second axis refers to the habitability specially focusing on environmental noise Variable dB (A) and the perception of pedestrian safety. The study area covers 2.81 km2 and includes 183 blocks. In situ measurements they were made; in addition to satellite images; surveys people also circulating on the site. Scale study of 400 x 400 m is used. The results indicate better access in the first frame, which deteriorates with distance there from; A similar inverse relationship for navigation. Security largely degraded, while excessive noise prevails in the central areas characterized by increased commercial activity.

PALABRAS CLAVE
Movilidad peatonal, ruido ambiental, centro histórico, Toluca, México.

KEYWORDS
Pedestrian mobility, environmental noise, historic center, Toluca, México.

1. INTRODUCCIÓN

El ánimo que mueve este trabajo va encaminado a presentar una investigación que ofrezca información que pueda ser empleada en aspectos de planeación o proyectos de movilidad peatonal y habitabilidad de los espacios públicos de la zona del Centro Histórico (CH) de Toluca, México, en específico, sin embargo también el método puede ser de utilidad para otros casos similares.

La Ciudad en su esencia posee de antaño entendido, un "corazón" o núcleo que refleja de manera más o menos clara la cultura de todo el cuerpo o ciudad. Hablamos de su “Centro” y calles históricas como expresión natural del paso de los años, por donde puede leerse su evolución, partes y muestras de lo mejor que la ciudad ha dado. Además, los CH acumulan la historia de la ciudad y representan la memoria colectiva de los pueblos (García, 2006). Por ello la importancia de la conservación de estos importantes espacios.

Las bases a partir de la cual descansa la concepción de la conservación del Patrimonio Histórico se ve fuertemente enlazado con los aspectos tocantes a este trabajo de movilidad y habitabilidad, es por ello que se describen de manera sucinta a continuación. Un inicio de formalización se vertió en la Carta de Venecia de 1964 con unas primeras definiciones, explicaciones y recomendaciones para salvaguardar las obras de arte, además de las de tipo histórico. Siguiendo con otro avance significativo a partir del Convenio para la Protección del Patrimonio Arquitectónico de Europa firmado en 1985 donde destaca su concepción como factor de calidad de vida, su importancia económica, la importancia de combatir el factor de contaminación ambiental entre otras. De gran importancia para la conservación de ciudades históricas y áreas urbanas históricas lo constituye la Carta de Washington de 1987, en donde sale a relucir aspectos de conservación relativos a la forma urbana, su estructura, incluyendo espacios conectores y espacios verdes; la forma y aspectos de edificios; las relaciones con el entorno y funciones. Igualmente importante la recomendación de integrar estudios multidisciplinares -asimismo transdisciplinares-, que permitan generar un plan de conservación en armonía entre el área urbana histórica y la población. Otro aspecto de trascendencia en esta carta, lo constituye la escueta referencia a la mejora del "hábitat" como objetivo básico de la conservación. Además el doceavo principio menciona explícitamente sobre regular la circulación de vehículos al interior de las poblaciones y en especial en las áreas urbanas históricas. Remata este asunto con la advertencia sobre grandes carreteras y su penetración en la población; se debe mejorar la aproximación y mejorar los accesos.

A partir de ello, actualmente existe una literatura profusa relacionada con buenas prácticas urbanísticas y manuales municipales para la promoción de actividades empleando principios normados pero dentro del marco de su cultura local. Esto es evidente para muchas ciudades de Europa Occidental, y Estados Unidos, principalmente. En Latinoamérica es otro el panorama, en particular en México, la aplicación de políticas públicas, va de la mano con la adopción de lineamientos convenidos por organismos internacionales, con el objetivo de tejer políticas de alcance mundial (García, 2006). La dificultad en ello radica en la correcta y fundamentada aplicación de los principios que se adoptan en lo formal, sin embargo la práctica se ve complicada por diversos factores, que incluyen entre otros aspectos, la prioridad en el combate a la pobreza o la delincuencia organizada, salud entre otras, que relegan a un segundo o tercer plano aspectos relativos a la calidad de vida, o la estética del patrimonio urbano histórico. Sin embargo algunos de estos fenómenos urbanos han llegado a ser acuciantes como el que se presentan en el presente trabajo.

En el contexto de las dinámicas que se llevan a efecto en las zonas urbanas, la movilidad peatonal es de enorme importancia, ya que constituye la forma más efectiva de desplazamiento en la ciudad a distancias un tanto menores a 2 Km. (Calvo, 2013). de tal manera que poner atención a las diversas problemáticas que le atañen se observa pertinente. El presente trabajo tiene como objetivo principal la evaluación de un modelo de movilidad peatonal y habitabilidad en el área circunscrita por el Decreto de Centro Histórico en la ciudad de Toluca de Lerdo, Estado de México. (Ayuntamiento de Toluca, 2012).

2. ÁREA DE ESTUDIO Y ANTECEDENTES DE TRAZA URBANA

El Ayuntamiento de Toluca publicó el Acuerdo del Decreto para el Centro Histórico de la Ciudad de Toluca, mismo que fue establecido en sesión de cabildo de fecha 23 de Mayo del 2012. El contenido denota las consideraciones de ordenamiento urbano establecidas en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, Ley Orgánica Municipal del Estado de México y Código Administrativo del Estado de México. Asimismo lo relativo a los derechos de posesión o derivado de la tenencia de bienes inmuebles ubicados en centros de población considerados en la Ley General de Asentamientos Humanos.

El área circunscrita por el Decreto de Centro Histórico ocupa 2.81 Km2, y 183 manzanas que incluyen 612 inmuebles catalogados entre los siglos XVI - XX, estos inmuebles describen las diferentes etapas históricas denotada en una arquitectura diversa (Figura 1). La traza urbana reticular que se originó en torno a la plaza cívica en el año de 1725, marca la base para el desarrollo urbano de nuestros días (Ayuntamiento Toluca, 2013-2015)

Figura 1. Polígono definido por el Decreto de Centro Histórico de Toluca (Elaboración propia)

Por otro lado aprovechando que Biblioteca Digital del Archivo de la Real Biblioteca de España digitalizó en 2012 un documento perteneciente al archivo de Virrey de Apodaca que constituye el plano de la Ciudad de Toluca más antiguo hasta el momento conocido.

Figura 2. Superposición del Polígono definido en el Decreto de Centro Histórico de Toluca, sobre el Plano de la Ciudad de Toluca de 1817. (Elaboración Propia)

Al superponer el polígono del CH de Toluca con el mapa de 1817, es claro que su trazo, con manzanas largas al sur de la plaza principal, entre otros rasgos, ha quedado en gran medida intacta hasta la fecha (Figura 2).

Así entonces, además de la afirmación de que la base para la trama urbana en torno a centro cívico de Toluca se fijó en 1725, ahora afirmamos que los límites del actual Centro Histórico de Toluca es un claro reflejo de la configuración

urbana de la antigua ciudad de Toluca delineada en el plano de 1817. (Alvarado-Azpeitia, 2013)

3. MÉTODO

3.1. Distancia de obstáculos

Entendida como el promedio de espacio libre por obstáculos en Acera, para su cuantificación se identificó cada obstáculo anotando el tipo y posteriormente se midió el espacio libre de circulación en la acera empleando cintas métricas. La medición se llevó a cabo en más de 500 segmentos de calle. Se considerando un segmento como la distancia entre dos calles que la intersectan. Se midieron más de 9000 obstáculos. La evaluación se llevó a cabo del siguiente modo:

Se establecieron dos valores como límite superior: uno mínimo como estándar de espacio libre para la movilidad "universal" (Seduvi, 2007) 0.8 m. que permite el paso de una silla de ruedas o una persona con muletas y otro valor de 0.65 m como medida de paso impracticable.

Las mediciones se realizaron en las aceras izquierda y derecha por separado en cada segmento de calle.

La cuantificación se efectuó cuando el segmento presentaba dos obstáculos por debajo de 0.8 m. por un lado, pero si era el caso que un obstáculo estaba por igual o debajo de 0.65m. se contó para evaluación.

0 el segmento no tiene obstáculos (0 a 1 obstáculos en 0.8; 0 en 0.65 m.)

1 el segmento presenta obstáculos en una acera

2 el segmento presenta obstáculos en las dos aceras.

El criterio quedó así:

Rojo: 2 (0.8) >= 15%, 0(0.8) <= 40% ó 2(0.8) >= 25% ó 1(0.65) >=15%
Verde 2 (0.8) <= 15%, 0(0.8) >= 65%, 1(0.65) <= 10% ó 0(0.8) >=85%
Amarillo Valores intermedios No incluidos en las dos anteriores categorías

3.2. Ancho de acera

Se emplearon cintas métricas y un número similar de segmentos. Su análisis y evaluación implicó los siguientes criterios:

Rojo: (0-1.59) >= 20%, (0-1.19) >= 5%, (n>= 2.4) <= 40%

Verde (0-1.59) < 20%, (0-1.19) < 5%, (n>= 2.4) >= 60%

Amarillo Valores intermedios No incluidos en las dos anteriores categorías

3.3. Intersecciones

Facilidad en la navegación número de Intersecciones por bloque. Se contabilizaron las intersecciones de calles en un bloque de 400 x400, los datos se codificaron para su apropiado tratamiento. Se entiende que mayor número de intersecciones permiten al peatón un mejor enrutamiento.

3.4. Tamaño de calles

Se midió cada segmento de calle en un bloque de 400 x400, por medio de la herramienta de medición de Google Earth, los datos se codificaron para su apropiado tratamiento.

3.5. Percepción sobre la seguridad en las calles

La opinión de los usuarios se llevó a cabo aplicando encuestas a las personas que circulaban en el sitio. Las preguntas se basaron en su percepción de seguridad ante el tráfico, así como ante la delincuencia. Se obtuvieron 452 encuestas.

3.6. Habitabilidad: ruido ambiental dB(A)

Los datos se generaron a partir de prospecciones que involucra una red 109 estaciones de muestreo ubicadas de acuerdo a las necesidades de la investigación, representativas de los principales Espacios Públicos del Centro Histórico de Toluca. Los promedios de Ruido Ambiental se obtuvieron por medio de un sonómetro datalogger de marca REED modelo SD-9300, con un sensor de ruido SL-417 de la misma marca, con la capacidad de guardar datos en una unidad de almacenamiento. Se programó el equipo para llevar a cabo 1 medición por segundo por 5 minutos, completándose 300 mediciones por cada estación de muestreo. Las mediciones se efectuaron considerando una curva de ponderación A (dBA) utilizada para medición de contaminación acústica y riesgo por exposición.

En el proceso de muestreo, se siguieron las recomendaciones generales propuestas por la NOM-080-ECOL-1994 la SEMARNAT para la obtención de

datos de fuentes móviles. Las mediciones se efectuaron en horarios de máxima demanda entre las 12:00 y 16:00 hrs.

3.7. Procesamiento de datos

Se utilizó una codificación básica de un valor mínimo de 1 en color rojo, 2 en amarillo, hasta un valor elevado de 3 en verde. Dichos valores se espacializaron en recuadros representativos de 400 x 400 m. sobre el área de estudio. En el caso de las variables de navegación peatonal, se categorizó de manera relativa a los datos mismos; en los datos de ruido la categoría superior corresponde a valores recomendados por la OMS de 65 db(A) máximo. Las encuestas ya incluían las tres categorías de proceso. Para evaluar los rubros a una calificación general se agrupan las variables distancia de obstáculos y ancho de acera en la categoría Acceso. Las variables intersecciones y tamaño de calles en la categoría Navegación. Las variables de percepción de seguridad ante el tráfico y la delincuencia en la categoría Seguridad. El ruido ambiental se nombra al final como habitabilidad. Por último se refiere a un valor único global, asignando para ello a cada categoría un peso uniforme del 25% (Tomado de Rueda, 2012).

4. RESULTADOS

4.1. Acceso

Un factor de importancia en la movilidad peatonal lo constituye sin duda el ancho de las banquetas, se constituyen en los espacios públicos de uso básico para su faceta básica de movilidad, en lo que respecta al ancho requerido para una apropiada movilidad existen varios criterios a tomar en cuenta. Los manuales técnicos de movilidad tienden a proponer en aproximación una medida de 2.50 mts. como mínimo apropiado como base para una adecuada accesibilidad, considerando que a partir de esta dimensión de ancho de banqueta, se ubicarán los diferentes mobiliarios, postes de electricidad y teléfonos, casetas, bolardos, señalizaciones verticales entre otros. En zonas habitacionales de baja densidad Bazant (2013), propone al menos 1,20 mts., en tanto que en zonas céntricas al menos considera 2.40 mts, pero lo mejor es a partir de 3 metros a más. De acuerdo a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI, 2007) en México, el ancho de banquetas debería medir 1.60 mts, como mínimo recomendable, sin embargo menciona también que no debe estar por debajo de 1,20 mts., igualmente en su propuesta indican que 2.5 mts. es una medida que ya es recomendable para ser transitada. A manera de referencia en España en los municipios de Valencia y Salamanca el ancho de banqueta ordenado por el Municipio se sitúa en 1.5 mts., sin embargo en aquella primera consideran una medida de nivel practicable de 1.2 mts. para casos especiales o para ser posteriormente adaptado al valor general referido. Sin embargo en la misma España en la ciudad de Tarifa Cádiz, la ordenanza municipal es de 1.2 mts., sin duda que esta ciudad con un casco antiguo con calles muy estrechas en medidas

de aproximadamente 0.6 mts, ha sido factor para considerar una consideración de equilibrio entre su forma urbana predominante y unas ordenanzas objetivas para los desarrollos posteriores.

En el caso de los resultados obtenidos en nuestra investigación, podemos mencionar que solamente tres bloques del CH, poseen características solventes en cuanto al ancho de banquetas, la calle Hidalgo a la altura de la zona de los portales y las calles transversales que ahí desembocan, Aldama, Allende, Matamoros, Galeana, Nicolás Bravo, además de Villada, muestran una anchura apropiada en que la presencia de mobiliario urbano en mayor densidad no ofrece obstáculo evidente al peatón. Estas calles con excepción de Nicolás Bravo, presentan una anchura discontinua con un diseño que fomenta la ampliación de banqueta en ciertos tramos y su reducción para albergar estacionamiento temporal, al tiempo que la sinuosidad actúa como reductor de velocidad y un matiz estético. A través de estas calles y tanto más, cruza la avenida Morelos con tramos de banqueta de más de cuatro metros, es más que suficiente con respecto a las recomendaciones urbanas, zona por la que circulan gran cantidad de peatones que acceden por esta altura al CH Los bloques “verdes” abarcan en su total 48 hectáreas y el promedio de ancho de banqueta corresponde a 3.3 mts., el total de segmentos de calle revisados para esta área es de 69 “cuadras”, para un total de 138 aceras. Estas áreas cumplen el criterio de no sobrepasar el 5% de segmento con valores por debajo de la norma 1.20 mts., además de que el intervalo de 0-1.59 está por debajo del intervalo 1.6-n; además cumple con el tercer requisito de que más del 60% de los segmentos se encuentra por encima de los 2.4 mts.

Rodeando a estos tres bloques “verdes” de movilidad peatonal se accede a una periferia de calles notoriamente menos cuidadas, con menos vocación peatonal y tradicional en el sentido de ofrecer más espacio para los vehículos motorizados, esto se refleja de manera implícita en el ancho de la banqueta. En término generales esta gran porción del CH con anchos de acera intermedios en este estudio y representada en color amarillo abarca 192 hectáreas, en ellas el promedio de ancho es de 2.29 mts., esta área se caracteriza por que más del 60% de sus segmentos superan el valor mínimo recomendable de 1.6 mts., sin embargo la mitad de los 12 bloques que la componen, supera el 5% de segmentos con valores por debajo del mínimo practicable de 1.2 mts.

En la porción sur del CH, en donde la calle Pedro Asencio desemboca en Gómez Farías, tenemos un bloque “amarillo” o intermedio, que presenta algunas excepciones a la tendencia, calles como el Gral. Primm y José María Oviedo carecen por completo de acera; en otro bloque un tanto al este de la zona de portales por la dirección donde inicia la calle 5 de Mayo entrando por Sor Juana Inés de la Cruz, la calle se angosta hasta quedar en aproximadamente 0.5 mts. y luego se recupera pero sus medidas están por debajo de lo mínimo practicable en varias partes de ambas aceras.

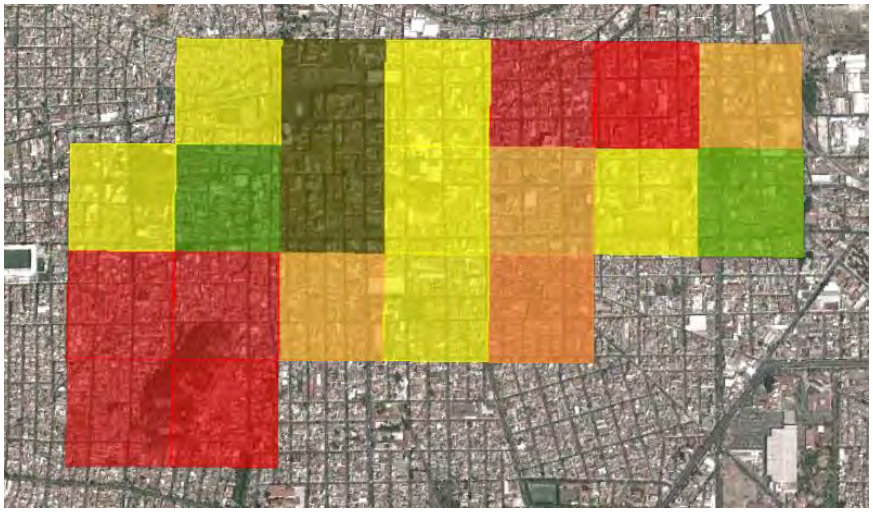


Figura 3. Acceso: ancho de acera y navegación peatonal. (Elaboración Propia)

Otro aspecto de trascendencia se refiere a los obstáculos que se encuentran en las aceras y que dificultan en gran medida el paso libre del peatón, la presencia de diversos mobiliarios urbanos pueden observarse en la Figura 3, parquímetros, postes de luz, de teléfonos, entre otros dificultan en gran medida el paso mínimo libre de 0.8 m. sin obstáculos. Árboles mal ubicados, o el hueco de jardinera en su base de tamaño excedido, en fin, la ubicación de los mobiliarios urbanos y servicios, colocados sin considerar el paso. Pone de manifiesto la falta de vigilancia en la consecución de objetivos de acceso universal, que tan solo recientemente empieza a mencionarse como una alternativa nuevamente importada pero que requiere un replanteamiento completo. La rehabilitación de dichos pasos es necesaria en el sentido de que no basta con poner una indicación y rampa para silla de ruedas si a los pocos metros no puede avanzarse. La zona central donde se ubica la sede de los poderes y la zona comercial más importante es la única que muestra solvencia en el acceso. Coincide con las zonas en la que se ha retirado el sistema eléctrico aéreo y se dispone de instalaciones eléctricas soterradas, la diferencia sencillamente es enorme.

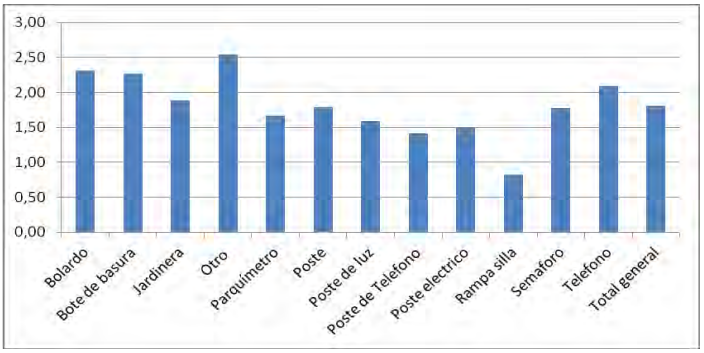


Figura 4. Acceso: ancho de acera y navegación peatonal. (Elaboración Propia)

En la zona de estudio Figura 3, es evidente el deterioro de las facilidades de acceso hacia la periferia en donde es posible encontrar calles con dobles bloqueos en calles que niegan el paso por la acera y obligan al peatón o al usuario de silla de ruedas a bajar de la acera y exponerse a ser atropellado. En muchas ocasiones se puede corregir un paso mediante la sencilla reubicación de letreros, semáforos entre otros, pero también es evidente que la mala ubicación de postes de energía eléctrica y teléfono, requieren inversiones mayores. Con la excepción del primer cuadro, no puede recomendarse el paso libre de personas con dificultades para caminar y uso de silla de ruedas ya que un solo bloqueo en un punto de la calle, impide avanzar con seguridad. A todo ello hay que agregar el uso indebido de la acera por parte de comerciantes que no tienen reparo en instalar mercancía, cajas, letreros, sillas entre otras muchos elementos extraños a la calle.

4.2. Navegación

En la configuración de la ciudad, siempre es importante considerar aspectos de la forma que tienen implicación en el uso práctico que se hace de la misma. En el caso de los indicadores de conectividad son útiles por que permiten tener una aproximación de la accesibilidad relativa ó la interconexión espacial de un sistema o red de movilidad por ejemplo una red de calles, tanto en el tramo vehicular como las aceras. Así se describe de manera cuantitativa los diferentes caminos para llegar de un punto a otro, ello hace de la red con más o menos resiliencia, es decir si un camino es bloqueado, existen otros caminos alternativos (Bourdic, 2012).

Entonces una mayor conectividad relativa, proporciona mayor número de posibles rutas, reduce las distancias y posibles embotellamientos, sin embargo la característica que más interesa, es la de ofrecer mayores facilidades para el peatón en la obtención de su ruta. Minimizar el número de intersecciones no necesariamente ayuda al flujo vehicular, sin embargo maximizarlo tampoco. Así es posible emplear el indicador usando como referencia algunos valores de ciudades enfocadas en el tráfico vehicular en contraste con otras amigables al peatón figura 5. El modo de calcularla es:

Conectividad = número de intersecciones/área seleccionada en Km2.

Tal como puede apreciarse en la figura 5, un lugar con muchas intersecciones como Venecia con valores que parece excedido con 665, hasta valores excesivamente bajo como Irvine California con 5 intersecciones en un Km2. esta ciudad con grandes áreas residenciales dormitorio, tiene calles de hasta 533 m. lugar no apropiados para transitar por ellas caminando, en tanto en Venecia no es raro que los segmentos de calles midan 30 m.

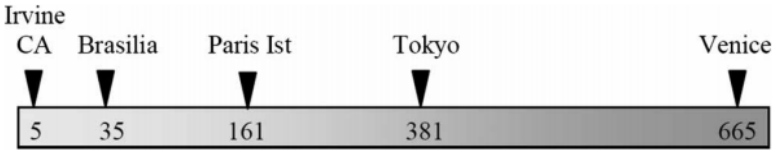


Figura 5. Conectividad de la red de calles en varias ciudades (conexiones por Km2.) Tomado de (Bourdic, 2012)

Otra medida similar que puede abundar en este asunto lo constituye el promedio de distancia entre intersecciones o dicho de otra manera el tamaño promedio de segmentos de calle. Este elemento característico va fuertemente influenciado por la capacidad e interés del peatón para trasladarse por sitios y que le ofrezcan la percepción de si es o no factible caminar en lugar de desistir o emplear otro medio de movilidad, esto considerando si el objetivo se encuentra dentro de los primeros 500 m. (Bourdic, 2012).

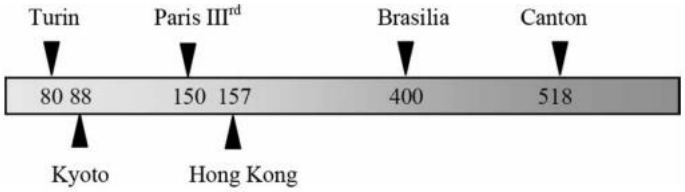


Figura 6. Distancia promedio de intersecciones (m.) de varias ciudades.
Tomado de (Bourdic, 2012)

Considerando la información que podemos observar en la figura 6, al peatón le podrá resultar en un gran reto el cruzar una calle de 400 metros como las de Brasilia o por el contrario, bastante amigable con valores menores a 100 metros como los de Turín y Kioto. En el presente estudio, resulta de gran interés emplear estos indicadores para entender un poco el modo en que está configurada la zona del Centro Histórico de Toluca.

Para poder llevar a cabo y la medición de estos indicadores de conectividad, es imprescindible el hacer la referencia espacial de interés, tal como se ha mencionado en método, se desea abarcar un área manejable entre el nivel de vecindario o barrio y el nivel de distrito, para ello se empleo una estrategia general denominada determinación de área mínima que se utiliza en muestreos ecológicos, sin embargo una variante es empleada por la Agencia de Ecología Urbana de Barcelona y como ejemplo en el plan urbanístico de Sevilla España desarrollada bajo la dirección de Salvador Rueda (AEUB, 2007) de cual también atendemos sus recomendaciones para este tipo de estudio. En nuestro caso hemos empleado diversos tamaños de malla para identificar en lo relativo a la forma y contención de estructuras haciendo énfasis en las calles, plazas o parques.

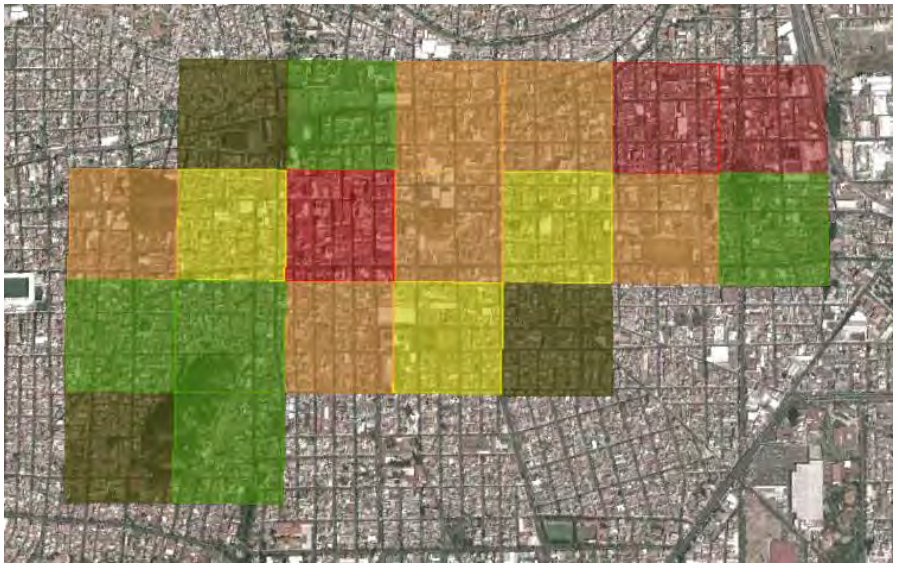


Figura 7. Navegación peatonal: Intersecciones y tamaño de calle. (Elaboracion Propia)

De esta manera se ha llevado a cabo una evaluación de la conectividad mediante intersecciones mediante los bloques de 400 x 400, y hemos encontrado resultados por demás interesantes, apoyándonos de la figura 7, donde puede observarse al Centro Histórico y la retícula en colores, empezaremos comentando el lado sur que corresponde a partir de la Calle Juan Álvarez, como frontera y subiendo al Norte las calles transversales Galeana, Matamoros, Allende, Aldama y Benito Juárez y considerando el bloque inmediato superior en conjunto de 400 x 800, tenemos un área relativamente homogénea con una traza ortogonal que tal como se espera en la teoría, ha resultado en un bloque de manzanas rectangulares que a pesar de su simplicidad y posible elegancia en el trazo, produce el problema indeseado de prolongar los trayectos, en este gran bloque que termina en los portales de la Calle Hidalgo, no se dispone de la posibilidad de trayectos alternativos que acorten los caminos. En estas calles el peatón puede mirar hacia el norte y no ver claramente los finales de calle sino una extensión considerable para la cual no hay referencia cercanas que den una perspectiva espacial de apoyo al transeúnte, únicamente cuando ya se encuentran relativamente cerca del los portales es que se hace visible una señal de cercanía. Con más de doscientos metros en promedio, caminando por estos bloques de manzana se percibe una perspectiva monótona de casas, negocios y estructuras similares que en conjunto con las pocas intersecciones no ofrecen una buena perspectiva de cercanía o que inviten a caminar, sino más bien tramos que pueden extenderse más allá de lo deseable. De acuerdo a los resultados encontrados en la investigación, en términos generales es en la periferia del CH, en la que se facilita la navegación, con la notable excepción de un bloque central. Por otro lado la región Noreste y otros bloques alternados centrales, ofrecen una mala navegación en calles que, por su extensión y notorio deterioro, no constituyen atractivo para caminar por dichas áreas. Por supuesto que éstos

sectores podrían ser motivo de aprovechamiento ya que en muchos casos se encuentran subutilizados.

4.3. Seguridad

Un punto importante en la construcción de un espacio público con gente movilizándose a pié, bicicleta, silla de ruedas, lo constituye la seguridad, no se puede concebir un CH, en donde exista aprehensión por parte de los usuarios, acerca de su bienestar y su integridad comprometida.

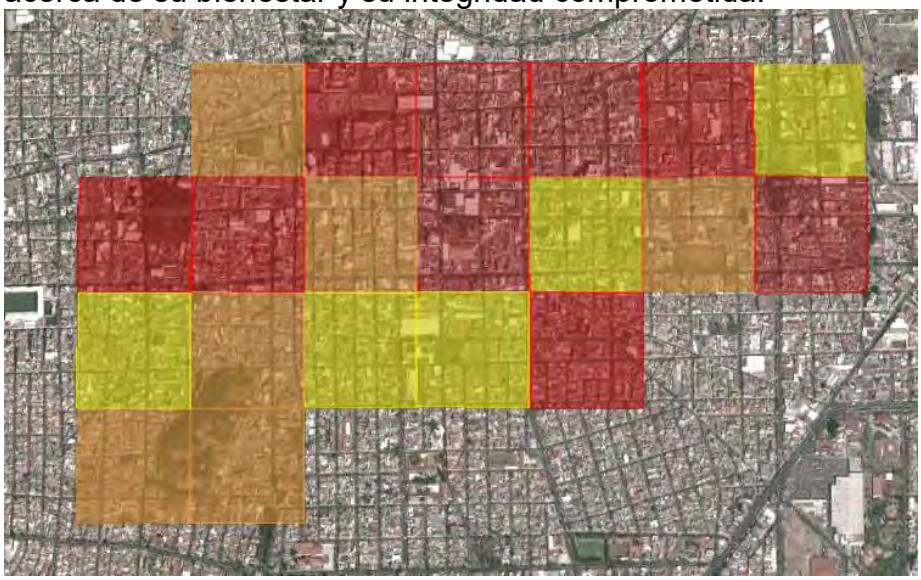


Figura 8. Navegación peatonal: Intersecciones y tamaño de calle.
(Elaboracion Propia)

La figura 8. es elocuente en el sentido de mostrar la enorme inseguridad que prevalece en la mente de los peatones, ya se de manera completamente justificada o no, la percepción del usuario es negativa, en gran medida los usuarios utilizan dicha zona por motivos de trabajo, compras o estudios. La presencia de gente es un buen indicador de seguridad (Mehta, 2014), en el CH de Toluca, la actividad comercial está localizada en ciertas zonas localizadas con alta afluencia, inclusive son las calles Hidalgo, Juárez y Morelos, con un punto neurálgico en el cruce de Hidalgo y Juarez donde existe una afluencia máxima de hasta 6880 personas en una hora en horario diurno en una sección reducida de 584 m. (Garrocho, 2009). Sin embargo a medida que se uno se aleja de este punto central la afluencia de peatones disminuye hasta niveles muy bajos en algunos sitios que tienen vocación no comercial, dentro del CH.

4.4. Habitabilidad: Ruido

El ruido ambiental en el CH de Toluca es excesivo en su gran mayoría los valores exceden los 65 dB (A) que recomienda la OMS, la zona de mayor congestionamiento vehicular y comercial, es la que presenta valores por encima

de los 70 dB (A), rodeando esta zona puede identificarse una área muy extensa y ruidosa con valores entre 65 y 70 dB (A). La identificación de dichas fuentes de ruido ambiental, apuntan hacia aquellos producidos por los muchos camiones de transporte urbano, y como se mencionó anteriormente apuntalado por el congestionamiento vehicular general de usuarios que desean acceder a los puntos neurálgicos del CH.

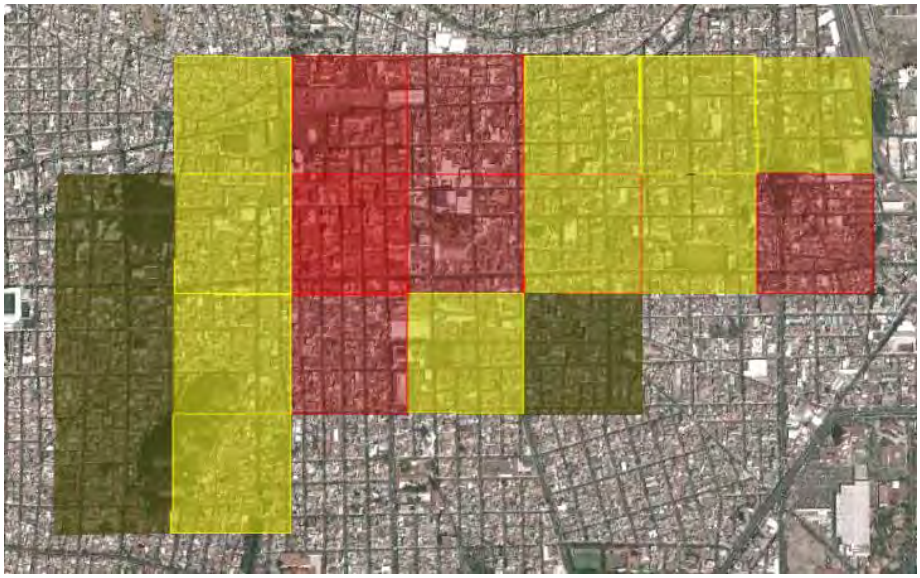


Figura 9. Habitabilidad: ruido ambiental db (A) (Elaboracion Propia)

En la periferia del CH, es donde disminuye de manera importante el nivel de ruido, relacionado igualmente con la ausencia de los elementos productores de ruido ya mencionados. Aunque no se detalla en este documento sin embargo los resultados puntuales muestran que aquellos sectores que son atravesadas por vías primarias, ven aumentado sus promedios de ruido; por otro lado la presencia de algunas islas acústicas representado en algunos parques, pone en evidencia la importancia de éstos en ciudades ruidosas como las latinoamericanas.

4.4. Balance General

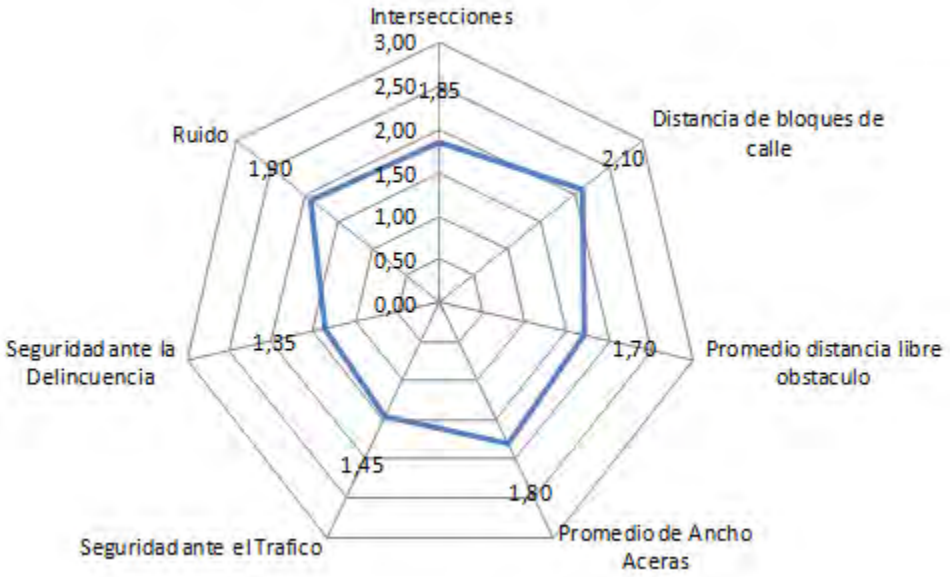


Figura 10. Balance de Variables Indicadoras de Movilidad y Habitabiliad (Elaboracion Propia)

Al intentar visualizar de una manera más completa los resultados encontrados, es útil plasmar las variables juntas en donde se hace evidente los bajos valores con respecto al todo o 100%. Destacan la percepción de inseguridad, el ruido y el promedio de distancia libre de obstáculos, esto pone en evidencia la necesidad de actuar con firmeza para resolver, la problemática que aqueja a este CH. En el transcurso del desarrollo de esta investigación han sucedido cosas favorables tal como la creación de la Secretaría de Movilidad, para paliar algunos problemas acuciantes, mismos que han generado una respuesta inmediata de los transportistas para evitar ser sancionados por funcionar fuera de las ley y las normas ambientales, al menos 2000 operadores se manifestaron creando caos en la ciudad de Toluca para presionar a los funcionares de la Secretaría de reciente creación.

Del mismo modo, otros aspectos como los abordados este trabajo podrían resolverse en la medida que el Gobierno y la ciudadanía no cedan ante la presión constante de intereses económicos y políticos que en gran medida acaban siendo responsables de permitir o hacer lo que no se debe, o no hacer lo que se debe.

Figura 11. Caos vial por manifestantes de grupos transportistas, CH Toluca. (Heraldo 03/14/2016)

La evaluación final del modelo presentado, puede verse esquematizado en la figura 12, donde es patente que aspectos más apremiantes en orden son la seguridad al peatón, la habitabilidad ruido ambiental, el acceso apropiado para el peatón y usuarios de silla de ruedas u otros similares y por último la navegación. La evaluación global es mala, 57% de acuerdo a este modelo, sin embargo los datos finos y la apropiada divulgación debe de considerarse como parte del deber de los investigadores. Por otro lado el método empleado, no especializado sino transdisciplinar, es importante en el sentido de avanzar en el sentido que algunos han transcurrido con éxito como el caso de la Agencia de Ecología Urbana de Barcelona y aplicar con la mayor prestancia y pertinencia métodos que sirvan al contexto mexicano.

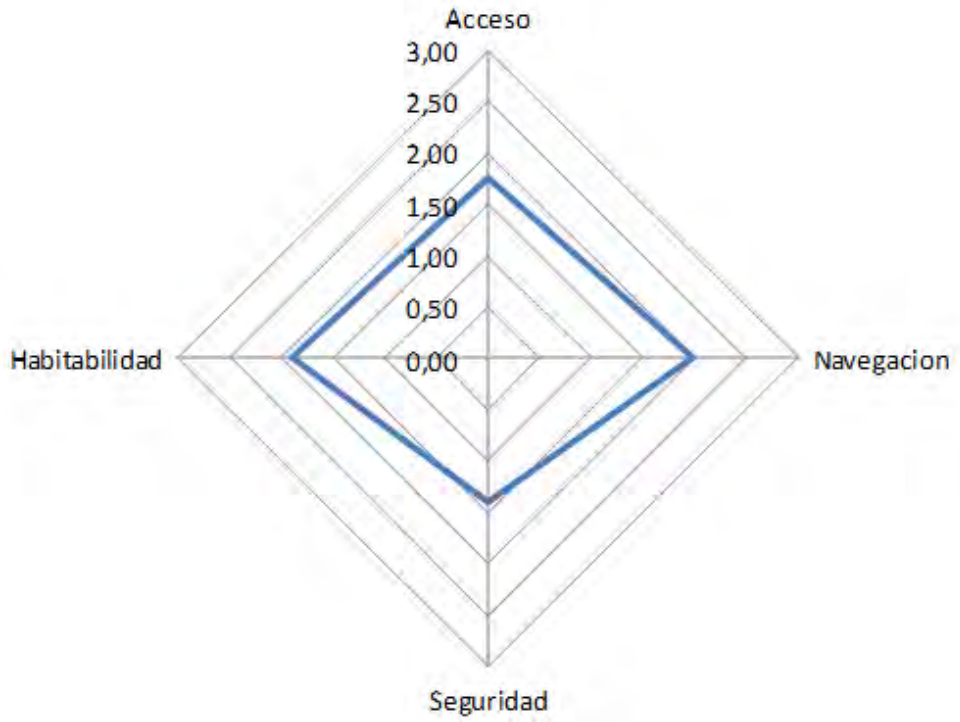


Figura 12. Caos vial por manifestantes de grupos transportistas, CH Toluca. (Heraldo 03/14/2016)

BIBLIOGRAFÍA

ALVARADO-AZPEITIA, C.J. (2014): *La Imagen de Toluca en 1817*, Gobierno del Estado de México / H. Ayuntamiento de Toluca / Archivo Histórico Municipal. Conferencia.

BAZANT, J., (2013): *Manual de Diseño Urbano*. Trillas.

CALVO, S.M. (2013): *Movilidad Sostenible en nuestras Ciudades*. Universidad de Sevilla.

BOURDIC, L., SALAT, S., NOWACKI, C. (2012): " Assessing Cities: a New System of Cross - Scale Spatial Indicators". Building Research and Information, 40(5), pp. 592-605.

GARCIA, T.R.M. (2006): *Políticas de Intervencción en los Centros Históricos. Caso Puebla (1982-2001)*, Benemérita Universidad de Puebla.

GARROCHO, C., FLORES, Z. (2009): "Delimitación del Centro Tradicional de Comercio y Servicios de la Zona Metropolitana de Toluca". Papeles de Población, Año 15 61, pp. 233-274.

H. AYUNTAMIENTO DE TOLUCA. (2006-2009): *Plan de Desarrollo Municipal de Toluca.*

H. AYUNTAMIENTO DE TOLUCA. (2013-2015): *Plan de Desarrollo Municipal de Toluca.*

RUEDA, S., CACERES, R., CUCHI A., BRAU Ll. (2012): *El Urbanismo Ecológico, Su aplicación en un Ecobarrio de Figueres.* Agencia de Ecología Urbana de Barcelona.

SEDUVI. (2007): *Manual Técnico de Accesibilidad*. Ciudad de México.

D. LA REGENERACIÓN, REHABILITACIÓN Y RENOVACIÓN TERRITORIAL Y URBANA COMO BASES PARA UN NUEVO DESARROLLO BAJO EN CONSUMO DE ENERGÍA, ACCESIBLE Y CON MOVILIDAD SOSTENIBLE, NO DISCRIMINATORIO Y COHESIONADO SOCIALMENTE.

Definición y desarrollo de una metodología para determinar el tamaño óptimo de una caldera de biomasa acoplado a un quemador convencional en las centrales térmicas de las redes de calefacción urbana: un caso de estudio.

Yaneth Maritza Alvarez Serrano*
Gioacchino Nardi**
Pietro Romano***
**Doctoranda del Departamento di Ingenieria elettrica, gestional y mecanica – Università di Udine, Italia*
***Profesor del Departamento di Ingenieria elettrica, gestional y mecanica – Università di Udine, Italia*
****Profesor del Departamento di Ingenieria elettrica, gestional y mecanica – Università di Udine, Italia*

RESUMEN
La biomasa representa una oportunidad del uso de la energía sostenible en la calefacción de los edificios, desde el punto de vista del medio ambiente y socio-económico. El tamaño óptimo de la caldera de biomasa de una planta de generación de energía térmica para la red de calefacción urbana tiene algunos aspectos críticos, que implican la necesidad de encontrar un compromiso entre las exigencias técnico-económicas. El método propuesto es una herramienta eficaz para abordar esta cuestión.

ABSTRACT
Biomass represents an opportunity of use of the sustainable energy in the heating of buildings, from the point of view of environmental and socio-economic. The optimal size of the biomass boiler plant generating thermal energy for district heating network that has some critical aspects, involving the need to find a compromise between the technical and economic requirements. The proposed method is an effective tool to address this issue.

PALABRAS CLAVE
Energía, caldera, biomasa, calefacción, sostenibles.

KEYWORDS
Thermal energy, district heating, sustainable.

1. INTRODUCCIÓN

El uso de la biomasa con fines energéticos y en particular para la calefacción de edificios ha sido identificado en Europa como uno de los instrumentos fundamentales para alcanzar los objetivos establecidos en la Directiva 20/20/20, como oportunidades para el cambio energético sostenible desde el punto de vista del medio ambiente y socio-económico.

En este contexto, la construcción de plantas de calefacción urbana alimentados por biomasa tendrá en el futuro una mayor propagación para su uso. El tamaño de la caldera de biomasa, sin embargo, presenta problemas críticos y no puede ser abordado de una manera similar a los generadores que funcionan con combustibles tradicionales.

La tendencia es evitar un tamaño exagerado de la caldera de biomasa, mediante la adopción de una potencia nominal para permitir su funcionamiento a plena carga durante el tiempo que sea posible, por las siguientes razones: la criticidad en el funcionamiento en la operación de carga parcial, como es la caída de rendimiento y la contaminación de emisiones debido a las condiciones de combustión no óptimas, y los altos costos de inversión específicos que caracterizan este tipo de quemadores. Por lo tanto, es posible contener el coste de inversión inicial y al mismo tiempo permitir que la máquina trabajen en condiciones óptimas por la mayor parte del tiempo, lo que garantiza una alta eficiencia en el uso de la biomasa y las emisiones.

En consecuencia se hace necesario instalar un generador alimentado de combustible tradicional, para garantizar que cubra los picos de carga térmica y por supuesto de proveer al suministro de la biomasa en situaciones de emergencia aquellas cierre o paradas de la planta por mantenimiento extraordinario o problemas con el suministro de la biomasa.

Sobre la base de estas consideraciones, el tamaño de la caldera de biomasa a menudo se lleva a cabo siguiendo el principio de la carga básica de calor [1]: Evidenciando las necesidades de energía de la estación, el número total de horas de funcionamiento térmico del sistema y su rendimiento global, puede generar un valor medio de la capacidad requerida.

De acuerdo con este enfoque, una caldera de biomasa de tamaño por ejemplo en el 50% de la carga de calor pico es capaz de asegurar la cobertura de 85% -90% de la demanda de calor estacional, al mismo tiempo es capaz de hacer frente, por a las cargas térmicos mínimos que caracterizan las estaciones medias [2].

Por el contrario, el menor costo de abastecimiento del combustible de biomasa se convierte en una ventaja económica, y esto implica una tendencia a elegir un tamaño de potencia de energía más alta para este generador: en este caso, se sigue un enfoque de la carga térmica de pico, que está sujeta a la criticidad del punto anterior [2].

El problema de la distribución de la potencia total del proyecto entre los dos tipos de generadores diferentes es por tanto, complicada. Es conveniente buscar el compromiso óptimo, es decir, tamaño de la potencia de la energía de la caldera de biomasa que minimiza los costes, basado en un enfoque que tenga en cuenta todas las variables técnicas, económicas y ambientales en juego, con el fin de tomar una decisión.

2. OBJETIVO DEL METODO DE TAMAÑO OPTIMO

Considerando el caso general, el sistema de implantación consiste en una caldera alimentada por biomasa, indicado como "generador 1", con la asistencia de una caldera alimentada por combustible tradicional, indicado con "generador 2". La potencia de diseño del sistema de la planta P_d es repartida entre los dos generadores, que se caracterizan por valores de potencia nominal P_{gen1} y P_{gen2}:

$$P_d = P_{gen1} + P_{gen2} \text{ (kW) (1)}$$

El objetivo es desarrollar un método en el que las expresiones relativas a los costes de inversión de los dos diferente sistemas de generación, las expresiones relacionadas con las necesidades de las estaciones de energía térmica o las expresiones relativas a los costes de gestión de la planta, y por lo tanto el coste total anual derivan dependen de la única variable P_{gen1}, en particular, sólo por el valor asumido por esta variable dentro del rango de $0 \div P_d$. Esto hará que sea posible reducir al mínimo el costo total anual, alcanzando el valor teórico óptimo de los cortes de energía de calderas de biomasa.

La aplicación de este método de dimensionamiento requiere el conocimiento previo de la siguiente información:

1) el valor real de la temperatura interna T_i de los edificios;

2) el coeficiente global de dispersión térmica H del revestimiento del edificio y rendimiento global η_{glob} de las plantas térmicas de los edificios considerados;

3) los datos relativos a la características climática del lugar de instalación, en particular, el perfil de temperatura del clima en un año que represente (temperatura promedio por hora);

4) las fases horarias diaria T de funcionamiento de las plantas térmicas consideradas, el número de días por semana g en función semanal, número de días n de la temporada de calefacción;

5) Los costos específicos y energía C_{E1} e C_{E2} producidos con dos tipos de generadores [€/kWh];

3. CARACTERÍSTICA DE INVERSIÓN

La evaluación de la inversión necesaria para la instalación de un sistema que consta de dos tipos diferentes de generadores de calor se supone que se conocen las funciones que expresan el costo en función de la potencia instalada, determinada en una primera aproximación a partir de los tamaños de potencia y de los distintos modelos de las calderas disponibles en el mercado.

Para cada valor de P_{gen1} considerado, que determina directamente el valor de P_{gen2}, tales como funciones de coste que se obtienen los costes de inversión correspondientes en la planta a biomasa I_{gen1} y la planta tradicional I_{gen2}.
Es posible entonces obtener los costos de inversión sobre una base anual para los dos tipos plantas, dependiendo de la vida útil de la planta "n" en años. De este modo se obtiene una relación que expresa el costo de la inversión total en función de la variable del P_{gen1}:

$$C_{inv} = f(P_{gen1}) \quad (2)$$

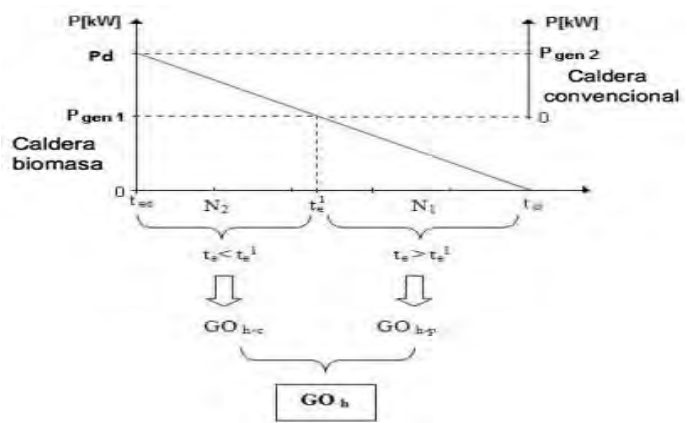
4. DISTRIBUCION DE LAS NECESIDADES ENERGETICAS ENTRE DOS SISTEMAS DE GENERACION

Teniendo en cuenta por simplicidad el caso mono-usuario, para extender al caso multi-usuarios, se puede observar que una vez evidenciada las características de dispersión del revestimiento del edificio, el rendimiento global de la planta térmica y la temperatura interna deseada (T_{id}), es posible determinar el valor mínimo de la temperatura T_e^1 externo que un generador de energía de biomasa P_{gen1} asignada es capaz de contrarrestar, se expresa de la siguiente forma:

$$P_{gen1}\text{-}N_{glob.plant}=H\ (ti_d - T_e^1)\ (kW) \quad (3)$$

Si la temperatura externa efectiva h es mayor que T_e^1, entonces el generador 1 es suficiente para cubrir las necesidades de calor, mientras que si la temperatura exterior es inferior a T_e^1 el generador 1 funciona a su máxima potencia y debe ser asistido por el generador 2.

Estas condiciones de funcionamiento se resumen en la Figura 1, suponiendo que el valor de la carga de térmica promedio del edificio tiene un curso lineal decreciente proporcional a los aumentos de temperatura exterior. Teniendo en cuenta las condiciones estacionarias en las que no toman en cuenta los efectos



de las disposiciones transitorias.

Figura.1. Rendimiento de potencia necesaria para plantas en función de la temperatura exterior. Distribución de la potencia del proyecto P_d entre los dos generadores de energía y la individuación del valor de la temperatura externa, que, para el generador 1, discrimina las condiciones de funcionamiento a carga parcial y funcionamiento a plena carga. Distribución de los grados hora y el número de horas que permanece prendida la planta de energía en base a parámetros $T_e^{1.}$

Sobre la base del valor de la T_e^1 parámetro es posible repartir las necesidades de energía de las estaciones entre los dos tipos diferentes de generador, a través de los siguientes parámetros:

* Grados hora parcial GO_{h-P}
* Grados hora complementaria GO_{h-C}
* Número de horas de temporadas N_1 ε T, donde $T_{em,\,h} \geq T_e^1$
* Número de horas de temporada N2 ε T, donde $T_{em,\,h} < T_e^1$

El GO_h permite una determinación detallada de la propagación de calor a la que el sistema de calefacción debe hacer frente, considerando sólo las horas en las que la planta es realmente funciona, que permite la cuantificar as necesidades energéticas en manera fiable.

Los parámetros "grados y hora GO_h parciales complementarias", relacionadas en las horas h, se definen (en analogía con GG) como la suma de n días j de la temporada de calefacción y en cada intervalo de tiempo h (ε T) la diferencia entre la temperatura interna T_{id} y la temperatura exterior media horaria, term, h, sólo en los solos casos en los que la $T_{em,\,h}$ no es menos (6) ni menos de (7) al valor de T_e^1 considerado:

$$GO_{h-P} = \sum_{j=1}^{n} \left(t_{id} - t_{em,h,j}\right)_j \Leftrightarrow t_{em,h} \geq t_e^1 \quad ; \quad GO_{T-P} = \sum_{h \varepsilon T} GO_{h-P} \quad [K \cdot h] \quad (4)$$

$$GO_{h-C} = \sum_{j=1}^{n} \left(t_{id} - t_{em,h,j}\right)_j \Leftrightarrow t_{em,h} < t_e^1 \quad ; \quad GO_{T-C} = \sum_{h \varepsilon T} GO_{h-C} \quad [K \cdot h] \quad (5)$$

Los parámetros "grado hora parcial" GO_{T-P} y " grado hora complementar" GO_{T-C}, la suma de los cuales ofrece los grados horas totales GO_T, permiten calcular las diferencias temperatura entre el interior y el exterior, respectivamente, al distinguir entre el funcionamiento autónomo y operación asistida del generador de biomasa y con la ayuda de los parámetros N_1 y N_2, repartir entre los dos tipos de generadores las necesidades de energéticas de temporada del usuario, con referencia a los datos climáticos representativos de la zona. Como se muestra en el esquemáticamente de la figura 1.

5. FUNCIÓN DE LAS NECESIDADES ENERGETICAS

La evaluación económica de las necesidades energéticas estacionales requiere distinguir entre los entre las necesidades cubiertas de las plantas de biomasa y la plantas de caldera tradicional, debido a los diferentes costos de suministro de los dos tipos de combustible.

El área total del triángulo representado en la Figura 2, suma de las tres zonas A, B y C, identifica las necesidad estaciones totales E_{TOT} que la planta se compone de un generador de biomasa y el generador tradicional para satisfacer las necesidades energéticas, y se calcula a través de la parámetro GOT_T, conocido el coeficiente H de dispersión térmica del edificio.

Sobre la base de la metodología descrita en el párrafo anterior, se puede observar que los requerimientos de energía E_B en funcionamiento a carga parcial del generador 1 durante toda la temporada de la estación de calefacción está representado por B en la Figura 2 y se calcula a través del parámetro GO_{T-p}. La zona A representa el funcionamiento a potencia máxima, que se lleva a cabo para un número de horas igual a N_2.

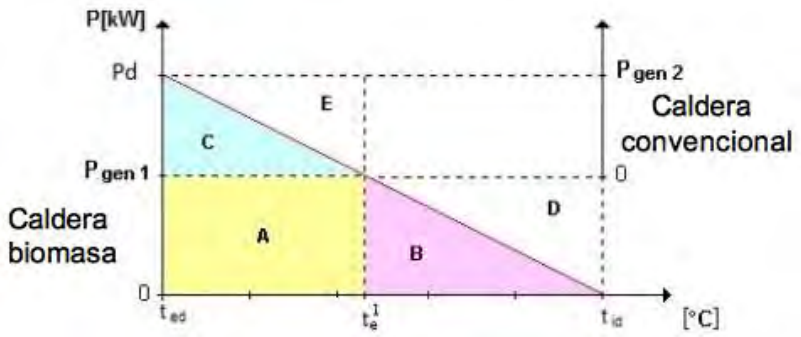


Fig.2. Rendimiento de la potencia de energía necesaria para la planta de acuerdo con la temperatura exterior y la identificación de áreas relacionadas con las necesidades energéticas cubiertas por los dos generadores diferentes.

El funcionamiento de la planta para la temperatura exterior más bajas que el valor límite T_e^1 está representado en la Figura 2 por la suma de las áreas A y C y se calcula mediante el parámetro GO_{T-C}.
En este punto es inmediato obtener las necesidades energéticas estacionales de las unidades cubiertas por los dos generadores diferentes; en particular, en lo que respecta al generador de biomasa tiene:

$$E_{gen1} = E_A + E_B \quad \left[\frac{kWh}{año}\right] \qquad (6)$$

Como para el generador tradicional:

$$E_{gen2} = E_C = E_{A+C} - E_A \quad \left[\frac{kWh}{año}\right] \quad (7)$$

Conocidos los costos de cada uno C_{E1} y C_{E2} [€/kWh] de la energía producida, respectivamente, con el quemador de biomasa y con la caldera tradicional, se obtiene el costo de la energía de cada uno de ellos.
El resultado es un informe que refleja los costes relacionados con las necesidades energéticas de estacionales en función de la potencia nominal del generador de biomasa que se considera:

$$C_{FAB} = f(P_{gen1}) \quad (8)$$

6. ANÁLISIS ECONÓMICO

El enfoque dado al método produce un informe que expresa el coste total anual en función del parámetro de sólo P_{gen1} y es un instrumento para evaluar cuáles son los efectos económicos de la distinta distribución de la potencia del proyecto Pd entre los dos generadores térmicos de energía alimentados por combustibles de distinta naturaleza:

$$C_{TOT} = C_{INV} + C_{FAB} = f(P_{gen1}) \quad (9) \qquad [€/\ año\ ]$$

A continuación, estudiamos esta función para determinar el valor teórico óptimo de P_{gen1} que reduce los costes anuales de calefacción.

La búsqueda del valor óptimo de P_{gen1} puede ser automatizado a través de una hoja de cálculo. Algunas formulaciones adicionales, no se informa en este artículo, se refieren a cuestiones económicas y ambientales, y le permiten estimar las emisiones de CO_2 al año que se pueden evitar siempre en función del parámetro P_{gen1}, que, por lo tanto, permite evaluar el alcance de las diferentes formas de incentivos previstos independientes de las opciones de diseño realizados.

7. GENERALIZACION DEL CASO DE LA CALEFACCION URBANA

Hasta ahora, se hizo referencia al caso mono-usuario, es decir, la situación en la que el "sistema de instalación" debe hacer frente a las necesidades de energía relacionadas con un único usuario. El método para determinar el tamaño el "sistema de planta" propuesto instalación se puede generalizar al caso, multi-usuarios, con una diferencia sustancial.

Como se describe, cuando se encuentra en la presencia de un solo usuario, la determinación del valor de la T_e[1] temperatura externa permite, por un generador

de biomasa de potencia $P_{gen1,}$ para discriminar entre las condiciones de funcionamiento de carga parcial y funcionamiento a carga máxima.

Este supuesto no es válido en caso de estar en presencia de varios usuarios que de la red de calefacción urbana; por esto, la planta de generación viene dimensional de tal manera que se satisfaga simultáneamente las necesidades térmicas de todos los usuarios, lo que significa que si algunos usuarios no dan lugar a ningún requisito (sistema apagado), el generador de la biomasa puede llegar a garantizar la satisfacción de las necesidades térmicas de otros usuarios hasta una condición de climática correspondiente a un valor de la temperatura exterior por debajo de T_e^1 .

La distribución de las necesidades de energéticas entre los dos tipos de generadores, en el caso de los servicios urbanos calefacción, por lo que requieren un enfoque que proporciona un análisis por hora de las necesidades de los usuarios de la red de climatización urbana: viene evaluada la temperatura de usar por cada fase horaria con respecto al cálculo de los grados por hora parciales y complementarias, también el número de horas N_2, en función de los usuarios que tienen el sistema de calefacción conectado en ese intervalo de tiempo específico, a través de la siguiente relación:

$$t_{e,h}^1 = t_{id} - \frac{P_{gen1} \cdot \eta_{glob,imp}}{\sum_{i,imp.attivi,h} H_i} \quad [°C] \quad (10)$$

8. UN CASO DE ESTUDIO

El plan de acción para la energía sostenible de un municipio de Beluno ha proporcionado la oportunidad de identificar un caso de estudio adecuado de la aplicación del método que acabamos de describir.

El caso de estudio considerado consta de tres servicios públicos, dos escuelas y el gimnasio municipal, que se encuentra a menos de cien metros y se calienta actualmente por el gas natural. La intervención de la hipótesis implica la instalación de un sistema de biomasa externa, de tipo centralizado, con la red de calefacción micro-red urbano, capaz de satisfacer la mayor parte de la demanda de calor de la estación con el uso del menudo de madera de producciones locales, manteniendo las calderas metano preexistentes con fines de integración o en caso de emergencia.

La aplicación del método ha hecho que sea necesario llevar a cabo una auditoría energética de los servicios considerados para obtener todos los datos necesarios para el procesamiento a las elaboraciones sucesivas, como son las características de revestimiento de los edificios. Los datos climáticos de localidad

fueron proporcionados por el Ente regional competente y utilizado para reconstruir el clima del año representativo.

Con respecto a las funciones de costo, considerando que los generadores de metano ya están instalados, ha sido necesario construir la única función para el generador de biomasa. En este sentido, es necesario precisar que se trata de una potencia del proyecto es alrededor de 1.000 kW, se decidió construir una función de costo que sea lo más posible representativa del intervalo de potencia es 0-1000 kW, que presenta peculiaridades con respecto a los intervalos de potencia más alto, característico de las grandes sistemas de redes de calefacción urbana.

Con este fin se han tenido en cuenta el tamaño de la potencia de energía disponibles en el mercado, incluyendo los costos que conllevan todos los componentes necesarios para instalar, en modo de considera el "sistema de biomasa" en su conjunto: contenedor / estructura de la vivienda, el tanque de combustible y sistemas de manejo automático de la misma, y el sistema de bomba hidráulica, chimenea, sistema eléctrico, tanque de almacenamiento térmico inercia (dimensional en una primera aproximación sobre la base del poder considerado y modelos disponibles en el mercado). La función obtenida de este modo se representa en la Figura 3:

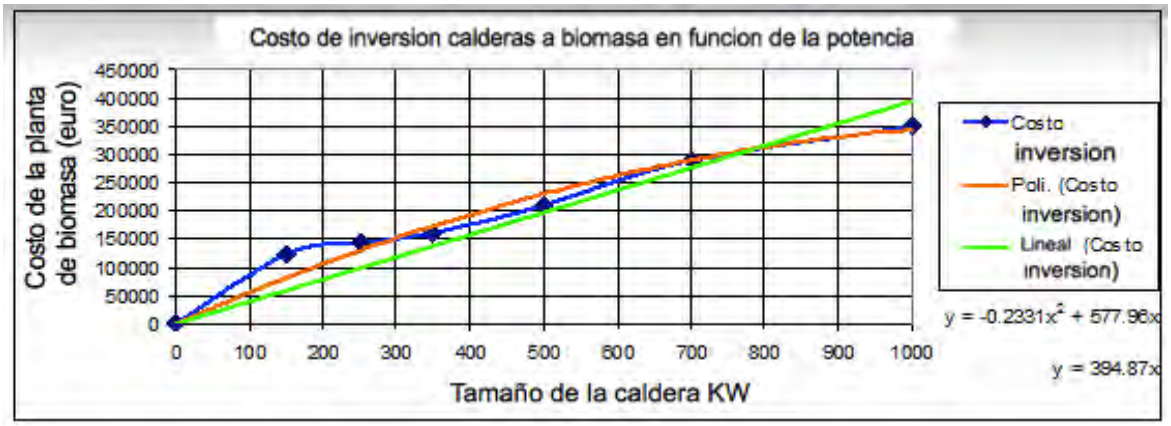


Fig.3. La construcción de la función de coste de inversión.

En cuanto a los costos de gestión, la hoja de cálculo elaborado recibe los datos climáticos relativa a la ubicación, las características de dispersión de los revestimientos de los edificios considerados y los detalles de las fases horarias de funcionamiento de los sistemas de calefacción y calcula, por cada valor el parámetro P_{gen1} en el rango de $0 \div P_d$ y luego el parámetro T_e^1 correspondiente, las variables $GO_{T\text{-}p}$, $GO_{T\text{-}c}$, N_1 y N_2, y luego calcula la cuota de necesidad energética estacional E_{gen1} y E_{gen2} cubierta por cada tipo de generador y da por último, los resultados de los costes asociados a los mismos, con la adición al costo de inversión anual y se obtiene el costo total anual, cuyo rendimiento a variar de P_{gen1} se representa en la Figura 4:

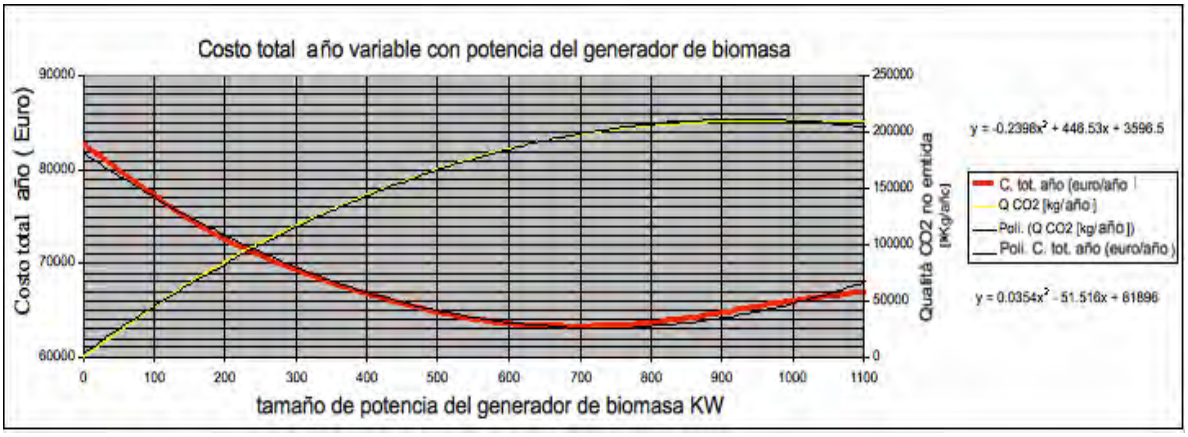


Fig.4. Rendimiento del coste anual total en función de los cortes de energía del sistema de biomasa.

Es evidente obtener el valor teórico óptimo del tamaño de potencia del generador de energía de biomasa, que en el caso de estudio considerado asciende a alrededor de 700 kW.

El método también ha proporcionado la tendencia de las emisiones de CO2 evitables a los cambios en el tamaño de potencia de la caldera de biomasa, que también se muestra en la Figura 4.

9. CONCLUSIONES

El método propuesto es una herramienta eficaz para determinar el tamaño óptimo de la caldera de biomasa de una planta de generación de energía térmica a la red de calefacción urbana.

Su aplicación a un caso de estudio, aunque se caracteriza por una carga térmica del proyecto de la entidad modesta con respecto a las redes de calefacción urbana tamaño medio-grande para el que se ha pensado el método, ha permitido obtener resultados interesantes, para llevar a cabo un análisis de sensibilidad en el entorno del punto óptimo identificado y de formular una serie de consideraciones basadas sobre varios parámetros técnicos, económicos y ambientales en juego.

Se evidencia la exigencia de dedicar más a investigar el tema de la interacción entre la caldera de biomasa y almacenamiento térmico inercia, en particular, la cuestión de tamaño óptimo del sistema integrado que representan. Una acumulación de tamaño y gestionado, además de garantizar el quemador de biomasa as conocidas ventajas de funcionamiento, de hecho, ofrece la oportunidad de aumentar constantemente la proporción de las necesidades térmicas estacionales que cubren, limitando a unas pocas circunstancias, la intervención de apoyo de generadores convencionales, y por lo tanto inciden significativamente sobre el tiempo de retorno de la inversión y la reducción de emisión de CO2.

BIBLIOGRAFIA

I. VALLIOS, T. TSOUTSOS AND G. PAPADAKIS, “Design of biomass district heating systems, Biomass and Bioenergy 33 (4)” (2009) 659-678.

D. PALMER, I. TUBBY, G. HOGAN, W. ROLLS, *Biomass Heating: a Guide to Medium Scale Wood Chip and Wood Pellet Systems*, Biomass Energy Centre, Forest Research, Farnham, 2011.

KALDELLIS JK, VLACHOU DS, KORBAKIS G. “Techno-economic evaluation of small hydro power plants in Greece: a complete sensitivity analysis”. Energy Policy 2005; 33(15):1969–85

AFGAN NH, CARVALHO MG. “Multi-criteria assessment of new and renewable energy power plants”. Energy 2002; 27(8):739–55.

“Renewable energy project analysis tool (RETScreen)”: Natural Resources Canada www.retscreen.net/ang/home.php

NSW Office of Environment & Heritage, Energy Efficiency Businesswww.environment.nsw.gov.au/sustainbus/

Embedded Generation Connection Guide: Clean Energy Council Australia. www.cleanenergycouncil.org.au/

D. LA REGENERACIÓN, REHABILITACIÓN Y RENOVACIÓN TERRITORIAL Y URBANA COMO BASES PARA UN NUEVO DESARROLLO BAJO EN CONSUMO DE ENERGÍA, ACCESIBLE Y CON MOVILIDAD SOSTENIBLE, NO DISCRIMINATORIO Y COHESIONADO SOCIALMENTE

La planificación de la movilidad sostenible en los espacios urbanos centrales. La peatonalización en zonas comerciales abiertas de Las Palmas de Gran Canaria.

*Santiago Hernández Torres**
*Carmen Ginés de la Nuez***
**Doctor en Geografía. Técnico geógrafo en la Sociedad Municipal de Gestión Urbanística de Las Palmas de Gran Canaria (GEURSA). Grupo de Investigación "Sociedades y Espacios Atlánticos".*
***Doctora en Geografía. Profesora del Departamento de Geografía de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Instituto de Investigación: TIDES.*

RESUMEN
La apuesta de la planificación urbanística por la peatonalización con el objetivo de implementar su atractivo turístico y la renovación de su espacio público en Las Palmas de Gran Canaria puede ser uno de los ejemplos de las actuaciones de peatonalización y sus efectos. En este caso se presenta una reflexión sobre las estrategias de dinamización del tejido comercial y turístico y sobre las variables de calidad de vida urbana (aspectos sociales, ambientales, culturales, recreativos, etc.).

ABSTRACT
The wager of urban planning by pedestrianization with the objective of improving its touristic attractive, and the renovation of its public area in Las Palmas of Gran Canaria could be one of the examples of actions of pedestrianization and its effects. In this case, it's showed a reflexion about strategies of dinamization of business and touristic areas, and about variables of quality of urban life (social, environmental, cultural, etc., aspects).

PALABRAS CLAVE
Turismo, planificación urbana, espacio peatonal, rehabilitación urbana, Las Palmas de Gran Canaria

KEYWORDS
Tourism, city planning, pedestrian space, urban renovation, Las Palmas de Gran Canaria

1. INTRODUCCIÓN

Muchas ciudades españolas, independientemente de su tamaño han realizado desde la década de los ochenta del siglo pasado procesos de revitalización, regeneración y renovación de sus tramas. La peatonalización y la reconversión de alguna de sus vías urbanas ha sido una de las actuaciones que con mayor frecuencia se ha repetido. Las causas que han promovido estos cambios morfológicos son muy diversas, desde el deseo de atracción de turistas y visitantes[1], la potenciación del atractivo para el ocio y el esparcimiento al aire libre, la búsqueda de una reorientación o dinamización económica[2], una mejora en la calidad de vida de la población, cambiar la imagen de la ciudad, etc.

Lo que cabría preguntarse ante estas actuaciones de adaptación del tráfico viario es si se adecuan a las necesidades reales de la ciudad o, si por el contrario, se pliegan a las demandas de los clientes de la ciudad[3]; si estas actuaciones se han llevado a cabo con un objetivo distinto al que se expusieron, si se ha conseguido la meta propuesta o si por el contrario se han producido perjuicios o beneficios no buscados ni deseados

Las Palmas de Gran Canaria también ha realizado este tipo de actuaciones en el centro histórico de Vegueta, la zona comercial abierta de Triana, en la de la Mesa y López; son actuaciones que se iniciaron desde finales del siglo pasado, con fines y objetivos muy variados. Como otras ciudades tampoco ha estado al margen de las actuaciones de peatonalización, ha decidido revitalizar un sector urbano, realizar una expulsión del tráfico rodado visibilizando lugares que sólo eran de tránsito y rehabilitar un espacio público con distinto nivel de acierto.

Desde esta reflexión se atiende a los efectos de las intervenciones de peatonalización en zonas urbanas consolidadas considerando que el turismo y el ocio se definen como elementos identificativos en el contexto territorial de la ciudad, y se valoran las causas y el efecto de las reurbanizaciones. También se expone como el tratamiento urbanístico selectivo a escala local puede generar un efecto en cadena que acaban redefiniendo elementos estructurales de la ciudad (turismo, tejido económico, paisaje, participación social, calidad de vida, neuralgia funcional, flujos e intensidad de uso, movilidad, gestión del espacio público, etc.).

[1] ***HERRERA LORENZO**, N. Peatonalización y dinamismo comercial: el caso del centro histórico de la ciudad de la laguna (Canarias-España) XX Coloquio de Historia Canario-Americana, pp. 107-117. 2012*

[2] ***HERCE**, M. Sobre la movilidad en la ciudad. Propuestas para recuperar un derecho ciudadano. Ed. Reverté. Barcelona. 2009*

[3] ***ELIZAGARATE**, V. Comercio y ciudad. La misión del marketing de ciudades en el desarrollo de la competitividad del comercio urbano. Mediterráneo Económico, 11(1), 299-312. 2007*

2. LA POLÍTICA URBANÍSTICA DE PEATONALIZACIÓN DEL ESPACIO PÚBLICO EN LAS PALMAS DE GRAN CANARIA

2.1 El proceso reciente de peatonalización en la ciudad

Las argumentaciones para llevar a cabo la peatonalización de vías urbanas de tráfico rodado en las ciudades en los últimos cincuenta años, han sido variadas: la mejora de la calidad ambiental del barrio o la ciudad, la reorientación de las actividades económicas, la búsqueda de soluciones a nuevas necesidades de la ciudad, cambio de centralidad, dinamización de áreas en franca decadencia, la potenciación del uso público de esparcimiento frente al tráfico mecanizado o la dinamización del turismo.

Las Palmas de Gran Canaria inició el proceso de peatonalización en el centro histórico de Vegueta a principios de la década de los noventa del siglo pasado acorde con las propuestas en un enclave fundacional. Vegueta es un barrio que quedó aislado cuando la ciudad inició su metamorfosis, se vació de actividades económicas y a pesar de contar con patrimonio monumental (la Catedral, el antiguo Ayuntamiento, la Casa Episcopal, la Casa Regental, las ermitas del Espíritu Santo y de San Antonio Abad), un conjunto museístico primordial (la Casa de Colón, el Museo Canario, el Centro San Martín, el Archivo Histórico, etc.) y de incentivar el interés por el patrimonio y la identidad histórico-urbano de la ciudad, era un barrio francamente depauperado, con un buen número de edificaciones abandonas o en estado ruinoso, en el que abundaba también el patrimonio deteriorado, todo esto estaba aderezado por una circulación viaria intensa en calles estrechas y un cierto estrangulamiento interno.
Este panorama animó a la administración municipal a iniciar un proceso de rehabilitación urbana[4].El centro histórico requería respuestas para los bienes patrimoniales y también para los problemas funcionales y ambientales derivados del sobredimensionamiento de un tráfico mecanizado en una trama histórica que no fue pensada para acoger el parque de vehículos coexistiendo con flujos de paso, accesos domésticos y flujo turístico en vehículos de grandes dimensiones.

Los problemas relacionados con los aparcamientos, el caos circulatorio, los ruidos, la contaminación, los conflictos funcionales del espacio urbano, generaron un impacto en la calidad de vida de la población y la integridad del patrimonio histórico atentando también contra el atractivo turístico. El equilibrio entre la garantía de la movilidad de la población y la conservación del patrimonio y el paisaje cultural se convirtió entonces en un reto para la planificación urbana en los centros históricos de difícil solución[5]. La declaración como Bien de Interés Cultural con la categoría de Conjunto Histórico y al amparo de la normativa de patrimonio histórico (nacional y regional) que regulaba la necesidad de potenciar el espacio

[4] *A mediados de los años setenta se inicia la elaboración del primer Plan Especial de Protección y Reforma Interior de Vegueta-Triana que se aprueba en 1985 y a éste le siguió la Revisión entre 1989 y 2001*

[5] ***GUTIÉRREZ**, J. "Movilidad medio ambiente y patrimonio histórico-artístico en las ciudades históricas". Anales de Geografía de la Universidad Complutense. Nº 15. Universidad Complutense. Madrid. pp. 375-381. 1995*

peatonal, se corrobora la necesidad de peatonalizar espacios residuales o de escaso valor funcional[6].La respuesta de la planificación urbana fue una profunda peatonalización, más del 75% del viario se convierte en peatonal coexistiendo con el tránsito doméstico y el transporte público de escaso volumen convirtiéndose así el espacio público en un mecanismo de integración urbano (Figura 1). Esta es una peatonalización "light" en la que sólo se ha pavimentado, sin la inclusión de elementos decorativos, ni la conversión del espacio público en escaparate publicitario a diferencia de otras ciudades[7].

Vegueta queda, por tanto, como un centro histórico con un atractivo turístico indiscutible corroborado no sólo por el número de turistas sino también por la pronta dinamización del tejido de restauración y ocio combinado con la ampliación y mejora de la oferta museística y cultural. Sin embargo, es un barrio residencial de población envejecida, y, por tanto, con determinadas necesidades de accesibilidad a la vivienda y que no termina de acoger ni población ni actividades económicas como así ha ocurrido en otros centros históricos.

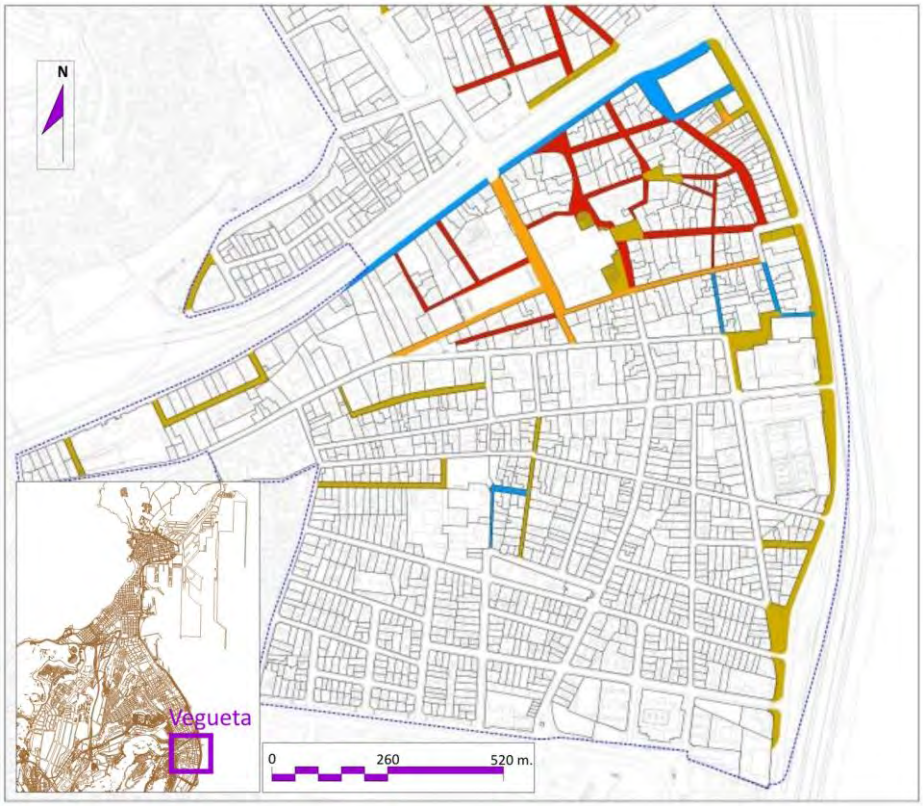


Figura 1. Red peatonal en el Barrio de Vegueta. Fuente: Elaboración propia.

[6] ***HARDOY**, J.E. y **GUTMAN**, M. Impacto de la urbanización en los centros históricos de Iberoamérica. Ed. MAPFRE. Madrid. 1992*

[7] ***PEÑALTA**, E. "Los cincuenta puntos de las operaciones urbanas: reflexiones sobre el espacio público de Alicante" [en línea]. En: Ángulo Recto. Revista de estudios sobre la ciudad como espacio plural, vol. 7, núm. 2, pp. 85-88. En: http://www.ucm.es/info/angulo/volumen/Volumen07-2/resenas03.htm. 2013.*

Triana, el segundo episodio de peatonalización de la ciudad, responde a un modelo bien distinto. Este es un barrio colindante al de Vegueta, el área más moderna del centro histórico, que se estructura a partir de una trama más regular y es un ensanche que en el siglo XVI rebasó hacia el norte el límite natural del Barranco del Guiniguada en un proceso que se prolongó hasta bien entrado el siglo XX. En 1993 fue igualmente declarado Bien de Interés Cultural con la categoría de Conjunto Histórico en el que predomina el patrimonio religioso y proliferan edificaciones civiles (Teatro Pérez Galdós, Gabinete Literario, Cabildo Insular) y de estilo modernista. (Figura 2).

En torno a la calle Mayor de Triana y sus vías transversales, se distribuyen varios centenares de inmuebles con interés histórico y arquitectónico que dan cuerpo a una trama funcional con vocación más terciaria y comercial que en Vegueta. En ella, predominan los comercios pero también es un centro bancario y han proliferado las oficinas, los despachos profesionales, etc. Este espacio urbano se estructura sobre una Zona Comercial Abierta en el que prevalece el comercio al por menor en planta baja, donde el tejido económico ha experimentado una renovación durante las últimas décadas y se acompaña de la multiplicación de actividades en oficinas y de un pequeño centro comercial en el límite meridional del barrio que ha acabado especializándose en el ocio y la restauración.
La estrategia de extender la red peatonal hacia las calles perpendiculares ha tenido un resultado evidente la expulsión del tráfico rodado a las vías perimetrales y facilitar la definición del ámbito como un centro neurálgico del ocio y el turismo de visitas favoreciendo la implantación de nuevas actividades comerciales, pero sobre todo de restauración. El resultado es bien distinto que en Vegueta, Triana es un barrio dinámico, bien conectado en el que convive el uso residencial con todo tipo de actividades en consonancia con una estructura demográfica estable.

Figura 2. Red peatonal en el centro histórico-comercial de Las Palmas de Gran Canaria. Barrio de Triana. Fuente: Elaboración propia.

2.2 La peatonalización en el sistema público de ordenación del territorio.

La estrategia pública es implementar el potencial turístico de la ciudad y la modernización como principal espacio urbano de la Isla; la mejora de la imagen de la ciudad, por lo que hay a escala general hay que renovar su modelo territorial y a escala específica, la peatonalización como objetivo de ordenación e intervención. Una vez que Vegueta y Triana se han peatonalizado, él área de actuación es el sector Puerto-Canteras.

El Plan Insular de Ordenación de Gran Canaria[8], define el distrito de Puerto-Canteras como estratégico de alcance insular que requiere una regeneración turística del frente urbano de la Playa de Las Canteras y el Parque de Santa Catalina (Figura 3). A pesar de que la actuación peatonal no se especifica, subyace en la definición del ámbito con fines de espacio urbano para la acogida del ocio y el turismo en condiciones de producto singular, en interacción con el movimiento del Puerto internacional anexo. Si bien el modelo territorial es anterior al planeamiento insular (2000), sufrió varias actualizaciones al calor de los planes supramunicipales culminando el proceso en el PGO[9].

[8] ***PIOGC***. *Plan Insular de Ordenación de Gran Canaria. Cabildo Insular de Gran Canaria. Las Palmas de Gran Canaria. 2003*

[9] ***AYTOLPGC_PGO.*** *Plan General de Ordenación. Las Palmas de Gran Canaria. Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria.2012*

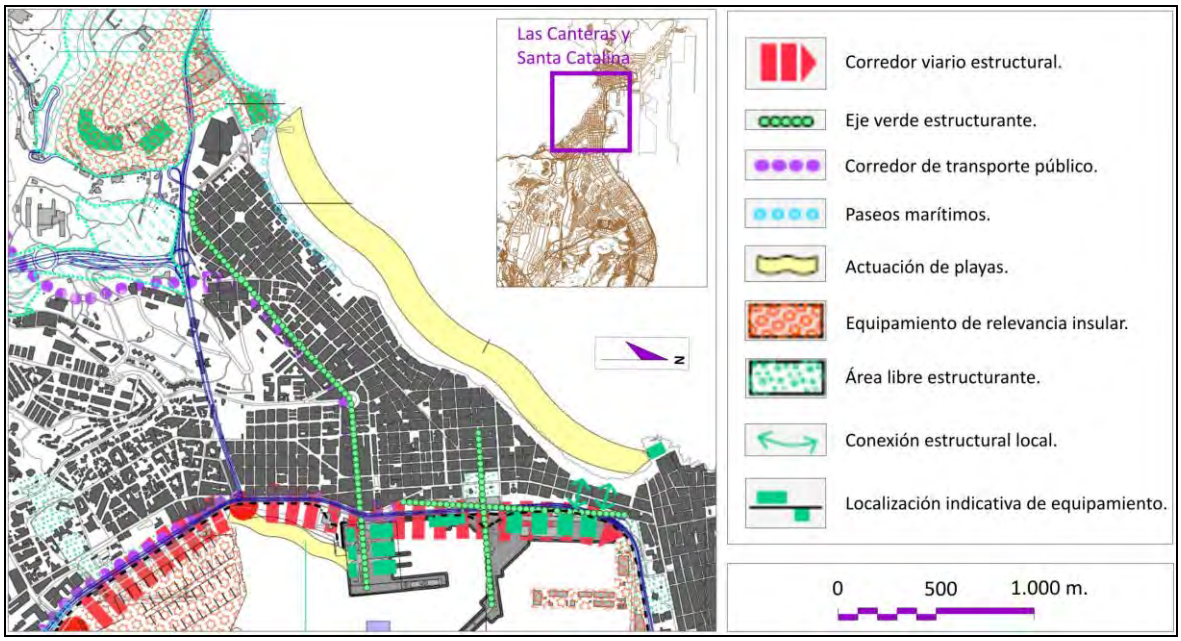


Figura 3. Plan Insular de Ordenación de Gran Canaria: Ordenación estratégica del ámbito de Puerto-Canteras.
Fuente: Elaboración propia a partir de PIOGC, 2003

La estructura de ordenación urbanística resultante incorpora el tratamiento de la movilidad para incentivar la sostenibilidad y solventar los problemas derivados del tráfico rodado. En este sentido, es posible extraer el subsistema de "movilidad no motorizada", que determina la configuración del sistema peatonal básico de la ciudad justificando mecanismos de intervención en el espacio trasladados al planeamiento de desarrollo (Figura 4). Esta escala se nutre de las directrices formuladas en la Estrategia Española de la Movilidad Sostenible[10] y la Estrategia del Medio Ambiente Urbano[11], asumiendo la mejora y extensión del espacio público peatonal como mecanismo de referencia. El modelo del Plan General se ha desarrollado en el Plan de Movilidad Urbana Sostenible[12]

[10] ***EEMS***. *Estrategia Española de la Movilidad Sostenible. Ministerio de Fomento. Madrid.2006.*
[11] ***EMAU***. *Estrategia del Medio Ambiente Urbano. Ministerio de Medio Ambiente. Madrid. 2006.*
[12] ***AYTOLPGC_PMUS*** *Plan de Movilidad Urbana Sostenible de Las Palmas de Gran Canaria. Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria. 2012.*

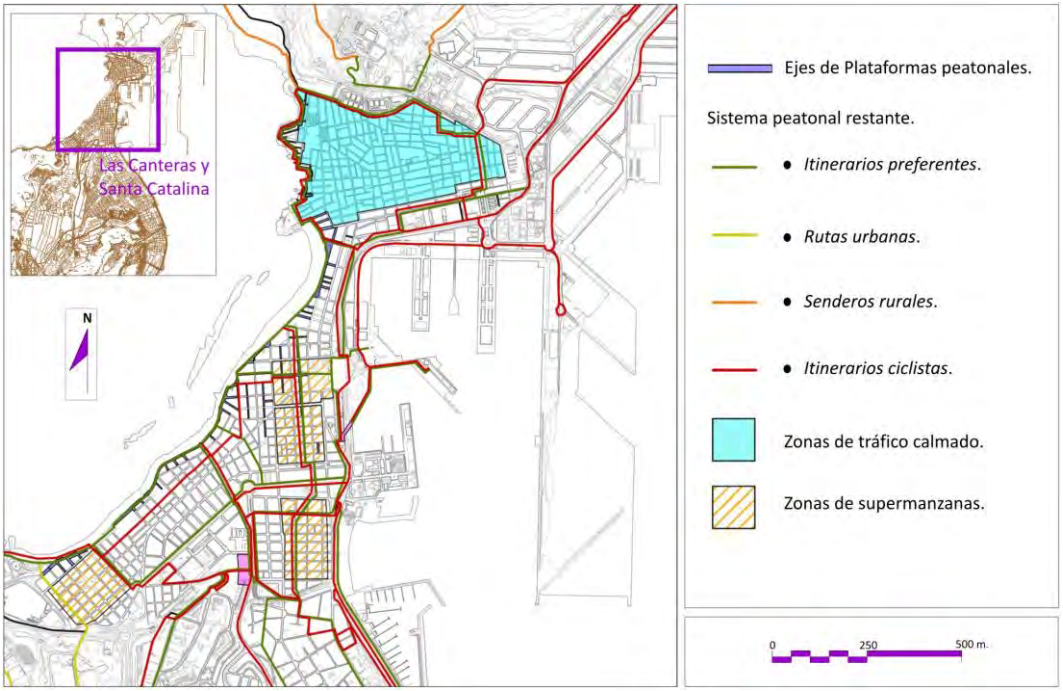


Figura 4. Plan General de Ordenación: Ordenación de movilidad peatonal.
Fuente: Plano em.03 de "Movilidad no motorizada". Estudio Municipal de Movilidad. Plan General de Ordenación de Las Palmas de Gran Canaria (2013).

2.3 La experiencia en el ámbito de Puerto-Canteras. Un proceso en marcha.

El conjunto urbano delimitado por el frente de la Playa de Las Canteras, el entorno del Parque de Santa Catalina y el Istmo de Guanarteme se estrecha poniendo en contacto físico el borde de la playa con el tramo histórico del recinto portuario. Tras su definitiva ocupación urbana, durante la 2ª mitad del siglo XX, ese espacio litoral fue especializándose como centro neurálgico de ocio, turismo y actividades terciarias de Las Palmas de Gran Canaria. Las cualidades naturales y paisajísticas del frente litoral de casi 4 km. de la Playa de Las Canteras como parte de la Bahía del Confital (Lugar de Importancia Comunitaria e integración en la Red Natura 2000) han coexistido con la consolidación del espacio de ocio, y balneario litoral urbano, a la vez que ha sido base del principal centro turístico del norte grancanario y origen del turismo de masas en el siglo pasado.

Por eso, no resulta difícil explicar la relevancia que ha tenido durante décadas del paseo de Las Canteras en la cohesión y estructuración de la trama urbana en los barrios de La Isleta, Santa Catalina y Guanarteme. Frente litoral, turismo, espacio portuario y denso tejido terciario-comercial coinciden en un mismo ámbito, que a finales de la década de los ochenta atravesó una crisis socioeconómica, de degradación medioambiental, de obsolescencia del conjunto edificado y tejido urbano y de conflictos de saturación del sistema viario.

Varias administraciones implicadas en este entorno fueron coincidiendo en

diversas intervenciones de peatonalización como respuesta a esa problemática. Desde los incentivos de la Unión Europea hasta los impulsos de la Ley de Costas de 1988 intervienen en el resultado final, que no es más que un prolongado armazón en peine, el Paseo de Las Canteras, como eje, se adentra en la trama urbana aprovechando el sinfín de calles y callejuelas que buscan la línea marítima. La ordenación pormenorizada del Plan General en este frente acaba otorgando carta de ADN urbano a la red peatonal, regulándola como plataformas reservadas a esta modalidad de tránsito. Otras políticas sectoriales han intervenido también en esta planificación: el Programa de Revitalización y Dinamización de Áreas Comerciales Abiertas de Gran Canaria, el Plan Director de la Zona Comercial Abierta de Puerto-Canteras[13]. Uno de los criterios selectivos para otorgar la financiación fue la extensión peatonal del ámbito implicado.

El resultado fue la previsión de un Eje A de "Mejora del Espacio Público de Movilidad y Reurbanización" con actuaciones de peatonalización total o parcial de la red de accesos, (Figura 5) que suponen más de un 90% del coste previsto por el desarrollo del Plan.

El tratamiento del espacio peatonal se considera imprescindible en la dinamización del tejido comercial y potencia el uso público de la trama urbana desde la gestión urbanística, medioambiental-costera, económica-comercial, turística y portuaria de la Administración Pública. A partir de aquí, los servicios de carreteras, zonas verdes, playas, urbanismo, Autoridad Portuaria, turismo, cultura, etc. intervienen en la estructuración definitiva de la red peatonal en el ámbito.

Esta estrategia integral que intenta ampliar el atractivo urbano y paisajístico y el esfuerzo por mejorar la competitividad de la ciudad mediante un intenso marketing del sector Puerto-Canteras está muy relacionada con la explosión del turismo de cruceros de la última década, con un importante crecimiento: 130.776 visitantes en 2004 y 588.755 en 2014; por lo tanto se convierte también en un objetivo del Plan Director la modernización de la Zona Comercial Abierta

[13] ***AYTOLPGC_PDZCAPC***. *Plan Director de la Zona Comercial Abierta de Puerto-Canteras, Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria. Las Palmas de Gran Canaria. 2013.*

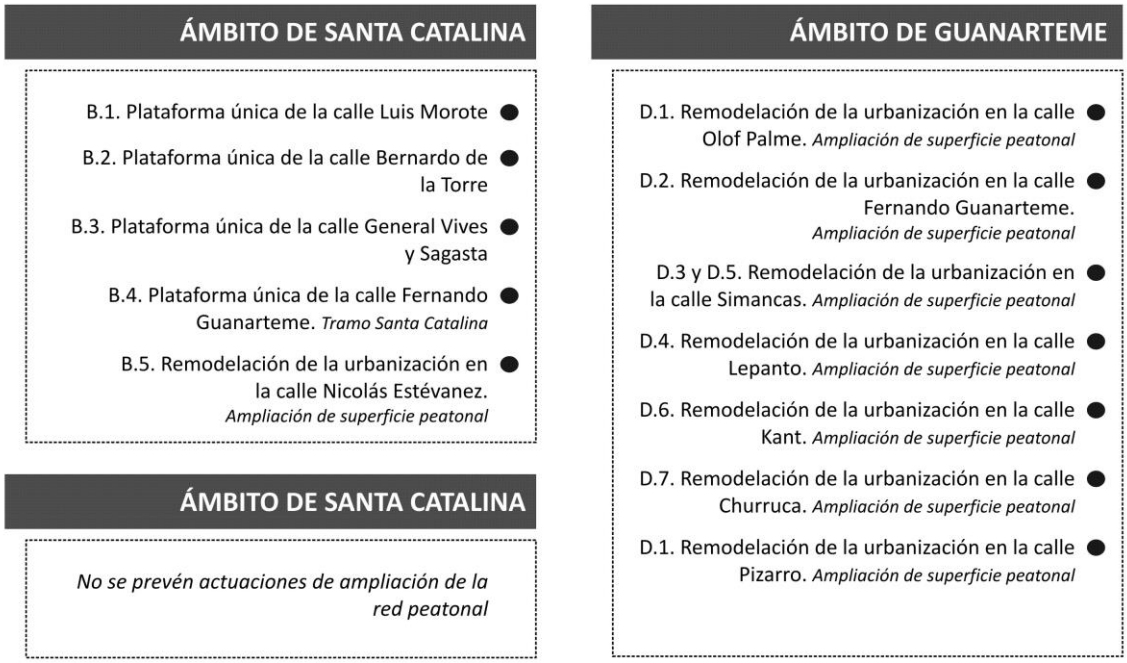


Figura 5. Actuaciones de reurbanización para la priorización de la superficie peatonal en el Plan Director
Fuente: Elaboración propia a partir de AYTOLPGC_PDZCAPC, (2013).

3. RESULTADOS. VARIABLES DEL ESPACIO URBANO EN LAS ESTRATEGIAS PÚBLICAS DEL TURISMO, EL OCIO Y EL COMERCIO A TRAVÉS DE LA PEATONALIZACIÓN

El diseño estratégico del espacio público, en concreto las actuaciones de peatonalización, lleva implícito variables que afectan a las actividades de turismo y el ocio en el Distrito de Puerto-Canteras y que se sintetizan en tres tipos, aquellas relacionadas con el paisaje y el atractivo urbano, las relacionadas con la estructura urbana y las vinculadas relacionadas con la movilidad (Figura 6).

3.1 Variables relacionadas con el paisaje y el atractivo urbano

El desarrollo del turismo en la ciudad, se basa en el disfrute de un entorno atractivo compuesto de elementos singulares de diversa índole (medioambiental, histórico-artística, socio-cultural, ocio, economía-servicios, etc.) y éstos se formalizan en un paisaje de mayor o menor cualidad y calidad. La función peatonal del espacio público se convierte en un mecanismo que “transporta” y dirige al turista hacia el entorno atractivo en condiciones de movilidad específicas. El paisaje se convierte, pues, en una variable fundamental en la eficacia de la peatonalización de la trama urbana.

Diferentes autores plantean la interacción entre la accesibilidad y la calidad ambiental, confluyendo en muchos casos con el paisaje y su función de escenario

en que interviene la población[14]. Indudablemente, la relación que la administración municipal hace entre la reurbanización y la mejora estratégica del turismo urbano no es baladí. Es el Plan General de Ordenación quien determina las directrices en la ordenación urbanística del paisaje que se tipifican en el Eje de "Ciudad y Espacio Público". La mayor parte corresponde con la función peatonal de las vías y su consideración como herramienta de mejora del disfrute de la población y su calidad de vida, y de optimización de esta variable como recurso turístico.

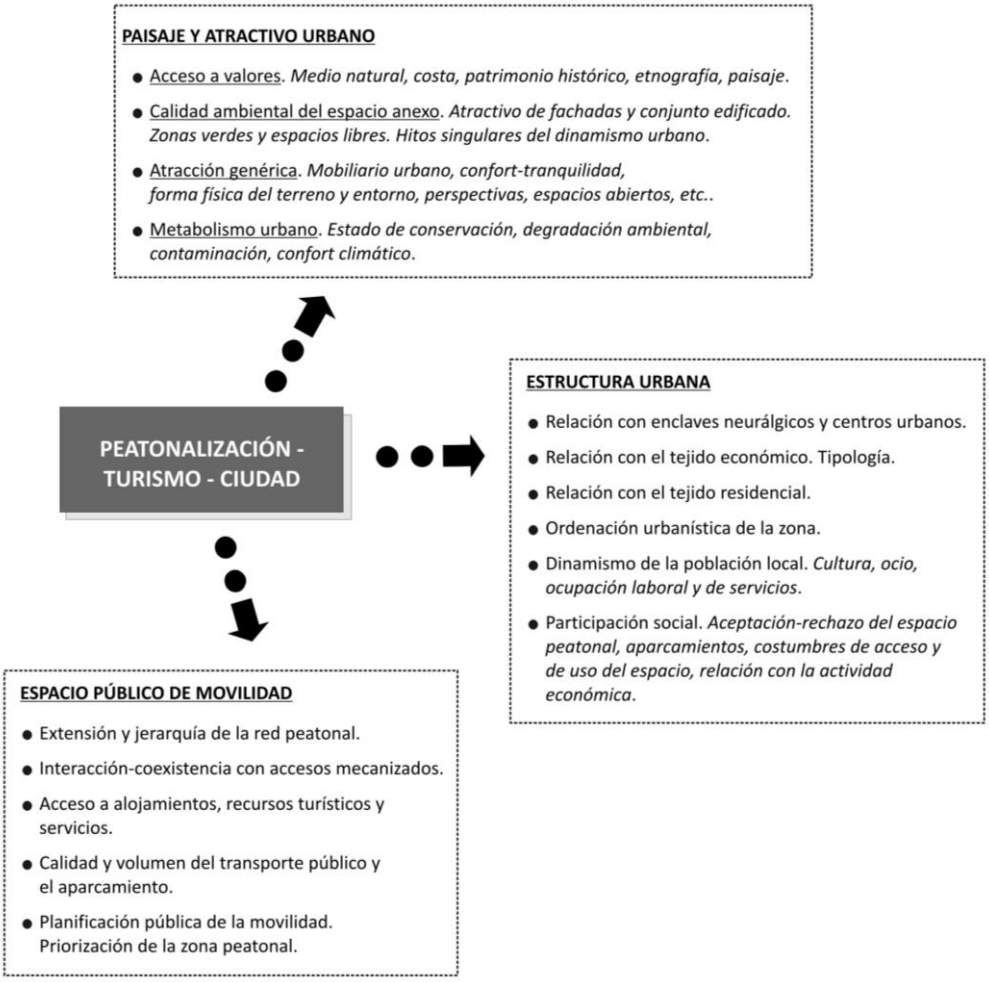


Figura 6. Variables de los efectos de la peatonalización.
Fuente: Elaboración propia.

El acercamiento turístico a los hitos locales que dan coherencia al paisaje urbano a través de las calles peatonales justifican estas actuaciones. Se responde así a la inercia del turista que persigue satisfacer la curiosidad más allá del monumento, la playa o la escala de crucero[15]; y en su valoración interviene la imagen y la competitividad de la urbe en el mercado. Es la "dimensión ambiental" en la planificación turística de la ciudad, y de su adecuada formalización espacial

[14] ***AA.VV***. *Accesibilidad y calidad ambiental. 1er Congreso de Movilidad y Calidad ambiental en centros urbanos. Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente. Granada.1995.*
[15] ***MACCANNELL***, *D. El turista. Una nueva teoría de la clase ociosa. Ed. Melusina. Barcelona. 2003.*

depende buena parte de la competitividad[16].

La peatonalización del espacio público está muy vinculada a otros aspectos del dinamismo urbano que acaban justificando el efecto y grado de eficacia de la actuación y que podrían resumirse en un conjunto de aspectos (Figura 6): el atractivo de los frentes de fachada y del conjunto edificado; la coherencia formal de la obra "peatonalizadora" (materiales, cromatismo, mobiliario, etc.) con los elementos ambientales, culturales y paisajísticos; la coexistencia con otros modos de transporte y su efecto en el paisaje de la calle; la cohabitación del turismo y las funciones residenciales o económicas o de ocio locales; la eficacia del ornamento, la vegetación o el mobiliario con el dinamismo de la zona,. o el potencial de efectos colaterales relacionados con la valorización del paisaje (reajuste del valor inmobiliario, atracción de nuevos usos y piezas urbanas, redefinición de la aceptación de la calle por la población local y los agentes sociales, etc.).

3.2. Variables relacionadas con la estructura urbana.

La interacción que el espacio público peatonal establece con la estructura urbana se traduce en una variedad de indicadores[17]. Es interesante destacar la participación de la ordenación urbanística, el tejido comercial y alojativo-turístico o el papel de los agentes sociales porque la eficacia de la peatonalización está condicionada por la cohesión entre la trama en la zona turística y el conjunto del barrio. Y en el caso de Puerto-Canteras se establece una transformación del espacio urbano para potenciar la renovación residencial y terciaria, centro de ocio, de turismo y de relación física con el Puerto.

La red peatonal es una apuesta que discute la libre apropiación de la trama por el vehículo motorizado y la readapta para el uso público, el ocio y el turismo; pero también asume unos riesgos desfavorables en la concepción estructural del ámbito dentro de la ciudad (tejido comercial, tejido alojativo-turístico, importante nodo de transportes en el contexto urbano, etc.).

Las vías peatonales se convierten en conectores del alojamiento turístico, de la infraestructura portuaria de cruceros con el entorno y sus atractivos pero también son una red de plataformas exclusivas, de plataformas mixtas, de coexistencia con el tráfico mecanizado o de accesos peatonales aislados que ofrece mejores condiciones del entorno y sus valores en las tramas urbanas interiores donde la saturación del tráfico rodado y elementos asociados resultan un obstáculo. Aumenta la oferta de espacio para la movilidad peatonal que es sinónimo de una revalorización social como zona de estancia y de disfrute urbano, mayor si coincide con una renovación de fachadas y de mobiliario urbano o de los hitos

---

[16] ***VERA**, J.F. (coord.). Análisis territorial del turismo y planificación de destinos turísticos. Tirant Humanidades. Valencia. 2013.*

[17] ***PETERS**, P. La ciudad peatonal. Ed. Gustavo Gili. Barcelona; **HERCE**, M. (2009) Sobre la movilidad en la ciudad. Propuestas para recuperar un derecho ciudadano. Ed. Reverté. Barcelona. 1979; **NAVARRO**, L. "Acerca de la movilidad urbana por una ciudad pedestre", Las Palmas: Situaciones irresueltas / Nuevas situaciones. Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Las Palmas de Gran Canaria. 2010*

paisajísticos relevantes (Playa de Las Canteras, Parque de Santa Catalina, patrimonio arquitectónico, etc.).

La otra cara de la moneda está en la confrontación entre el uso residencial y comercial consolidado frente a usos de ocio y turismo ex novos; son frecuentes las quejas por el aumento de la contaminación acústica diurna y nocturna, la congestión del espacio público, la reducción del espacio de aparcamiento viario, la ausencia de aparcamientos para residentes y visitantes, etc. En este caso, es muy relevante la participación de los agentes sociales en estas intervenciones, sobre todo si no existen políticas educativas sobre la movilidad en los espacios urbanos consolidados[18]

3.3. Variables relacionadas con el espacio público de movilidad.

La implementación de la red peatonal ha tenido importantes implicaciones en el proceso de planificación urbanística del Distrito Puerto-Canteras. Es a la vez lugar de residencia, ocio, turismo y actividad económica en el contexto territorial de la ciudad y en el estructural de la movilidad. Diversas variables han intervenido en el proceso de creación teniendo en cuenta las escalas locales, de barrio, de distrito y del conjunto de la ciudad:

- La interacción, por una parte, entre flujos de tránsito mecanizado, la conectividad del entorno y el conjunto de la ciudad y por otra, el tráfico rodado de paso.
- La relación entre el uso residencial y el derecho al aparcamiento privado.
- La relación entre la eficiencia del transporte público y el espacio peatonal.
- La capacidad física de acogida de distintos modos de transporte.
- La interacción con estrategias públicas de calmado del tráfico o de extensión de nuevas redes (Plan Director Bici o la implantación de la infraestructura de “transporte público rápido” <BRT>).
- La relación entre el espacio disponible para aparcamientos y la demanda del tejido residencial y terciario de la zona.

Se comparte, por tanto, los planteamientos sobre los riesgos de la peatonalización y la necesidad de analizar la integración de los distintos modos mediante el diseño físico y funcional de la estructura viaria[19]. Y en ocasiones también son semejantes los problemas detectados:
- Congestión viaria en las zonas limítrofes de las peatonalizadas, se traslada la densidad circulatoria mecanizada (El Rincón, Parque de Santa Catalina, Mesa y López y La Naval-Juan Rejón) porque no se realizan aparcamientos disuasorios.
- Dependencia de los residentes del vehículo privado, alta densidad edificatoria y estrechez viaria que contribuyen a implementar la densidad de vehículos y dificulta el transporte público.

---

[18] ***SANZ**, A. Calmar el tráfico. Pasos para una nueva cultura de la movilidad urbana. Ministerio de Fomento. Madrid. 2008.*

[19] ***PETERS**, P. La ciudad peatonal. Ed. Gustavo Gili. Barcelona. 1979; **SANZ**, A. Calmar el tráfico. Pasos para una nueva cultura de la movilidad urbana. Ministerio de Fomento. Madrid. 2008; **HERCE**, M. Sobre la movilidad en la ciudad. Propuestas para recuperar un derecho ciudadano. Ed. Reverté. Barcelona. 2009.*

- Inexistencia de modos de transporte alternativos condicionada por la morfología del Istmo y una alta proporción de superficie peatonal.
- Absorción de problemas circulatorios de otras zonas. Cualquier conflicto o saturación en la Autovía del Sur se traslada a la zona y se congestiona, aún más, la única vía de salida del barrio de La Isleta, el Polígono Industrial del Sebadal, el Puerto de La Luz y la Playa del Confital, la calle Albareda.

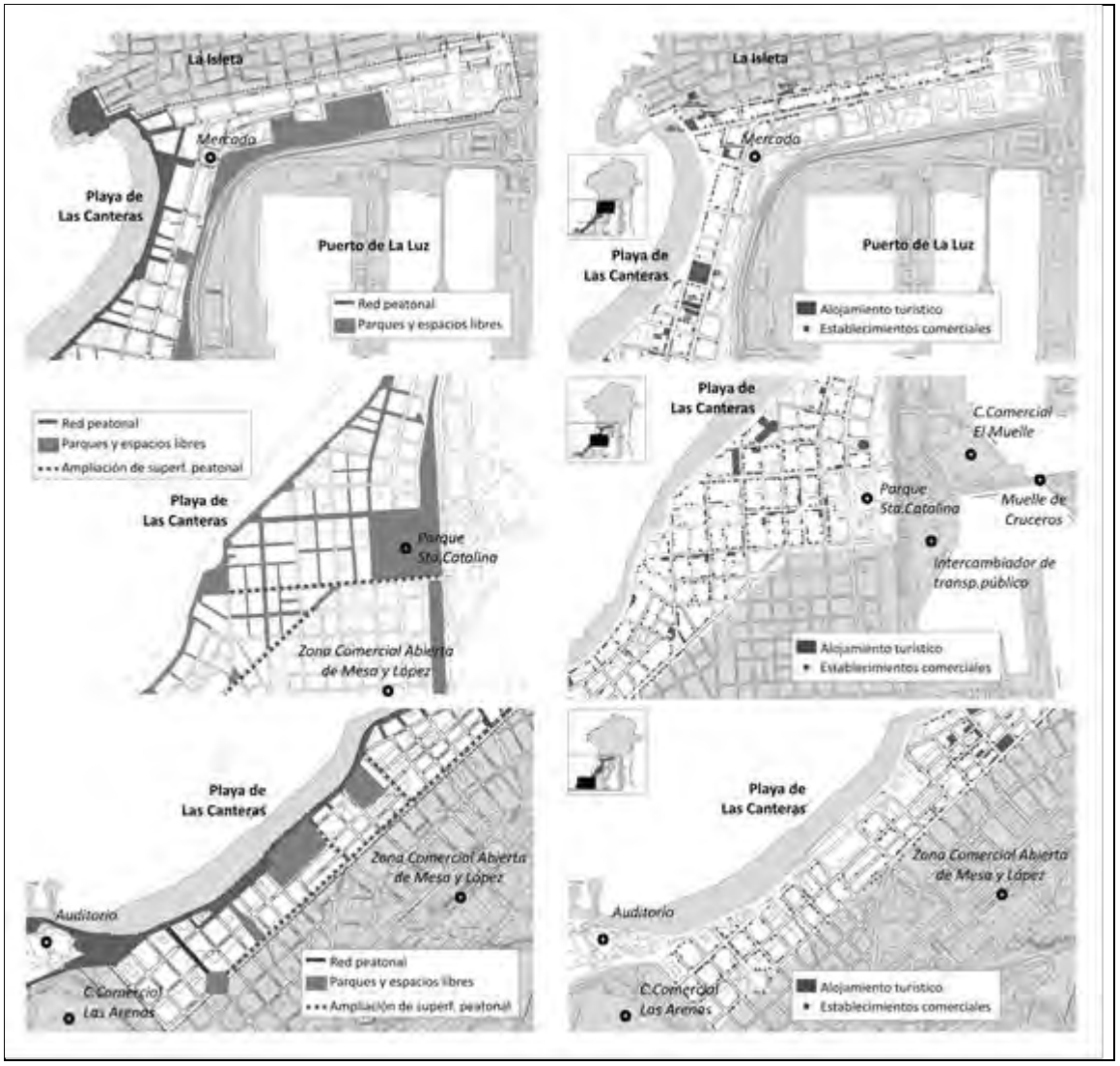


Figura 7. Relación espacial de la red peatonal existente y prevista con el tejido turístico y comercial.
Fuente: Elaboración propia a partir de AYTOLPGC_PDZCAPC, (2013).

- Inexistencia de aparcamientos disuasorios en La Puntilla que den cabida a la actividad comercial, turística y de ocio, hecho que contrasta con la realidad en el otro extremo del Paseo de Las Canteras, la gratuidad de los Centros Comerciales de Las Arenas y El Muelle y un aparcamiento de larga estancia.

La red peatonal, indiscutiblemente constituye una variable relevante en el espacio

urbano; son más de 35.000 m. de formación “en peine” en torno al Paseo de Las Canteras que extiende el acceso peatonal hacia el interior de la trama urbana, prolongándose al Parque de Santa Catalina y las calles aledañas (Ripoche y Torres Quevedo). Pero cabría valorar el funcionamiento de la red peatonal al menos en tres aspectos, la mejora del espacio público, el alcance de esas actuaciones y la vinculación de los itinerarios con el tránsito no mecanizado, cuestiones que se han planteado en el Diagnóstico del Plan Director de la Zona Comercial Abierta:

- Desestructuración de los recorridos peatonales, no se facilitan las conexiones entre los sectores de la trama urbana.
- Carencia de la función complementaria como espacio público de estancia y relación social (mobiliario de descanso, limpieza, alumbrado, arbolado, esculturas, terrazas, etc.), que cualifique la vía peatonal.
- Proliferación de nodos de inseguridad peatonal asociados a conflictos con el tráfico rodado (obstáculos para el tránsito de personas con minusvalías físicas, invasión de tramos peatonales por aparcamiento irregular de vehículos, etc.).
- Conflictividad por la expulsión de aparcamientos sin la creación de otros alternativos
- Incompatibilidad de uso con otros modos no mecanizados.
- Inexistencia de espacios adecuados para las operaciones de carga y descarga de los vehículos comerciales que coincide con un uso inadecuado de éstos del espacio peatonal y ausencia de una gestión horaria de la actividad.
- Calles que a pesar de ser peatonalizadas no son tránsito habitual ni turístico porque no tienen atractivo paisajístico ni funcional debido a su morfología angosta y al abandono de la actividad económica y residencial.

4. CONCLUSIONES

En estas líneas se ha pretendido definir las variables que inciden en la peatonalización del espacio público y que afectan al dinamismo turístico y de ocio a partir de un ejemplo de centro neurálgico, el Distrito de Puerto-Canteras en Las Palmas de Gran Canaria. El análisis de las variables que intervienen en el proceso nos permite concluir una serie de resultados básicos en los efectos de este mecanismo de intervención.

- **Sobre la reconfiguración paisajística del entorno urbano**.

La peatonalización viaria se acompaña de la expulsión del coche en las calles implicadas, excepto en lugares con una tipología de tránsito mixto (rodonal) o al acceso restringido a garajes de los residentes.

El nuevo espacio público “libre” generado suele ir acompañado de elementos vegetales y decorativos o de mejoras de ornato e integración ambiental de fachadas, alumbrado público, mobiliario urbano de estancia, etc. que tienen ahora

cabida porque la peatonalización libera más del 50% del plano de la calle (aparcamientos y la calzada). También se acompaña por un cambio en el paisaje y disminución de la contaminación acústica y atmosférica. Por lo tanto, se revaloriza los indicadores de calidad ambiental del espacio público, con efectos multiplicadores en las restantes variables de la trama urbana (uso poblacional, valor inmobiliario, dinamización del uso económico, etc.).

Dependiendo del alcance de la intervención y de la mejora de parques y plazas, se generan nuevos recursos en la ciudad en la escala local o de barrio. Y el valor de la nueva calidad ambiental del paisaje tiene el efecto difusor sobre el barrio e incrementa nuevos flujos peatonales hacia esos entornos antes degradados. En estos casos, el "paisaje peatonal" se convierte en un elemento atrayente de nuevo tráfico que debiera canalizarse mediante el transporte público.

En contrapartida, si bien es verdad que se elimina el tráfico, éste se traslada a calles adyacentes; se mejoran los niveles de contaminación acústica pero también se traslada a otras vías; se aumenta la necesidad de aparcamientos porque han sido eliminados y con frecuencia no se ofrecen alternativas; se crean nuevas centralidades pero también decaen vías que no han sabido subirse al carro de la dinamización y en ese caso se convierten en calles abandonadas de actividades con importantes degradaciones; se crean nuevos flujos peatonales que se convierten en elementos atractivos, pero éstos atraen a más tráfico rodado. Por todo ello es necesario que la política de peatonalización venga acompañada de otras como la implementación del transporte público, la gestión de los nuevos espacios, la creación de aparcamientos públicos, etc.

- **Sobre la adaptación del tejido económico**.

La extensión de la red peatonal ha sido uno de los principales capítulos de la renovación urbana en el Distrito, intentando acomodar el tejido económico, preferentemente comercial y turístico, al nuevo escenario de los barrios. El objetivo es la orientación de las calles hacia la Playa de Las Canteras, eje neurálgico del ocio de la ciudad, y hacia el enclave estructurante del Parque de Santa Catalina, así como al entorno portuario de cruceros.

Las transformaciones paralelas al proceso de peatonalización están en relación con la dinamización de los centros comerciales de Las Arenas y El Muelle, rehabilitación de la planta turística existente, consolidación del comercio chino y multiplicación y diversificación del producto de restauración y el ocio, sin olvidar la singular renovación funcional del Mercado del Puerto.

Esta basculación funcional presenta el descenso del comercio "tradicional" hindú y el abandono de más de 500 locales vinculados a los servicios de reparación, moda y calzado, electrodomésticos y artículos de hogar, entre otros. También se observa ausencia, cuando no marginación, de la actividad comercial de ciertas calles menores que han sido peatonalizadas, generando vacíos funcionales por ser incapaces de contrarrestar el atractivo de las vías estructurales.

Las variables analizadas permiten extraer estas conclusiones, pero es obvio que es preciso incidir en la valorización de la calle como espacio público, en la afección del cerramiento de las vías tanto a residentes como al tejido económico, en las implicaciones sobre la calidad del atractivo turístico y su interacción con el movimiento de visitantes, en la dinamización de otros sistemas de transporte, etc.

D. LA REGENERACIÓN, REHABILITACIÓN Y RENOVACIÓN TERRITORIAL Y URBANA COMO BASES PARA UN NUEVO DESARROLLO BAJO EN CONSUMO DE ENERGÍA, ACCESIBLE Y CON MOVILIDAD SOSTENIBLE, NO DISCRIMINATORIO Y COHESIONADO SOCIALMENTE

Una apuesta fuerte del Gobierno de Cantabria por la movilidad sostenible. El Plan de Movilidad Ciclista de Cantabria

José Manuel Lombera Cagigas*
Ángel de Diego Celis**
**Ingeniero Agrónomo*
Director General Ordenación del Territorio y Evaluación Ambiental Urbanística – Gobierno de Cantabria.
***Arquitecto*
Jefe de Servicio de Planificación y Ordenación Territorial de la Dirección General de Ordenación del Territorio y Evaluación Ambiental Urbanística – Gobierno de Cantabria.

RESUMEN

El Plan de Movilidad Ciclista de Cantabria (PMCC) es un compromiso del Gobierno de Cantabria por la bicicleta.

El PMCC tiene como objetivos: activar y fomentar el uso cotidiano de la bicicleta, transvasando usuarios del vehículo privado; facilitar la existencia de condiciones adecuadas para el uso de la bicicleta y en especial la seguridad de los ciclistas; reducir el consumo de recursos y emisiones; reequilibrar el reparto del espacio público y las condiciones de uso del mismo; promover hábitos saludables. En resumen, mejorar la calidad de vida de los ciudadanos y su entorno.

El Gobierno de Cantabria viene desarrollando el PMCC desde el año 2013, planteando para su ejecución cuatro ejes estratégicos en diferentes ámbitos, todos ellos complementarios y necesarios:

- Estrategia REDES para el desarrollo de infraestructuras, crear una Red de Vías Ciclistas en el territorio de Cantabria.
- Estrategia ÓN, relacionada con todo lo que sea informaciÓN, formaciÓN, planificaciÓN, regulaciÓN, promociÓN y coordinaciÖN.
- Estrategia SUMA, con la implicación de todas las Instituciones y la sociedad en los objetivos del PMCC.

- Estrategia INNOVA, apostando por la innovación y desarrollo de proyectos piloto para la promoción de la bicicletas como pueden ser acciones en centros educativos, empresas, instituciones.

ABSTRACT

The Ciclist Mobility Plan of Cantabria is considered as a compromise on the part of Cantabria's Government.

As far as goals are concerned, the following points are considered the most relevant of the Plan: activating and fostering the use of bicycles in the daily commute; facilitate the right conditions in order to make use of the bicycle, as well as provide the facilities to improve the security conditions; reduce the consumption of resources and exhaust fumes; rebalance the distribution of public space and promote a healthy lifestyle, improving the citizen's quality of life.

The Government of Cantabria has been undertaking The Ciclist Mobility Plan since 2.013, raising four strategic axes:

- REDES Strategy: aims to encourage the infrastructure development in order to create a Cycle Route Network in Cantabria.
- ON Strategy: it is related with information, formation, planning, regulation, promotion and coordination.
- SUMA Strategy: aims to achieve the involvement of all institutions and society into the Plan objectives.
- INNOVA Strategy: it has been created with the purpose of boosting the development of innovation and pilot projects such as undertaking new initiatives in education centres, public and private companies and other institutions.

PALABRAS CLAVE

Bicicleta, movilidad sostenible, Cantabria, medio ambiente, salud, ciudadanos

KEYWORDS

Bicycle, sustainable development, Cantabria, environment, health, citizens

1. PLAN DE MOVILIDAD CICLISTA DE CANTABRIA.

En el marco de la Estrategia de Acción contra el Cambio Climático, se fijó la movilidad sostenible como uno de los ejes que ha de concurrir a la reducción de emisiones contaminantes a la atmósfera. En consonancia la Consejería de Universidades e Investigación, Medio Ambiente y Política Social, a través de la Dirección General de Ordenación del Territorio y Evaluación Ambiental Urbanística del Gobierno de Cantabria, desarrolla el Plan de Movilidad Ciclista de Cantabria (PMCC), cuyo objetivo fundamental es fomentar el uso cotidiano de la bicicleta. El Plan fue aprobado mediante la Orden MED/3/2013, de 23 de enero

El PMCC tiene como objetivos específicos: activar y fomentar el uso cotidiano de la bicicleta, transvasando usuarios del vehículo privado; facilitar la existencia de condiciones adecuadas para el uso de la bicicleta y en especial la seguridad de los ciclistas; reducir el consumo de recursos y emisiones; reequilibrar el reparto del espacio público y las condiciones de uso del mismo; promover hábitos saludables. En resumen, mejorar la calidad de vida de los ciudadanos y su entorno.

Para llevar a cabo estos objetivos el PMCC se articula en cuatro ejes o estrategias: Estrategia REDES, Estrategia ON, Estrategia INNOVA y estrategia SUMA sobre las que se fundamentan los proyectos, siendo muchos de ellos suma de varias de estas estrategias.

2. DESARROLLO DEL PLAN DE MOVILIDAD CICLISTA DE CANTABRIA.

2.1. El desarrollo de infraestructuras en el ámbito de la estrategia REDES

El desarrollo de la Red de infraestructuras ciclistas de Cantabria, una región de 5.300 Km2, con una población de 590.000 habitantes, es un desafío del PMCC que responde a la demanda ciudadana y está integrada por una Red de vías ciclistas, dividida en Prioritaria y Complementaria, y una serie de itinerarios ciclistas, divididos en recreativos, de montaña y carretera. Se incluyen también directrices sobre aparcamiento y préstamo de bicicletas.

La Red prioritaria tiene por objetivo la conexión de los principales nodos de población y actividad en atención a los flujos de desplazamientos preferentes, distancias y pendientes. La Red complementaria trata de completar el mallado del territorio, vertebrar los principales corredores y valles, conectar los nodos de actividad turística, incorporar las conexiones territoriales limítrofes y los itinerarios singulares como el Camino de Santiago o el Camino a Liébana, cuyo año Jubilar Lebaniego se celebra el próximo 2017.

2.1.1. Red de vías ciclistas de la bahía de Santander: BICI.BAS

El objetivo de BICI.BAS es permitir la conexión ciclista y peatonal de una parte de los municipios del arco de la Bahía de Santander (corredor Sur-Oeste), que se han consolidado como un ámbito funcional con carácter metropolitano. Este territorio cuenta con una población aproximada de 235.000 habitantes, distribuidos en diferentes núcleos, cuya articulación tiene una alta dependencia del vehículo privado, con flujos en algunas de las vías de conexión de unos 80.000/100.000 vehículos/día. Las distancias entre la mayor parte de núcleos no

superan los 10 Km y cuentan con una topografía favorable, por lo que las necesidades de movilidad cotidiana se pueden satisfacer con modos más sostenibles como la bicicleta. Incluye a los municipios de Santander, Camargo, Astillero, Marina de Cudeyo y Villaescusa.

El proyecto se está desarrollando por tramos, en coordinación con los diferentes municipios, con inversión del Gobierno de Cantabria.

2.1.2. Red de vías ciclistas de la comarca del Besaya: BICI. BES

BICI.BES tiene como objetivo permitir la conexión de distintas poblaciones de los municipios de Torrelavega, Cartes y Reocín. Concretamente, se pretende mejorar la conexión entre Torrelavega centro y Barreda, Viérnoles, Cartes y Puente San Miguel. El valle del Besaya, una de las zonas más industriales de Cantabria, cuenta, en torno al núcleo de Torrelavega, segundo núcleo de relevancia de Cantabria, con una población cercana a los 60.000 habitantes, con una serie de núcleos próximos con los que existe una intensa interacción. Por ello, los desplazamientos cotidianos acarrean importantes flujos de vehículos motorizados que se desplazan entre los distintos núcleos diariamente. Además de contar con una topografía muy favorable, la comarca del Besaya fue una referencia, en los años 50, en el uso de la bicicleta en España.

El proyecto se desarrollará por tramos, en coordinación con los diferentes municipios y con inversión del Gobierno de Cantabria.

2.1.3. Red de vías ciclistas del Asón: BICI.SON

BICI.SON tiene como objetivo permitir la conexión de distintas poblaciones de los municipios de Ampuero, Limpias, Colindres y Laredo. El bajo y medio valle del Asón cuenta con un importante flujo de desplazamientos cotidianos, y una gran alta dependencia funcional de unos núcleos respecto a otros, que se resuelven principalmente mediante el uso del automóvil, careciendo de conexiones peatonales o ciclables con garantías de seguridad.

Se trata de un eje con dirección Norte-Sur que alberga una población superior a los 25.000 habitantes, sumando la población fija de los cuatro municipios mencionados, que se multiplica durante los meses estivales debido a la afluencia de veraneantes, especialmente en el municipio de Laredo.

Este eje permitirá a sus habitantes llevar a cabo por medio de la bicicleta, como medio de transporte, un número importante de gestiones, como son los desplazamientos al trabajo, acceso a los servicios públicos, hospital, etc.

2.2. En el ámbito de las Estrategias INNOVA, SUMA y ON se enmarcan los siguientes proyectos:

2.2.1. Proyecto Piloto en la Consejería de Universidades e Investigación, Medio Ambiente y Política Social.

Propuesta y ejecución de un Proyecto Piloto para fomentar el uso de la bicicleta entre los trabajadores del Gobierno de Cantabria y especialmente para acudir al trabajo en bicicleta. Se ha realizado un proceso formativo y puesto a disposición de los funcionarios bicicletas eléctricas plegables, para ser utilizadas como medio de transporte habitual durante un periodo de un mes, con el fin de crear hábitos de movilidad sostenible y a la vez poder evaluar las ventajas, desventajas o dificultades del uso de la bicicleta.

Este proyecto se ha desarrollado con el siguiente esquema:

- Encuesta previa, con el fin de conocer los hábitos y posibilidades del uso de la bicicleta como medio de transporte al Centro de trabajo.
- Jornada teórica para informar del PMCC, del uso de la bicicleta, y pautas de circulación.
- Jornada práctica, con una salida por las calles de la ciudad de Santander en bicicleta, para conocer las ventajas de la bicicleta como medio habitual de transporte.
- Cesión de la bicicleta por un periodo de 30 días.
- Encuesta de satisfacción e informes de la experiencia.

2.2.2. +BICEPS. Iniciativas para el fomento de la bicicleta en los centros educativos de Cantabria.

2.2.2.1. Centros Educativos de enseñanza obligatoria.

Desde el PMCC se considera que las iniciativas para el fomento de la bicicleta en el contexto educativo son fundamentales. En consecuencia se han convocado ayudas, en concurrencia competitiva, para el desarrollo de proyectos propuestos por los Centros Educativos de Cantabria, con el objetivo general de fomentar el uso de la bicicleta y con los siguientes objetivos específicos:

- Concienciar y formar a la comunidad educativa (alumnos, profesores, personal y padres) en relación al concepto de movilidad sostenible, con especial incidencia en las opciones de la bicicleta.
- Desarrollar propuestas encaminadas a lograr un acceso sostenible a los centros escolares, en los cuales la bicicleta tenga mayor protagonismo.
- Formar y familiarizar a la comunidad educativa, sobre el uso de la bicicleta en el contexto cotidiano como medio de transporte habitual.
- Conocer y analizar las características y condiciones de movilidad existentes para acceder al centro educativo
- Fomentar la independencia del alumnado en su movilidad cotidiana mediante el uso habitual de la bicicleta especialmente, para acudir a los centros escolares.
- Formar a los usuarios de la bicicleta sobre sus características y mantenimiento.

2.2.2.2. Universidad de Cantabria.

Se pretende fomentar el uso de la bicicleta y sobre todo reducir el alto porcentaje del uso de coches (alrededor del 45%) para acceder al campus.

La Universidad de Cantabria, tiene un colectivo de 13.600 personas, 12.000 estudiantes y 1.600 profesores y personal de la universidad, y se ha tomado como base el esquema del Proyecto Piloto implantado en el Gobierno de Cantabria, para el fomento de la bicicleta. Se ha adaptado el proyecto al contexto de la universidad con el mismo esquema de desarrollo.

2.2.3 BICI.WORK fomento del uso de la bicicleta como medio de transporte habitual al trabajo.

2.2.3.1 Ayudas a Empresas privadas.

Se pretende fomentar el uso de la bicicleta como medio de transporte en las empresas de Cantabria, con una primera aproximación, mediante una Orden de Ayudas con lo siguientes objetivos:

- Concienciar y formar a empresarios y trabajadores en relación al concepto de movilidad sostenible, con especial incidencia en las opciones de la bicicleta como medio de transporte habitual.
- Desarrollar propuestas encaminadas a lograr un acceso sostenible a los centros de trabajo con bicicleta, en detrimento de los vehículos de motor.
- Formar y familiarizar sobre el uso de la bicicleta, en el contexto cotidiano. sus ventajas, características, modo de uso y circulación y mantenimiento
- Elaborar programas de accesibilidad al trabajo en bicicleta.
- Reducir o transformar el entorno físico de las empresas dedicado a los vehículos de motor, en beneficio de la bicicleta.

2.2.3.2 Hospital Universitario Marqués de Valdecilla.

Con un colectivo de aproximadamente 5.000 trabajadores, se pretende replicar la experiencia de la Universidad de Cantabria, adaptado a las condiciones del centro hospitalario, situado en el centro de la ciudad genera, en sus accesos al trabajo, un gran número de desplazamientos en vehículos a motor. Se pretende ofrecer información y formación y adquirir un número importante de bicicletas eléctricas plegables, con el fin de cederlas a sus trabajadores para acudir al trabajo.

ANEXOS

Toda la documentación se puede descargar en la siguiente URL: http://www.cantabria.es/documents/2006556/2006614/PMCC+DOCUMENTO+RESUMEN.pdf

BIBLIOGRAFÍA

http://pmcc.cantabria.es

D. LA REGENERACIÓN, REHABILITACIÓN Y RENOVACIÓN TERRITORIAL Y URBANA COMO BASES PARA UN NUEVO DESARROLLO BAJO EN CONSUMO DE ENERGÍA, ACCESIBLE Y CON MOVILIDAD SOSTENIBLE, NO DISCRIMINATORIO Y COHESIONADO SOCIALMENTE.

La recuperación del Conjunto Histórico de Guía. Metodología e instrumentos públicos necesarios para actuaciones de regeneración y renovación de la ciudad

*Juan Luis Monzón Verona**
*Antonia María Suárez Padrón***
*Javier Estévez Domínguez****
**Arquitecto y urbanista del Excmo. Ayuntamiento de Santa María de Guía*
***Abogada urbanista del Excmo. Ayuntamiento de Santa María de Guía*
****Geógrafo del Excmo. Ayuntamiento de Santa María de Guía*

RESUMEN

Guía de Gran Canaria, como núcleo urbano, detenta un peso importante en la estructura territorial de la Isla, actualmente por muchos desconocido. Si bien su role en la comarca noroeste parece estar bien definido como principal centro administrativo y agrícola, este a veces se obvia injustamente.

Esta ponencia expone cómo la ciudad tratará de aprovechar, desde un punto de vista urbanístico y territorial, la implantación de un uso estructurante, la Universidad Fernando Pessoa, que se ajusta al carácter histórico que ha tenido la ciudad como centro cultural y uno de los más importantes a nivel educativo a nivel insular. No solo las necesarias herramientas que el diseño urbano nos aporta sino una mínima pero efectiva organización administrativa de carácter publico, se convirtieron al tiempo en la llave para conseguir los objetivos de planificación urbana requeridos.

ABSTRACT

Guía de Gran Canaria, like an urban center, holds an important weight within the Island`s territorial structure , unknown for many people actually.While its role in the northwest region seems well defined as the main administrative and agricultural center, this role is sometimes unfairly forgotten.

This article discusses how the city will try to take advantage from an urban and territorial point of view about the implementation of a new structural activity, the

Fernando Pessoa University, that fits with its historical character as a cultural and one of the main educational center all around the island.Not only the necessary tools that urban designers had to manage with, but also a minimal and efective public administrative organization, became all togheter the key to reach the required urban planifications goals.

PALABRAS CLAVE
Conjunto histórico, usos estructurales, oportunidades, expectativas, estrategias, planificación urbana, organización administrativa

KEYWORDS
Historical center, structural uses, opportunities, expectations , strategies , urban planning, administrative organization

1. ANTECEDENTES

La realidad urbanística y patrimonial de la ciudad de Guía es producto de un proceso constructivo con fuerte trascendencia histórica y social. En este sentido, para entender la realidad urbanística y territorial de la ciudad de Guía hay que tener en cuenta que:

1. Guía tuvo su gran desarrollo social, cultural y económico desde finales del siglo XVIII, hasta las primeras décadas del siglo XX si hablamos en comparación con otros núcleos de la Isla. En ese tiempo disfrutó de una preeminencia destacada dentro del contexto insular y que tuvo como resultado la conformación de un valioso patrimonio arquitectónico que hoy podemos admirar.

2. A partir de mediados del siglo XX declina su actividad comercial y deja de ser el principal centro económico de la comarca. La falta de interés de los inversores locales, que se desplazaron su atención y preferencias inversoras a otras zonas de la isla donde el sector servicios estaba progresando exponencialmente, su propia conformación física (entre barrancos y con la única posibilidad de expansión hacia las zonas tradicionalmente de cultivos de exportación) y curiosamente, la salvaguarda a ultranza del patrimonio heredado por sus residentes, evitó la implantación de modernos espacios comerciales en nueva arquitectura surgida como respuesta a las necesidades de modernización del último tercio del siglo XX. Esta involución económica tuvo como consecuencia una congelación casi “criogénica” del patrimonio edificado, la cual ha sido mantenida prácticamente intacta, hasta la actualidad.

3. Esta situación de inmovilismo temporal de la Ciudad durante casi todo el siglo XX produjo, en muchos casos el abandono del patrimonio arquitectónico por muchos de sus habitantes. Ello ha desactivado el

proceso de conservación y mantenimiento, lo que se ha traducido en un potencial deterioro ya no ligado a actuaciones desafortunadas como ha ocurrido en otras partes, sino, por contra, a un proceso autodestructivo ligado a su propia antigüedad.

En resumen, este proceso histórico específico del patrimonio en el caso de Guía ha tenido dos caras:

-Aspectos negativos:

- Obsolescencia, insuficiencia y pérdida de calidad actual de los espacios públicos.
- Falta de adaptación a las demandas contemporáneas.
- Porcentaje importante de viviendas abandonadas y en riesgo de derrumbe
- Pérdida de población, pérdida de identidad y comienzo de la autodestrucción del patrimonio por falta de mantenimiento.

-Aspectos positivos:

- Conservación del conjunto tanto arquitectónico como urbano frente a las intervenciones públicas y privadas de marcado acento desarrollista que si se produjeron desacertadamente y con más énfasis en otros conjuntos urbanos en los años sesenta y setenta.
- La conciencia por parte de la ciudadanía y de las administraciones sobre la conservación del patrimonio y por extensión de la identidad local que comienza en el año 1982 con su declaración como Bien de Interés Cultural con la categoría de Conjunto Histórico Artístico y continúa en el año 2000 con la aprobación definitiva de su Plan de Protección y Reforma Interior

2. FACTORES FUNDAMENTALES PARA LA RECUPERACIÓN

El Conjunto de Guía, como cualquier centro histórico, es un espacio de memoria, un lugar que refleja el proceso de conformación de la ciudad, su evolución histórica, cultural y social, evidenciado en su gente, en sus espacios urbanos y en su arquitectura. Como tal, requiere de un tratamiento particular que le devuelva su capacidad de responder a las necesidades de sus habitantes sin desvirtuar su esencia, que impida que su degradación, la pérdida de los elementos que los constituyen, o un uso inadecuado de sus espacios o de sus edificios, priven a las generaciones futuras de la posibilidad de disfrutar de estas riquezas y traiga como consecuencia la ausencia del sentido de pertenencia y del reconocimiento del valor testimonial y cultural que poseen. La destrucción del patrimonio implica la destrucción de la memoria y con ello la pérdida de identidad.

La revitalización de estos espacios se enfrenta a la responsabilidad de proteger el legado histórico y cultural y a su vez adaptarse a las necesidades del hoy teniendo en cuenta las necesidades funcionales y sociales contemporáneas.

Entendemos en primer lugar, que lo esencial en la recuperación de la ciudad es afianzar su verdadero carácter y su rol en el territorio e incluso, en nuestro caso, recuperar el que ya tuvo en un contexto histórico más favorable. Se puede definir a dos niveles:
-A nivel Insular: Potenciar su papel de polo central de las actividades agrarias de la Isla y de centro histórico-arqueológico y cultural junto con Gáldar y Agaete.
-A nivel Comarcal: Recuperar y afianzar su condición de Centro administrativo-económico y educativo que tuvo antaño.

El conjunto histórico representa un modelo de ciudad compleja, a diferencia de la ciudad difusa y dispersa que se extiende por una porción importante del territorio insular. Este modelo de ciudad compleja facilita la comunicación y la interacción entre sus habitantes en relación a las actividades que allí se desarrollan: residenciales, comerciales, sociales y/o recreativas. Esta mezcla de funciones es la que debe defenderse y fomentarse en el Conjunto Histórico de Guía, y para ello se trabaja sobre la movilidad, los equipamientos y los servicios, es decir dotando a este singular espacio de las condiciones de confort necesarias para revitalizarlo.

3. OPORTUNIDADES

La Ciudad ha tenido que utilizar de forma inteligente su oportunidad. Entendemos que sin una oportunidad o conjunto de pequeñas oportunidades, el arranque para cualquier asentamiento en potencial decadencia, es muy complicado. En nuestro caso, se trata de aprovechar la implantación de un uso estructurante que se presenta de una forma inesperada pero que se ajusta al carácter antes reseñado de Centro Cultural y Educativo de la Ciudad. Se trata de la voluntad de implantación de una centralidad de carácter educativa: “La Universidad Fernando Pessoa de Canarias”. Ello conlleva la implantación programada en el tiempo de una infraestructura importante que había que analizar desde el momento de su proposición, en cuanto a su proporción, resolución de su continuidad con la estructura urbana preexistente y planeada, accesibilidad y la pormenorización posterior de su ordenación en relación con la morfología y el tejido urbano existente.

El primer reto fue la toma de decisiones estratégicas en el ámbito de la Ciudad existente y alrededores. Ya existía un PGO, aprobado desde el año 2005, donde se proveía de algunas alternativas de suelo para estos usos en la Ciudad, pero no tan potentes. Este instrumento de planeamiento tuvimos que revisarlo al menos parcialmente, para dar respuesta jurídico-urbanística a esta urgente demanda, siempre en el marco, obviamente, de la Revisión del PGO en marcha en ese momento. Conceptualizar y dar respuesta satisfactoria a un campus universitario en Guía, no fue tarea fácil. Sin embargo, desde el principio resultó tan atractiva y esperanzadora para la Ciudad, que automáticamente activó hasta la última mente de la limitada máquina y estructura técnico- administrativa municipal, obviamente con unas directrices políticas que apostaron por para hacer posible esta apuesta.

Dejando a un lado el tremendo esfuerzo y complejidad administrativa que llevó un denudado trabajo de al menos tres años, objeto de otra ponencia, en este trabajo nos centramos en los aspectos urbanísticos del problema suscitado. Cuando fuimos conscientes de las necesidades que esta Universidad tenía para su implantación y funcionamiento, se barajaron tres formas de integración en el territorio:

1º- **Su integración en el corazón de la Ciudad de Guía, utilizando el interior de los edificios históricos**. Significaba una transformación inmediata pero la red interior y la edificación potencial carecía de calado para la implantación de los usos principales tan especializados. A la vez, había que cumplir con unas normas superficiales mínimas para los aularios que exigía la Legislación de Universidades que hacían inviable este propuesta.

2º.- **Exteriorización a nivel territorial en tipología clásica de "campus exento"**. Obviamente esta solución, de modelo periférico de campus, que responde a una tipología más anglosajona, tenía en teoría, mejores expectativas de accesibilidad, movilidad y espacios de relación, pero el campus aislado según la experiencia, se desvincula de la Ciudad cercana y funciona independientemente, sin interactuar con ella, lo que suponía una pérdida de oportunidad para la Ciudad existente.

3º.- **Integración con la Ciudad histórica y su ensanche en una relación de colindancia**.Se trata de conseguir un modelo urbano de campus de tradición europea, a través de la integración dentro de un área semiconsolidada y mas esponjada, contigua al Casco y destinada hasta ese momento al deporte, la educación y albergue de juventud, complementada con una gran área en expectativa que proveía de suelo público el Sistema General Deportivo del PGO - 2005, todavía vacante para usos de oportunidad relacionados con el deporte, residencias comunitarias, centros de rehabilitación, alto rendimiento, etc. Esta lugar, denominado FINCA DEL INGENIO que fue adquirida con estos fines, casi de forma intuitiva y visión de futuro por el ayuntamiento, a mediados de los años 90, era una posibilidad de solución intermedia entre las dos anteriores.

La decisión *ad hoc*, pues, de esta tercera posibilidad se realizó con tres condiciones impuestas por el Ayuntamiento por razones de carácter estratégico:

a) Utilizar suelo público en la primera implantación, mediante concesión administrativa que evitaba procesos de especulación en el inicio del funcionamiento de la centralidad.
b) Permitir la posibilidad de construir nueva arquitectura con piezas ajustadas a las necesidades de los estudios universitarios, pero que pudieran, por su proximidad, establecer una interacción con la arquitectura histórica preexistente cercana, de menor calado superficial y programático, pero sí de un gran calado histórico y arquitectónico, que le sirviera de apoyo y de complemento y espacio de oportunidades de usos para la nueva población estudiantil (utilización como paraninfo el teatro Hespérides, dejar como programa complementario fuera de

los edificios principales las residencias profesores, estudiantes, actividades terciarias necesarias como restaurantes, equipamientos especializados como librerías, etc, para albergarlos en los edificios históricos de la Ciudad).
c) Utilizar como base relacional del campus universitario, la generosa superficie de área deportiva y espacios libres existentes, que se convierte en espacio "social" de relaciones externas, abiertas y práctica del deporte, donde interactúan los usuarios habitantes con los estudiantes, en una interesante conexión social, a la vez que se observa como una oportunidad, la necesidad de la mejora, y potenciación de su infraestructura que actualmente no es la deseada por obsoleta.
Por tanto, aún a sabiendas de las potenciales disfunciones que esta decisión e imposición iba a crear, se optó por esta opción, pues obligaba a repensar la Ciudad en cuanto a su funcionamiento interno, que ya era deficiente en cualquier caso. El "virus introducido en el cuerpo de la Ciudad" a modo de vacuna, iba a irrumpir con fuerza y evidenciar estas disfuncionalidades y puntos débiles. Éramos conscientes que era la única manera de "curarlas".

4. EXPECTATIVAS ORIGINADAS

Es indudable que de la nueva implantación educativa puede surgir una gran capacidad de proposición urbanística, e implícitamente su intervención es vista como portadora de objetivos de gran calidad como pueden ser el diseño urbano de los espacios inertes que nunca tuvieron carácter (área del barranco). Un "expertising" que no se podría esperar de ningún otro operador urbano (reuniones iniciales con los arquitectos de la UFP de Portugal, reuniones estrechas con el equipo técnico canario, adaptación a la Normativa de universidades estatal y autonómica, encontrar soluciones satisfactorias a los requerimientos urbanos, y en muchos casos con cierta urgencia y que hizo replantear muchas soluciones en el planeamiento posterior, tales como la accesibilidad y movilidad

El nuevo campus podría garantizar, también, la construcción de bienes y servicios colectivos para el uso de toda la Ciudad. En muchos casos, los servicios y los equipamientos que el campus requiere como complementarios no son tan especializados y extraordinarios como la propia centralidad, más bien al contrario. Los servicios que no responden a su propia especialización funcional (equipamientos deportivos, aparcamientos, áreas verdes, centros de encuentro, bibliotecas, auditorio y salas de exposiciones) son todos ellos muy "urbanos" y en eso encontramos su capacidad de revitalización de la Ciudad antigua. Ejemplos de concepto de **reciclaje urbano** que se han producido por implantaciones de este tipo son numerosas en todo el mundo (Universidad de Suffolk y el Emerson College, han reciclado edificios de oficinas obsoletos, convirtiéndolos en residencia de estudiantes, el Instituto Tecnológico de Massachusetts (MIT) ha contribuido a trasformar una zona industrial anticuada en una mezcla de universidad y Ciudad fabulosa, etc).

Por último, y no por menos importante, es importante reseñar la expectativa de dinamización social, cultural y económica del territorio donde se encuentra, que trasciende los limites de la Ciudad a la Comarca.

Pero tanto como para la propia implantación de la nueva centralidad como para el propio reciclaje o potencialidad de transformación de la Ciudad existente hay que responder de forma clara y anticiparse a acciones que pueden estar poco reflexionadas y producir nuevas disfunciones insalvables, para lo cual fue necesaria una instrumentación urbanística y administrativa fundamentales que hizo posible el afrontar el reto que suponía la implantación de la universidad y que pasamos a ver :

5. INSTRUMENTOS 1. LA FORMA DE IMPLANTACIÓN DEL NUEVO USO EN EL ESPACIO DE OPORTUNIDAD JUNTO A LA CIUDAD EXISTENTE Y LA FORMA DE INTERVENCIÓN Y RECICLAJE DE UN ESPACIO YA CONSTRUIDO DENTRO DE LA MISMA. LOS INSTRUMENTOS SENSIBLES DE PROYECTACIÓN DE LA CIUDAD.

El gran urbanista Camilo Sitte, criticaba ya en el siglo XIX, la excesiva tendencia de tecnificación, visión parcial y simplificación de la instrumentación para diseñar la ciudad. Empleaba como ejemplo la utilización de la planta en detrimento de una visión tridimensional, espacial y artística de las ciudades mediante la que se conseguía, bajo su punto de vista, un resultado formalmente más bello. La visión de la planta bidimensional se instrumentalizó de tal manera posteriormente, que ha seguido siendo la forma principal de expresión y representación de la Ciudad en el Planeamiento actual.

Como Sitte, nosotros creemos que para conseguir una ciudad que haga más felices a sus habitantes, hay que pensar no solo en resolver un problema técnico. Para que esto no sea así y el planeamiento no acabe por terminar siendo un problema de números o preceptos legales, antes que nada, se ha pensado en hipótesis que denominamos de “carácter sensible o artísticas”, donde la naturaleza, el paisaje y en general los efectos y elementos naturales de carácter tridimensional, están presentes y participan en la ordenación de la propia Ciudad, para luego pasar y dar el salto a la sistemática más científica y rigurosa, basada fundamentalmente en principios de ensayo-error. Pasamos pues a explicar nuestra sistemática, tanto en el proceso de implantación de nueva edificación como en el proceso de renovación o reciclaje de la ciudad existente.

5.1. El reflejo espacial

Estas formas de “actuar” en la Ciudad, se identifican en nuestro caso, con principios sensibles que constituyen invariantes de la historia del urbanismo a los que nunca hemos renunciado, pues dotan de espíritu y de ideas a las

intervenciones. Surgen, además, como hipótesis científicas o ideas fuerza, para la buena planificación.

La nueva implantación del campus se basó en la idea del principio sensible del **reflejo espacial**, a través de la trascendencia que como eje natural y de simetría de la ciudad reflejada, posee el barranco de Guía como accidente geográfico lineal.

El paisaje de la ciudad existente se refleja, dejando atrás lo accesorio y manteniendo sus invariantes. Los zócalos, sus torres, la topografía, los árboles, los puentes, los caminos, incluso su propia memoria, son elementos que contribuyen a la identificación de los invariantes de la Ciudad existente. Por contra, a la compleja profusión tipológica y colorista, de la edificación histórica fragmentada, producto de los siglos de historia de la Ciudad se contrapone como reflejo a la abstracción más pura e inmaculada, en la concepción edificatoria de la nueva Ciudad universitaria.

5.2. La transparencia

Por otro lado, en el interior del casco hemos elegido por su fragilidad y a modo de ejemplo, la manzana que se desarrolló entre la calle Marqués del Muni y Fernando Alonso de la Guardia pues se encuentra a caballo entre espacio histórico y el ensanche producido en los años 1995 y 2005, manzana caracterizada por su gran valor patrimonial en su relación con la primera vía, pero también por su desarticulación e indefinición en su conexión con la segunda, donde comienza el ensanche. En este caso, se produjo una fractura o interrupción en la posibilidad de continuidad de implantación natural de la edificación en la topografía de la loma, como siempre había ocurrido. Había, pues, que traspasar la manzana por distintos puntos para trascender y descender a la nueva ciudad sin que su arquitectura, lejos de ser una barrera, se apercibiera apenas, pues para eso están sus grandes portalones que quizás antiguamente albergaban la llegada de carruajes. Nuestra principio, en este caso, fue la idea de la "**Transparencia**", como forma de continuidad espacial y oportunidad posible por la propia

indefinición espacial de la trasera de la manzana. El objetivo era, pues, crear flujos transversales sin desvirtuar el valor tipológico de la edificación cerrada de la calle Marques del Muni. Ejemplos históricos de intentos de aperturas muy traumáticos persistieron hasta los años 70, pero afortunadamente ninguno de ellos se llevó a cabo.

Estas ideas básicas, que organizan dos intervenciones estructurantes, bien distintas pero anudadas la una a la otra, no se originan sino con el debate al modelo general consensuado para el Municipio desde el Planeamiento territorial y el General Municipal.

6. INSTRUMENTOS 2. LA NECESIDAD DE REPLANIFICAR LA CIUDAD. LAS DISTINTAS ESCALAS DE PLANIFICACION URBANA.

Se crea pues, con todas estas propuestas e ideas, la "necesidad" de replanificar el sitio. La planificación debe de ser una continua reflexión sobre el territorio y tiene que dar derecho a los cambios de planteamientos, siempre dentro de la coherencia que le da la propia historia del lugar y su función en el territorio, tal como hemos dicho. La planificación no debe originarse, a nuestro entender, solo por un imperativo legal o como una autoobligación política, sino como una necesidad que la crea el propio territorio cuando éste tiene vocación de transformarse en un lugar mejor. En definitiva, planificar debe de significar el marcar una estrategia para el futuro, de tal manera que no existan cabos por atar aún cuando cambien la dinámica y la vocación del territorio, e incluso las respuestas formales a esas dinámicas. Se trata, por un lado, de aprovechar estas oportunidades de uso, de expansión en el caso del recinto universitario (**nuevo espacio urbano de calidad comprometido con la ciudad existente**) y de reutilización del patrimonio, en el caso de la manzana referida, para actuar de una forma efectiva pero al mismo tiempo responsable, es decir de actuar sin que la Ciudad pierda su esencia fundamental al tiempo que no se renuncie a esta oportunidad de modernización (**reutilización y regeneración de los elementos existentes**).

Para conseguir estos fines, las necesidades de planificación fueron:

-Comenzar la elaboración de un nuevo PEPRI que diera respuesta a las nuevas necesidades de modernización y regeneración de la Ciudad Histórica.
-Repensar el Plan General del 2005, para fijar e instrumentalizar de mejor forma las necesidades y solución a esas necesidades creadas, comenzando por Revisiones Parciales urgentes (Mercado Agrícola y Sector 1.7 que acoge el uso educativo universitario) que se sintetizó posteriormente en el nuevo PGO 2016.
-Diseñar de forma urgente al amparo del Planeamiento, un Plan Estratégico Global Municipal de actuaciones público-privadas en el que la **movilidad verde**, el **completamiento del anillo vehicular urbano** y el **transporte público** eran algunas de las bases estratégicas. Todo ello, en base a las consideraciones que

estaban siendo programadas en el nuevo PGO que conllevaba inversiones públicas, pero que era necesario ponerlas en coordinación con las inversiones privadas, estas últimas más producto de la oportunidad del mercado. El “mapeo estructural de intensidad en las centralidades” fue una herramienta fundamental.

De esta forma, nos vimos obligados a buscar herramientas y hacer más efectivos y fiables los resultados en los instrumentos de planificación, de la siguiente forma:

-La construcción de **prototipos urbanos** a escala, que rescataba el antiguo concepto de “Proyecto Urbano” o incluso en algún caso pruebas con prototipos en edificios existentes de cierta trascendencia buscando en ambas escalas un modelo de intervención con propuestas hipotéticas de usos que no significaba en ningún caso que ese fuera a ser el resultado final, pero que se convertía en un modelo que “ayudaba” a elaborar la ordenanza. En algún caso **el concurso** de ideas en los elementos patrimoniales más trascendentes (Estanque de gran valor sobre el que se asienta el Proyecto del Mercado Agrícola y Cenobio de Valerón), han sido exitosos para soluciones de calidad.
Las dos actuaciones estructurantes antes mencionadas igualmente se maquetaron en prototipos arquitectónicos con carácter previo, en base a las ideas sensibles que se tomaron como hipótesis. Los Prototipos gráficos empezaron a ser sustituidos por maquetas de cartón o incluso **impresiones en 3D** (se ha llegado al punto de repensar las formas inamovibles como la manzana de la Iglesia Parroquial). Todo ello con la idea de “chequear” con el planeamiento, la

forma resultante para volver a llevarlo a la abstracción de la ordenanza en un proceso de “ensayo-error”.

Ello trascendió más allá, de la escala del proyecto urbano o la edificación individual para convertirse en una maqueta general de la Ciudad y su ensanche. La maqueta siempre la hemos entendido como un instrumento más de carácter dinámico y mutable, que nos permite, en primer lugar “convencernos” a nosotros mismos de la coherencia o no de la actuación, discutir con los agentes sociales los pros y contras en relación a la dinámica y necesidades sociales y económicas del Municipio, pero fundamentalmente porque pasará a ser un soporte de debate del ciudadano de a pie, lego en el conocimiento de la planimetría diédrica, que podrá opinar sobre una realidad potencial que puede palpar sin confundir las propuestas y ser capaz hasta de cambiarla. Por último, la maqueta será, en cualquier caso un instrumento educativo de atracción a estudiantes y viajeros para el conocimiento de la ciudad existente, donde explicar su potencialidad de mejora urbanística a la vez que poder retrotraernos a su pasado a través de su arquitectura e historia.

7. INSTRUMENTO 3. LA ADMINISTRACIÓN. LA NECESIDAD DE REORGANIZACION ADMINISTRATIVA MUNICIPAL

Hay que tener en cuenta la manera de afrontar los retos que el nuevo anteproyecto de Ley del Territorio propone para los Municipios, especialmente a los pequeños y medianos, como es Santa María de Guía. En relación a esto, donde las competencias van a ser aún mayores y para conseguir el cometido de que el urbanismo, tal como hemos dicho, se entienda como una forma de planificación más dinámica, nos origina necesidades en el siguiente sentido:

A) Reorganización y mejora de la eficiencia dentro de la propia administración local.
B) Necesidad de existencia de grupos de apoyo técnico especializado e interdisciplinar de colaboración con la administración local, que materialicen las intenciones de la acción pública interviniendo incluso en dar soluciones alternativas. Nos negamos a pensar que el apoyo técnico externo sea la sustitución de la maquinaria técnico-administrativa municipal, al menos en el ámbito del planeamiento. El apoyo técnico deben ser las manos que ejecutan unas intenciones que tienen que surgir del propio seno de la administración. La experiencia nos dice que cuando la administración deja el Plan a las expensas de las decisiones de un equipo por muy bueno que este sea, el trabajo resultante pasa directamente al archivo por irreal e inejecutable. La razón principal estriba en que los equipos de urbanismo están siendo incapaces de aguantar económicamente los largos períodos de tiempo de discusión, elección del modelo, materialización de las actuaciones, modificaciones durante el trámite, cambios de corporación, etc., situación que solamente se puede afrontar si existe un equipo dentro de la administración que trascienda a dichos cambios. Por tanto, es necesario que se den las siguientes condiciones:

A) **La Reorganización urgente**. En el primer caso, es esencial que las AAPP incentiven la formación de departamentos de Planificación Urbana, adscritos a las Oficinas Técnicas Municipales o como Sociedad Pública Municipal independiente, que conlleva en primer lugar, la conformación de un **Espacio físico y ente independiente** con personal propio, **separado** del departamento técnico – administrativo. De confundirse con él, se convertiría en inefectivo. La provisión de edificios históricos rehabilitados para este tipo de departamentos es una idea no suficientemente utilizada y en la que debería contribuir no solo la Administración Local. Es esencial que para el inicio o arranque de estos departamentos se cuente con ayuda pública externa. Es previsible que con el paso del tiempo, se hará imprescindible y funcionará como parte necesaria en la Administración Local. Todo ello sin perjuicio del necesario apoyo de profesionales externos que ayuden a materializar las ideas generadas.

B) **Interacción dinámica externa**. En segundo lugar, es imprescindible, que como respuesta a estas necesidades del equipo municipal exista un conjunto de equipos colaboradores que conformen de hecho equipos interdisciplinares que trabaje coordinadamente.

Podría darse el caso que un conjunto de Municipios colindantes con los mismos problemas territoriales, por su carácter o por su mínima capacidad de personal, se uniera a otros en la gestión del Planeamiento, conformando departamentos de planificación. En cualquier caso, seríamos partidarios en casos justificados de inexistencia de departamentos de planeamiento, como generador de ideas y apoyo técnico externo a la vez, que se dispusiera de las empresas públicas del GOBCAN para la redacción, Gestión y ejecución del planeamiento.
Esta necesidad de instrumentación Técnico-Administrativa de las Oficinas o Departamentos Municipales de Planificación Urbana, conlleva una propuesta legal que responda coherentemente con la mayor capacidad y competencias de los

ayuntamientos en la planificación y aprobación, gestión y ejecución de los instrumentos de ordenación de su competencia.
Esta propuesta legal, debería de apostar por su conformación y sistemas de financiación, tanto a nivel interno (arranque de los departamentos) como a nivel externo (equipos de apoyo y empresas publicas del GOBCAN).
El propio Ayuntamiento ha realizado alegaciones en este sentido al anteproyecto de Ley de Ordenación del Territorio donde ha encuadrado esta propuesta en la completa odificación del art. 25 de dicho texto que proponemos quede como sigue:

1) Propuesta de redefinición del art. 25 del nuevo anteproyecto

El art 25 denominado **Oficina de Consulta Jurídica sobre ordenación del territorio y urbanismo** que el nuevo texto legal propone, se trata de un nuevo departamento presumimos, pensado de apoyo sobre todo a las Administraciones Locales, que por su falta de medios humanos, no disponen de Técnicos Jurídicos para interpretar la legislación urbanística, que en cualquier caso, entendemos que si las entidades Locales dispusieran de tal servicio en su seno, no sería necesario. Cuestión diferente es la función interpretativa de la legislación urbanística canaria ya ejercida por determinados órganos de la Comunidad Autónoma, como la COTMAC, que es bien diferente a un asesoramiento jurídico.
Dicha Oficina, sin perjuicio se su supuesta utilidad, entendemos no tendría una función activa en activar el planeamiento en Canarias, pues es una consultoría, como puede existir en el ámbito privado. Pensamos pudiera suponer una competencia desleal con despachos o gabinetes de urbanismo que ejercen su actividad libremente en la emisión de informes y asesoramiento a las administraciones públicas locales y a los particulares. Por contra, creemos que el Gobierno de Canarias perfectamente podría convertirse en materia de urbanismo, en un ente coordinador activo para que las Entidades Locales, plenas de competencias en esta Ley, elaboren, gestionen y ejecuten de mejor forma, el planeamiento territorial e igualmente el urbanístico, habida cuenta que cuando la Ley entre en vigor, la administración se va a encontrar un panorama bastante distinto al que la Ley preconiza, es decir, una estructura administrativa local poco preparada para este reto necesario con unos departamentos de urbanismo,(si es que existen), muy desestructurados en sus niveles administrativos y técnicos. Para cambiar esta situación, pensamos sería necesaria una oficina del Gobierno que contribuya a “poner la semilla en cada Municipio”, es decir que contribuya a nivel de asesoramiento primero y a nivel presupuestario después a conformar esos departamentos de planeamiento que serán los entes potenciales productores y ejecutores de la planificación en Canarias, sin perjuicio de las asistencias técnicas externas que puedan apoyar a estos departamentos. Estos departamentos, si se desarrollan en la mayor parte de los Municipios, harán poco necesaria la provisión de asesoramiento jurídico ya que dispondrán de ese personal especializado con la conformación de los departamentos de planeamiento. Por ello, se propone modificar el titulo y fines del art. 25 de la siguiente forma:

Artículo 25. Oficina de Coordinación Técnico-Administrativa de los Departamentos de Planeamiento de Canarias.

1.- La administración autonómica constituirá una Oficina de Coordinación Técnico-Administrativa de los Departamentos de Planeamiento de Canarias, cuyo fin es la de coordinar, alentar y ayudar a la constitución y desarrollo de éstos en las administraciones locales canarias, para que éstos constituyan los órganos técnicos-administrativos Locales de elaboración, gestión y ejecución del Planeamiento Territorial y Urbanístico en el ejercicio de las competencias que este texto legal les otorga en materia de urbanismo y ordenación territorial.

2.- Los Departamentos de Planeamiento que se conformen al amparo de esta disposición que previamente se formalizará a través de un Convenio entre la Comunidad Autónoma y la administración local que lo solicite, dispondrá del personal mínimo, técnico, administrativo- jurídico y ambiental para poder liderar y llevar a su fin el proceso elaboración o en su caso supervisión de la planificación necesaria en el territorio de su competencia. La creación de un Departamento podrá, previo acuerdo entre dos o varias administraciones locales, ser mancomunado para éstas, lo cual se hará constar en el Convenio, que podrá ser revisado en el caso de que cualquier administración Local desee, en base a su situación disponer del suyo propio. A esta oficina coordinadora autonómica, al igual que para los de nueva creación, se podrán adherir sin contribución económica alguna cualquier Departamento o sociedad Municipal que realice las funciones de planificación en le entidad Local, pudiendo participar de los beneficios que ello conlleva para su mejora o completamiento de su estructura administrativa, en base a las competencias asignadas por esta Ley.

3.- La administración autonómica podrá incentivar económicamente mediante subvenciones a las administraciones locales que lo necesiten, en coordinación con los programas de empleo del gobierno canario, para la provisión de los medios materiales y humanos necesarios, en función fundamentalmente de su falta de medios y su situación de precariedad en el desarrollo económico y social. Los criterios y las prioridades para otorgar las ayudas se regularán a través de disposiciones de la Consejería que lo coordine. En cualquier caso, las subvenciones serán a fondo perdido y tendrán un plazo temporal de finalización, renovable en su caso.

4.- Los Departamentos de Planeamiento que estén subsidiados finalmente por la Comunidad autónoma, deberán presentar a la Oficina de Coordinación, una memoria anual con el grado de consecución de los objetivos descritos en la petición de subvención, no pudiendo realizar tareas que no sean las de trabajos de supervisión y/o elaboración, gestión y ejecución de los instrumentos de planeamiento definidos en esta Ley. En caso de incumplimiento de los objetivos, el programa de subvenciones será retirado, previo informe de la Oficina de Coordinación.

5.- La Consejería encargada de desarrollar esta Oficina será la que obstante las competencias en materia de ordenación del territorio y medio ambiente.

6.-El Departamento de Planeamiento constituido correspondiente, tendrá un responsable técnico coordinador nombrado por la corporación municipal, siendo con carácter preferente un personal funcionario o laboral fijo de la administración que se trate. Su función principal será la de director/a técnico/a de todo proyecto de planificación urbana o territorial con independencia de que se elabore en el propio Departamento o mediante asistencia técnica externa.

8. CONCLUSIONES

La inesperada llegada a Guía de la Universidad Fernando Pessoa, y del recinto universitario consustancial, se traduce en una oportunidad urbanística, territorial, económica y social para la ciudad histórica de Guía, incuestionable. No solo por la creación ad hoc de un nuevo espacio urbano de calidad comprometido con la

ciudad existente sino porque también genera la expectativa, moribunda hasta la génesis del campus universitario, de reutilización del extenso e importante patrimonio arquitectónico y urbanístico de la ciudad, para actuar de una forma efectiva pero al mismo tiempo responsable, es decir de actuar sin que la Ciudad pierda su esencia fundamental al tiempo que no se renuncie a esta oportunidad de modernización mediante la reutilización y regeneración de los elementos existentes.

La materialización de esta oportunidad se llevó a cabo gracias a un trabajo eficaz y resolutivo llevado a cabo desde una oficina técnica municipal con obvias limitaciones de plantilla, y que en función del nuevo panorama competencial que pretende el anteproyecto de Ley del Suelo es claramente insuficiente para las expectativas que se generan sobre la función de los municipios en el nuevo marco competencial esbozado. Para ello, se formula una propuesta de organización técnico- administrativa que trata de mejorar la redactada en el art. 25 del citado anteproyecto y que supone la creación de una Oficina de Coordinación Técnico-Administrativa de los Departamentos de Planeamiento de Canarias, cuyo fin es la de coordinar, alentar y ayudar a la constitución y desarrollo del planeamiento en las administraciones locales canarias

D. LA REGENERACIÓN, REHABILITACIÓN Y RENOVACIÓN TERRITORIAL Y URBANA COMO BASES PARA UN NUEVO DESARROLLO BAJO EN CONSUMO DE ENERGÍA, ACCESIBLE Y CON MOVILIDAD SOSTENIBLE, NO DISCRIMINATORIO Y COHESIONADO SOCIALMENTE.

Construcción de un Índice "alternativo" de Desarrollo Humano Sustentable Urbano para un diagnóstico de potencialidades y vulnerabilidades hacia una gestión estratégica urbana. (Caso de la ciudad de Torreón, Coahuila – México)

Dr. Jérôme Paolacci*
Dra. Karina Jazmín García Bermúdez**
Mtra. Elvia Yamilette Maya Fernández***
**Doctorado, Profesor – Docente investigador; Universidad Autónoma de Coahuila, FEM.*
***Doctorado, Profesor – Docente investigador; Universidad Autónoma de Coahuila, FEM*
***Maestría, Profesor – Docente investigador; Universidad Autónoma de Coahuila, FEM*

RESUMEN
La necesidad afirmada de integrar una gestión estratégica en la perspectiva de un desarrollo urbano equilibrado merece la elaboración de modelos pertinentes adaptados a diferentes realidades espaciales. El objetivo de la investigación es elaborar un Sistema de Información Geográfica de los componentes de un Índice de Desarrollo Humano Urbano Sustentable "alternativo" (IDHUS), favoreciendo la flexibilidad en el uso de la información y ofreciendo una herramienta accesible a la gestión multiescala, con el propósito de lograr un diagnóstico de las potencialidades y vulnerabilidades de espacios multiescalas homogéneos, tomando como espacio de investigación la ciudad de Torreón.

ABSTRACT
The obligation affirmed of integrating a strategic management in the perspective of an urban balanced development deserves the elaboration of pertinent models adapted to different territorial realities. The purpose of the investigation wants elaborate a Geographic Information System of the "alternative" index of Human Development Sustainable components (IDHUS), allowing the flexibility in the use of the information and offering an accessible tool to the management of different spatial extensions, with the intention of achieving a diagnostic of the potentials and vulnerabilities of territories homogeneous, taking the city of Torreon as a space of investigation.

PALABRAS CLAVE
Desarrollo humano, sutentabilidad urbana, análisis multiescalas, gestión urbana

KEYWORDS
Human development, urban sustantability, territory analysis, urban management.

1. CONCEPTOS INHERENTES A LA GESTION ESTRATEGICA URBANA.

1.1. Una reflexión sistémica y multiescalas.

1.1.1. La necesidad de una gestión territorial estratégica.

La renovación o regeneración territorial urbana promueve, vía una evaluación previa o inventarios, acciones globales sobre un conjunto de factores de desarrollo, integrando la búsqueda de una movilización diversificada del panel de los actores locales. Se trata de *"controlar y orientar de manera significativa la evolución de los territorios urbanos en función de las esperas y modificaciones percibidas en su sistema"* (PAQUIN M, 1994), como "ciudad-actor", integrando y propulsando el acercamiento multisectorial e integrado de un desarrollo urbano ecosistemico, pensado y planificado.

En México, las políticas urbanas aplicadas sucesivamente, en las últimas tres décadas (1980 – 2010), tuvieron que enfrentar un dinamismo social y económico que modificaron los modelos de crecimientos urbanos y complicaron los diseños de planes de gestión urbana a mediano plazo. *"La necesidad de una regeneración urbana integrada, …, es la consecuencia de un crecimiento desmedido durante el último cuarto de siglo"* (Fernández García A, 2013), Crecimiento y/o gestión que calificamos de descontrolado según los territorios urbanos de una misma ciudad, indicador de la real complejidad a proyector la planificación de las "urbes" a diferentes plazos de tiempo, sin el uso de herramientas e indicadores capaces de integrar la diversidad evolutiva de los elementos estructurales de dimensión espacial múltiple que las componen.

1.1.2. Un juego de escalas espaciales dinámico.

El objetivo de construir un diagnostico estratégico eficiente a la precisión de las bases de un modelo descriptivo de una organización urbana, nos obliga a "pensar la ciudad como un sistema multiescala. Un sistema, cuyos criterios de especificidad se expresan en un funcionamiento interno propio, complejo y abierto, con la existencia permanente de interrelaciones y retroacciones (feedback), hacia sus límites externos. La ciudad es un territorio dinámico, de cambio permanente (composición demográfica y social, extensión geográfica, externalidades y desarrollo) y es una conjunción de espacios de diferentes dimensiones (distritos, colonias, secciones, manzanas, áreas específicas tales como corredores comerciales, zonas industriales,…) que nos obliga a observar los parámetros urbanos a través de un "constante zoom fotográfico" o "juego de

escalas espaciales", según el enfoque de que *"a cada territorio, cual sea su tamaño, le corresponde un sistema propio"* (PAULET J.P., 2009).

1.1.3. Un binomio planificación urbana – desarrollo humano sustentable.

La tendencia a la "metropolitanización" rediseña los conjuntos geográficos y hace de la "urbe" mucho más que un aglomerado de edificios artificiales y espacios públicos. El desarrollo sustentable constituye un principio ético hacia el cambio metodológico y un concepto practico hacia la acción, apoyando la voluntad marcada de re-posicionar el hombre al centro del tema "Ciudad" y de pensar el "urbano" como un medio y no un fin. Un medio que se identifica como él donde se produce una realidad urbana que se logra a apreciar, estudiando las tendencias y características de sus actores, vía la medición de sus capacidades de desarrollo como humano en termino de oportunidades – vulnerabilidades.

1.2. La medición del desarrollo humano sustentable en áreas urbanas.

1.2.1. Los indicadores de la medición del desarrollo humano.

1.2.1.1 Indicadores tradicionales.

La mayoría de los indicadores "tradicionales" específicos al estudio del "desarrollo humano" se enfocan a los cuestionamientos de "progreso social" y de "bienestar y calidad de vida", *"El concepto de desarrollo humano se concentra en los fines y no en los medios de desarrollo y progreso"* (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD, 1996). Si el progreso social se posiciona sobre la medición de las vulnerabilidades y de las capacidades de resiliencia, existe un debate científico intenso pero no menos enriquecedor sobre definiciones conceptuales y herramientas de medición de "bienestar y calidad de vida". Aun así, cual sea el eje de investigación elegido, no se escapa de un diagnóstico previo situacional de las condiciones de vida de los sujetos de investigación. Es en esa primera fase que se elabora el Índice de Desarrollo Humano (IDH). El IDH toma en cuenta 3 dimensiones básicas para el desarrollo "1) la posibilidad de gozar de una vida larga y saludable, 2) la capacidad de adquirir conocimientos y 3) la oportunidad de tener recursos que permiten un nivel de vida digna" (PNUD, 2005).

1.2.1.2 Las dimensiones territoriales del Índice de Desarrollo Humano en México.

A nivel nacional, la coordinación residente del sistema de Naciones Unidas en México, publicó el último avance del "Índice de Desarrollo Humano para las entidades federativas, México 2015", en el cual se mencionan los resultados y una clasificación de los espacios de estudios, se especifica la movilidad relativa del desarrollo de las entidades y se exponen recomendaciones en materia de política pública. A nivel municipal, la misma coordinación, entrego el informe "Índice de Desarrollo Humano Municipal en México: Nueva metodología". El documento relata el panorama del Desarrollo Humano Municipal de 2010, establece una comparación de los municipios en el contexto internacional e identifica los extremos del desarrollo en las entidades federativas. Cabe mencionar que no existe metodología sobre escalas espaciales más finas, objeto de nuestra comunicación, con la creación de un indicador "alternativo".

1.2.1.3 Indicadores "compuestos" o "sintéticos".

Los indicadores "compuestos" o "sintéticos" se vuelven más aplicables al tratamiento de zonas de espacio fino ("escala grande"), donde la cantidad y calidad de los datos dependen de varias fuentes o simplemente no existen a todo nivel de análisis. El objetivo de tales indicadores no es de suplantar pero sí de ofrecer un complemento "alternativo" a los indicadores "tradicionales" y

dominantes de crecimiento económico y de consumo. La atención al desarrollo de indicadores alternativos progresó "vigorosamente" durante la última década, debido al inicio de "*un nuevo sistema de valores y una nueva jerarquía de los elementos que cuentan y toman más importancia hacia penetrar el campo del discurso y de la decisión política*" (GADREY J. JANY-CATRICE F., 2012).

1.2.2. La vertiente "sustentable" del Índice de Desarrollo Humano.

El método de cálculo del IDH adjunta a las dimensiones ya existentes, una dimensión "ambiental". Como lo menciona el informe Cumbre "Río+20" *"Los nuevos indicadores deberían tener en cuenta variables medioambientales, de salud, educación y nivel de renta para evaluar el progreso social y económico de los países, así como el costo del desarrollo para las futuras generaciones".*

1.2.3. Las divergencias espaciales de las fuentes de información.

Debido a la diversidad de las fuentes de información que permiten un tratamiento espacial (georreferenciación), existen divergencias espaciales atípicas en la composición y estructura de la información disponible y necesaria a la construcción de los indicadores. Así, los datos de:

- los Áreas Geoestadísticas Básicas (AGEB´s) del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI),
- las secciones electorales del Instituto Nacional Electoral (INE) y
- las colonias del Ayuntamiento de Torreón.
- las divisiones territoriales propias a otras instituciones, como la subsectorización del Sistema Municipal de Agua y Saneamiento (SIMAS), proveedor de datos sobre consumo de agua,

no son concomitantes entre sí, no existe una sobreposición perfecta, pero los tres representan una suma de manzanas, único denominador espacial común. Así, la no correspondencia, en termino de tamaño, límites y posicionamiento geográfico entre los diferentes niveles de desagregación espacial nos impone a trabajar a la escala la más fina disponible, escala de las manzanas urbanas.

1.3. Las Herramientas de apoyo a la toma de decisión en políticas urbanas.

1.3.1. El uso de los sistemas de información geográfica (SIG).

El desarrollo de los SIG en las "colectividades territoriales" se inscribe en el contexto de la desmaterialización del territorio, su uso, gracias a la geolocalización de informaciones, datos ligados a espacios multiescalas, permite de mejorar su visibilidad, lectura y su gestión para la ayuda a la toma de decisión.
En su definición común, se estipula que *"un SIG es un sistema informático de materiales, software y procesos, elaborado para permitir la colecta, gestión, manipulación y visualización de datos con referencias espaciales, en la perspectiva de resolver problemáticas de gestión territorial"* (BORDIN P., 2002). La "sobreposición" de capas temáticas ofrece el cruce de información necesario a

la yuxtaposición de las variables inherentes a los componentes indispensables de la construcción del Índice de Desarrollo Humano Sustentable (IDHUS). Además, representa la herramienta indispensable a las personas que tienen en su alcance, la toma de decisión sobre territorios.

1.3.2. Una herramienta de análisis “flexible”.

La característica “multiescala” del índice se orienta a los profesionales del desarrollo y a los encargados de la formulación de las políticas públicas, sensibles a un nuevo desarrollo, sin discriminación de los pilares de la sustentabilidad y cohesionado socialmente. Así es prioridad que las herramientas de análisis tengan la ventaja de ser “flexible”, requiriendo solo de conocimientos estadísticos y matemáticos básicos. Dos principios destacan: el tratamiento requiere de flexibilidad, en la descomposición de sus elementos y la metodología debe tender a ofrecer una libertad de observación. Así, la construcción del instrumento debe permitir acceder a cada variable, a cada componente de manera independiente, cual sea las dimensiones del espacio de estudio definido por el “interesado”.

2. OBJETIVOS DEL ESTUDIO.

2.1. Objetivo general.

Establecer un diagnóstico de “zonas homogéneas” de desarrollo humano sustentable a partir de un índice “alternativo”, favoreciendo la flexibilidad en el uso de la información y ofreciendo una herramienta accesible a la gestión multiescala.

2.2. Objetivos específicos.

- Definir un proceso de discriminación a la elección de las variables adecuadas a la construcción de los componentes del Índice de Desarrollo Humano Urbano Sustentable alternativo (IDHUS).
- Construir el algoritmo de cálculo necesario a la creación del IDHUS alternativo.
- Realizar la correspondencia visual y espacial de la información en el SIG.
- Construir tablas comparativas entre zonas homogéneas de diferentes niveles.
- Ofrecer alternativas de desarrollo, ejes de potencialidad y/o vulnerabilidad.

3. METODOLOGIA DE LA INVESTIGACION.

3.1. Recolección de la información.

La construcción del IDHUS alternativo sufre de un proceso de discriminación a la elección de las variables. La fuente original de la información es el “Censo de Población y Vivienda 2010 – Principales resultados por AGEB´s y manzanas urbanas”, del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI)

que proporciona datos cuantitativos disponibles y de acceso sin ningún costo. Los datos de consumo de agua provienen del Sistema Municipal de Agua y Saneamiento (SIMAS) que proporciono información de consumo por subsectores sobre un periodo de enero 2014 a diciembre 2015. La información sobre consumo energético fue calculada a partir de los trabajos de Sánchez Peña (2012), quien establece una relación entre el tamaño del hogar y el consumo energético per cápita promedio. A nivel manzanas, existen algunas restricciones de confidencialidad de la información, además de espacios vacíos o áreas que si bien, fueron visitadas durante el levantamiento de la información, no fue posible recopilar sus datos. La investigación tiene que tomar en cuenta algunas erratas o incongruencias en la base de datos. El número de manzanas no estudiadas en el municipio de Torreón es de 2,466 sobre un total de 10,411, lo que corresponde al 23.7% y se identifican con “SD”.

3.2. Componentes y variables estudiadas.

La elección de los componentes y variables del estudio, se inicia bajo el objetivo de respetar los 3 componentes necesarios a la elaboración del índice – tipo PNUD, aunque el paso siguiente, debido a que no se obtiene la información “tradicional” a nivel manzana, se opta por la creación de un índice “alternativo”, cuyas variables se identifican en el cuadro.1. La elección de las variables es el fruto de una discriminación en término de cantidad (% de datos disponibles y concomitantes entre componentes) y cualitativa, de sumo interés y factible de fuerte impacto para el desarrollo humano. Se especifica también las variables ambientales utilizadas, permitiendo de convertir el IDHU a IDHUS.

Cuadro – 1. Componentes y variables estudiadas.

COMPONENTE	***CATEGORÍA***	***MNEMÓNICO***
“SALUD”	Población sin derechohabiente a servicios de salud.	*P_SINDER*
	Población con limitación en la actividad.	*P_CONLIM*
	Viviendas particulares habitadas que no disponen de luz eléctrica, agua entubada de la red pública y drenaje.	*V_SINSERV*
“ECONOMÍA”	Población dependiente.	*P_DEPEND*
	Hogares censales con jefatura femenina.	*HOGJEF_F*
	Población no económicamente activa.	*P_INAC*
“EDUCACIÓN”	Viviendas particulares habitadas que no disponen de internet.	*V_SININTER*
	Grado promedio de escolaridad.	*G_ESC*
	Promedio de ocupantes por cuarto en viviendas particulares habitadas.	*OCUP_C*
“AMBIENTAL”	Consumo de agua (m3)	*CONS_AGUA*
	Consumo energético (Megajoules)	*CONS_ENER*
	Distancia a áreas verdes o de esparcimiento	*DIS_AV*

3.3. Métodos y tratamiento.

La flexibilidad del algoritmo de cálculo resulta en su potencial de mover los rangos, y la elección de la escala que cuantifique las observaciones. En el estudio, se expresa una discretización de variables en 4 rangos, que pueden ser móviles, en función de las voluntades del utilizador del sistema. Se les asigna un

valor escalar a cada rango en función del % encontrado en la manzana urbana (Cuadro.2).

Cuadro – 2. Rangos y valores ponderales de cada variable.

Mnemónico	*Rango1*	*V. esc. 1*	*Rango2*	*V. esc. 2*	*Rango3*	*V. esc. 3*	*Rango4*	*V. esc. 4*
- *Componente Salud*								
P_SINDER	[0-25[	3	[25-33,3[	2	[33,3-50]	1	[50-100]	0
P_CONLIM	[0-5[	3	[5-10[	2	[10-25]	1	[25-100]	0
V_SINSERV	[0-10[	3	[10-33,3[	2	[33,3-66,6]	1	[66,6-100]	0
- *Componente Economía*								
P_DEPEND	[0-25[	3	[25-33,3[	2	[33,3-50]	1	[50-100]	0
HOGJEF_F	[0-10[	3	[10-25]	2	[25-50]	1	[50-100]	0
P_INAC	[0-25[	3	[25-33,3[	2	[33,3-50]	1	[50-100]	0
- *Componente Economía*								
V_SININTER	[0-33,3[	3	[33,3-66,6]	2	[66,6-90]	1	[90-100]	0
G_ESC	[12-18]	3	[9-12]	2	[6-9]	1	[0-6[	0
OCUP_C	[0-0,5[	3	[0,5-1[	2	[1-2]	1	[2-4]	0
- *Componente Ambiental*								
CONS_AGUA	[0-300[	3	[300-600]	2	[600-900]	1	[600- …]	0
CONS_ENER	[0-3500]	3	[3500-3700]	2	[3700-3900]	1	[3900- …[	0
DIS_AV	[0-50[	3	[50-100[	2	[100-200]	1	[200- …]	0

Al fin de sintetizar la información y llegar a un valor único, se suma ponderadamente los valores de los indicadores (Puntajes), obteniendo un valor total (índice general) que se asocia al nivel o potencial de desarrollo humano de cada componente de cada manzana.

VE(P_SINDER) + VE(P_CONLIM) + VE(V_SINSERV) / 9 = I(SALUD)
VE(P_DEPEND) + VE(HOGJEF_F) + VE(P_INAC) / 9 = I(ECONOMIA)
VE(V_SININTER) + VE(G_ESC) + VE(OCUP_C) / 9 = I(EDUCACION)

IDHU = (I(SALUD) + I(ECONOMÍA) + I(EDUCACIÓN)) / 3

Donde VE = Valor escalar y I = Indicador

Se obtiene los diferentes niveles:

- [0-0,5[= IDHU bajo;
- [0,5-0,6[= IDHU medio bajo;
- [0,6-0,7[= IDHU medio alto;
- [0,7-1[= IDHU alto;

El tratamiento espacial de la información se realiza a partir del software “mapa digital” elaborado por INEGI, Sistema de Información Geográfica diseñado para promover y facilitar la integración, uso, interpretación y análisis de información geográfica y estadística; permite conectarse a bases de datos geográficos y servidores de mapas web, incorporar información como tablas de datos y documentación, entre otras capacidades. La creación de las tablas correspondientes a los indicadores e índices para cada manzana se hizo posteriormente a su integración al SIG, teniendo en cuento la cartografía urbana

del espacio de investigación en el documento base “trama urbana”, facilitando por la oficina local de INEGI y con el uso del software “Arcview”, en su versión 9.1.

4. RESULTADOS Y DISCUSIÓN

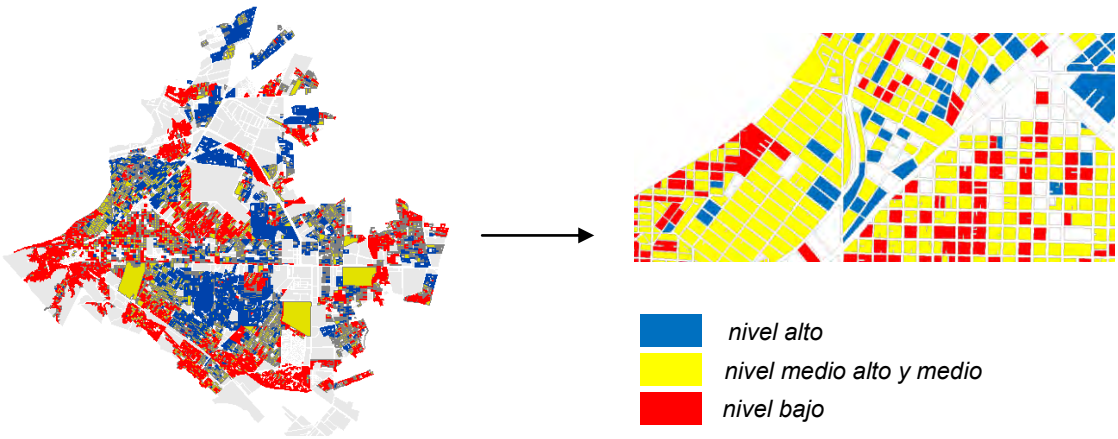
4.1. Niveles y distribución espacial del Índice de Desarrollo Humano (IDHU).

4.1.2. Repartición espacial de los niveles de desarrollo humano.

La distribución espacial del IDHU identifica por cada manzana el valor de su índice y su clasificación (mapa – 5.). El nivel “bajo” contiene un total de 2,677 manzanas y lo que representa el 33,7 %. El nivel “medio”, dividido en dos subniveles (niveles medio bajo y niveles medio alto) se caracterizan respectivamente por un número de 2,516 (31,67 %) y 1,403 (17,66 %) manzanas. El nivel “alto” por 1349 manzanas solamente con el 16,7 %.

El IDH “global” de la ciudad de Torreón es de **0.56 / 1,** lo que corresponde a un nivel medio bajo. Por lo tanto, existe una disposición espacial significativa, donde se individualiza zonas homogéneas por niveles de desarrollo (mapa-1).

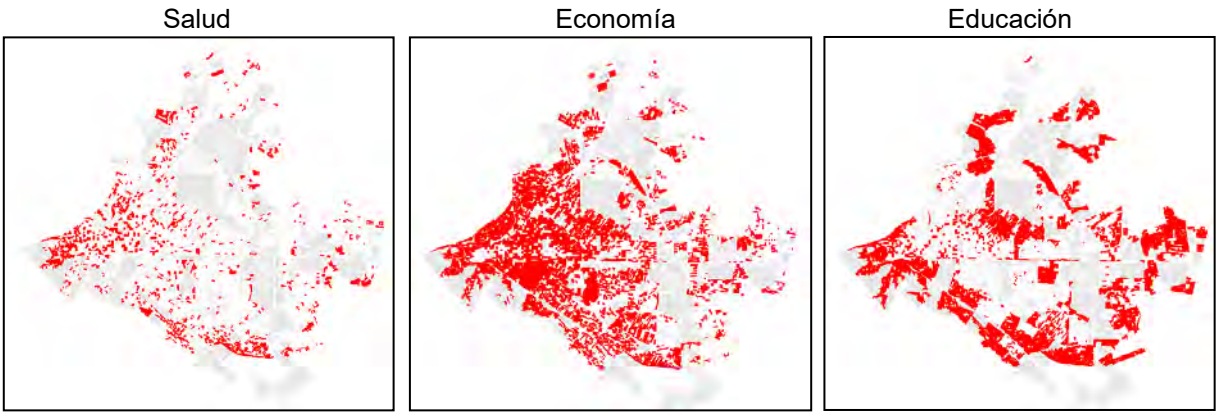
Mapa – 1. Distribución espacial de los niveles del Índice de Desarrollo Humano de la ciudad de Torreón, Coahuila.



4.1.3. Delimitación de áreas de vulnerabilidad.

El sistema permite el tratamiento por variables y componentes. Los componentes principales identifican manzanas y zonas de vulnerabilidad (mapa-2), sabiendo que el índice de salud es de **0.68 / 1,** acercándose al límite entre nivel medio alto y alto, los índices de economía y de educación notan un nivel bajo, con la misma calificación de **0.49 / 1** para ambos. Se identifica los componentes economía y educación como prioritario a integrar en estrategias de regeneración, prioridades que deberán ser el objeto de atención particular de los actores y decidores locales.

Mapa – 2. Manzanas y áreas de vulnerabilidad (nivel bajo) para cada componente principal del Desarrollo Humano de la ciudad de Torreón, Coahuila.

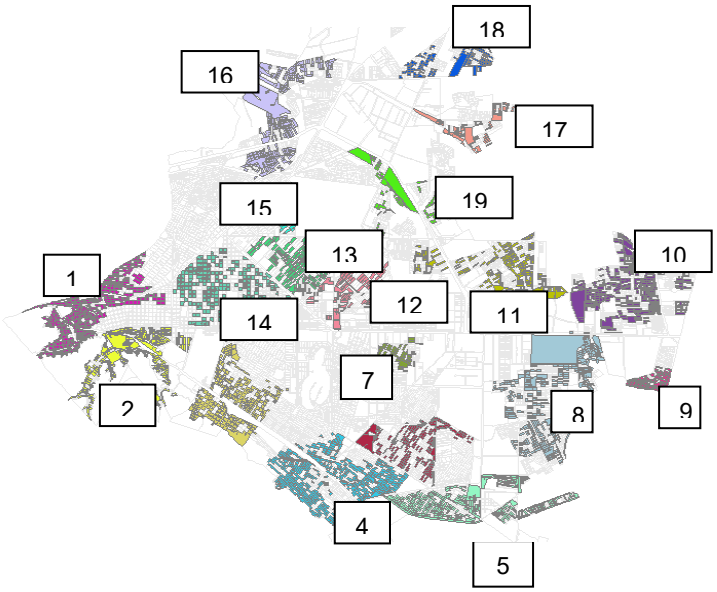


En término de vulnerabilidad, los dos componentes que se destacan son el sector económico y educativo. Si las áreas de debilidad económica se concentran en la parte oeste de la ciudad, las áreas de fragilidad educativa denotan un aspecto más diseminado en bloques homogéneos de concentración.

4.2. Las áreas homogéneas de nivel bajo de desarrollo humano.

Se presentan 19 espacios homogéneos para el nivel bajo (mapa-3). La repartición sobrepasan los límites de las colonias y de las Ageb's. El total de habitantes del conjunto de las áreas de nivel bajo es de 198,816 por un número total de 50,528 hogares. Las áreas 1, 5, 9 y 16 se inscriben en situación crítica, es de suma importancia, buscar intervención estratégica de fuerte impacto en los 3 dominios salud, económico y educación.

Mapa – 3. Distribución espacial de zonas de concentración de nivel IDHU "bajo" de la ciudad de Torreón, Coahuila.



4.3. La integración del componente “Ambiental”.

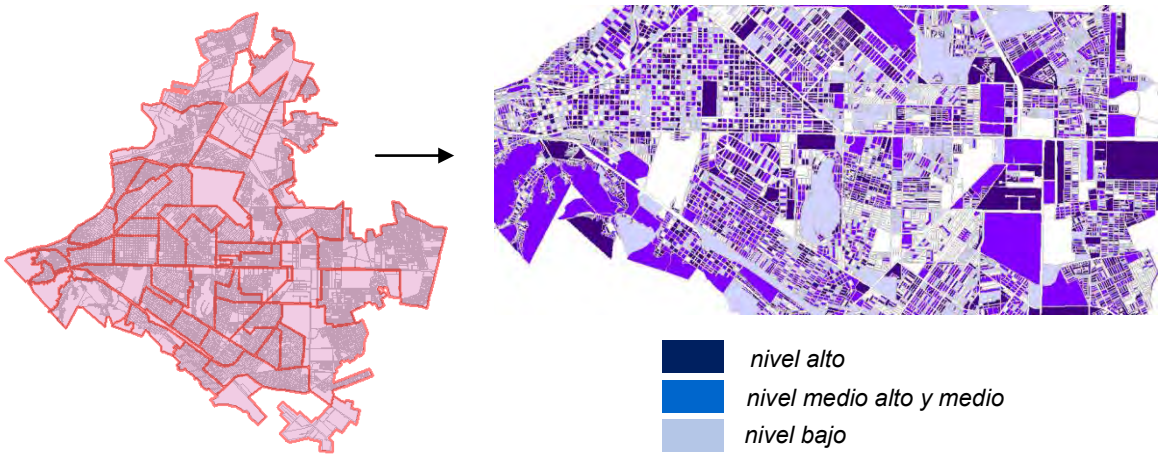
Con la delimitación de áreas homogéneas, se integra las variables correspondientes al componente “ambiental”. Cabe mencionar que para su construcción, la información proviene de fuentes diferentes y son múltiples.

4.3.1. La variable “promedio mensual de consumo de agua en m3 por manzanas”.

El Sistema Municipal de Agua y Saneamiento del ayuntamiento tiene su propia delimitación territorial en 40 subsectores. Se establece un protocolo de cálculo para obtener datos a nivel espacial de cada manzana, donde se define una correspondencia por cada una de promedio mensual de consumo hídrico (mapa-4).

El promedio mensual de consumo de agua por la ciudad de torreón es de **10.91 m3** por habitante. El nivel alto de consumo, superior a 900m3 representa 2547 manzanas, los niveles medio alto y medio bajo con respectivamente 1746 y 2029 manzanas y el nivel bajo, 1960 manzanas con un consumo mensual inferior a 300m3.

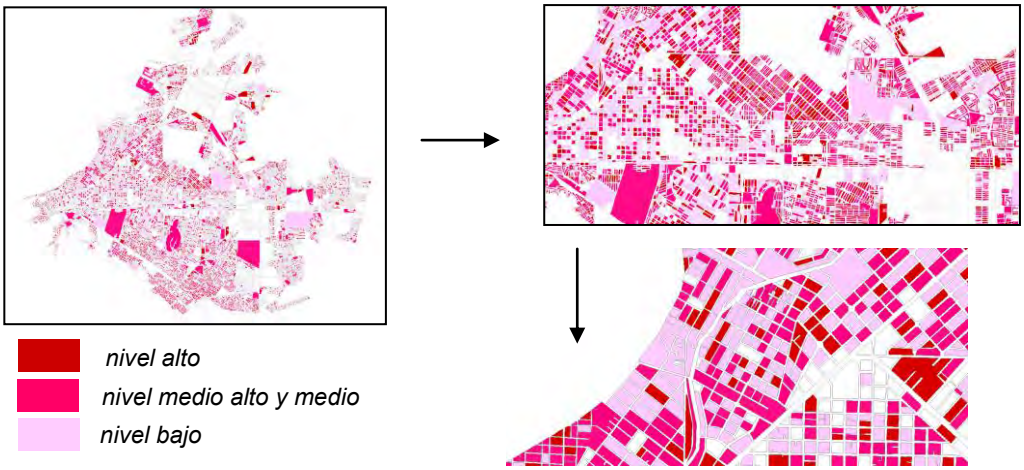
Mapa – 4. Subsectores SIMAS y correspondencia de niveles de consumo de agua por manzana.



4.3.2. La variable “promedio mensual de consumo energético en megajoules por manzanas”.

Los niveles medios superan los 50% de representatividad en número de manzanas con 2119 por el nivel medio alto y 2271 por el nivel medio bajo. Sigue el nivel bajo con 1951 manzanas, casi idéntico al nivel alto con 1891 (mapa-5).

Mapa – 5. Niveles de consumo energético por manzanas.

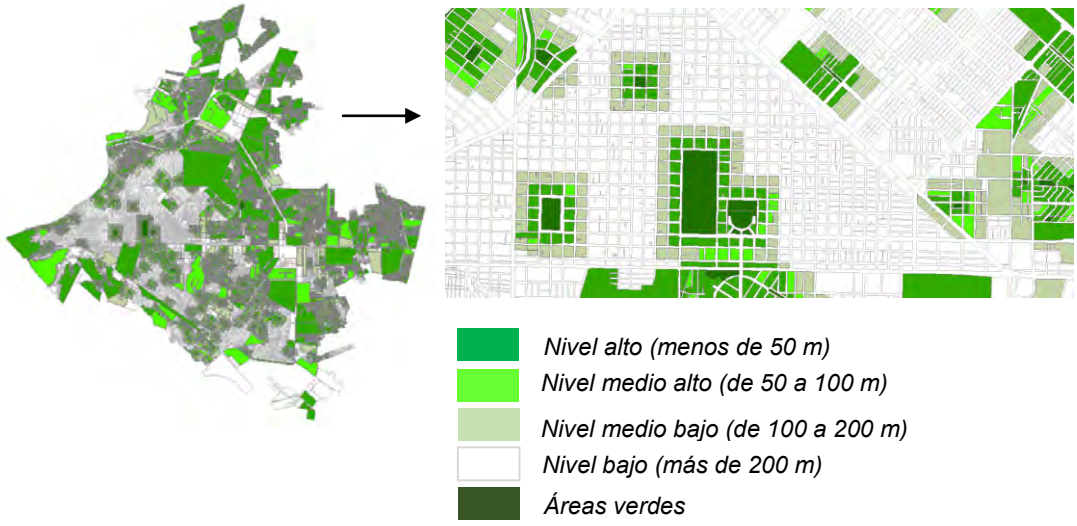


4.3.3. La variable “distancia a áreas verdes o de esparcimiento”.

La zona urbana dispone de un ratio de **3,7 m2** de áreas verdes por habitante, netamente inferior al nivel deseable de 10m2, definido por la Organización Mundial de la Salud (2008). Se utiliza la técnica del “buffer” para calcular la distancia a cada área verde o de esparcimiento para toda manzana, como lo refleja el mapa-6.

40 % de las manzanas del territorio municipal se encuentran a 200 m o más de cualquier área verde (4198 sobre un total de 10411). 3355 manzanas se localizan entre 50 y 200 m de distancia, y solamente el 27.5 % se localizan a 50 m 0 menos de tal área (2858 manzanas).

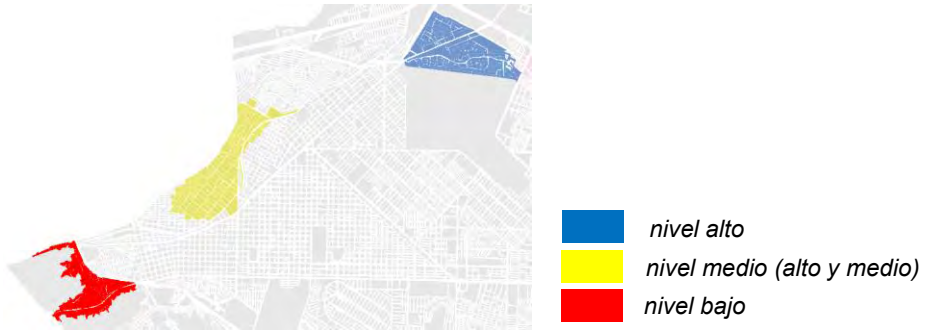
Mapa – 6. Distancias a áreas verdes o de esparcimiento para cada manzana.



4.4. Un acercamiento por áreas homogéneas de IDHUS.

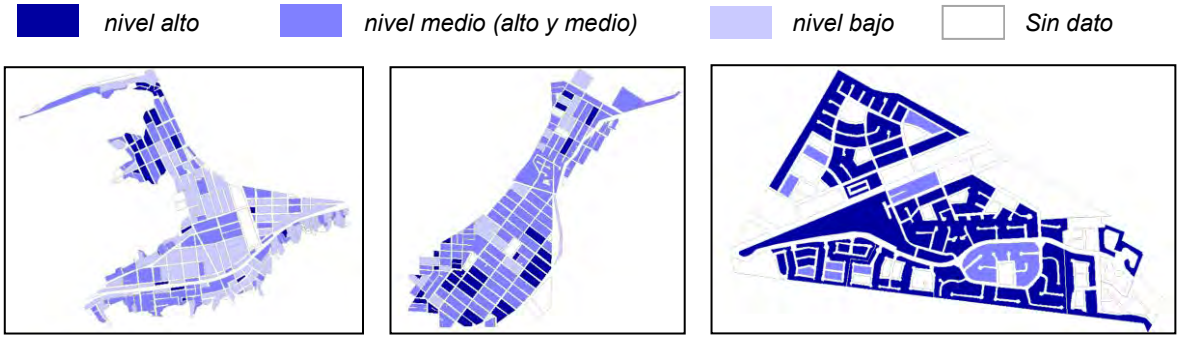
La técnica del zoom fotográfico permite el cambio constante de escala espacial, permitiendo el acercamiento a áreas homogéneas de mismo nivel. Con la voluntad de demostrar la pertinencia del uso del sistema y para ilustrar nuestra comunicación, se trabajó 3 áreas específicas (mapa-7).
La construcción de tablas comparativas entre zonas homogéneas de diferentes niveles permite una radiografía esencial o diagnostico pertinente para la ayuda a la toma de decisión de actores locales, como lo muestra el cuadro-3.

Mapa – 7. Localización espacial de 3 zonas de concentración de niveles de IDHU diferente.



Cuadro – 3. Tablas comparativas entre zonas homogéneas.

Componente Salud



Zona1			**Zona2**			**Zona3**		
Ind.	**0.51**		Ind.	**0.63**		Ind.	**0.83**	
Bajo	Medio	Alto	Bajo	Medio	Alto	Bajo	Medio	Alto
Numero de manzanas								
104	84	23	20	**90**	29	0	9	**29**
Población								
5507	4830	996	1369	**7237**	2188	0	367	**2446**

Componente Economía

nivel alto *nivel medio (alto y medio)* *nivel bajo* *Sin dato*

Zona1			Zona2			Zona3		
Ind.	**0.43**		Ind.	**0.38**		Ind.	**0.59**	
Bajo	Medio	Alto	Bajo	Medio	Alto	Bajo	Medio	Alto
Numero de manzanas								
149	54	6	**116**	21	0	8	**25**	5
Población								
8974	2254	114	**9171**	1595	0	176	**2497**	141

Componente Educación

nivel alto *nivel medio (alto y medio)* *nivel bajo* *Sin dato*

Zona1			Zona2			Zona3		
Ind.	**0.29**		Ind.	**0.71**		Ind.	**0.85**	
Bajo	Medio	Alto	Bajo	Medio	Alto	Bajo	Medio	Alto
Numero de manzanas								
198	18	0	1	27	**93**	0	2	**36**
Población								
10033	1371	0	21	2015	**6940**	0	26	**2788**

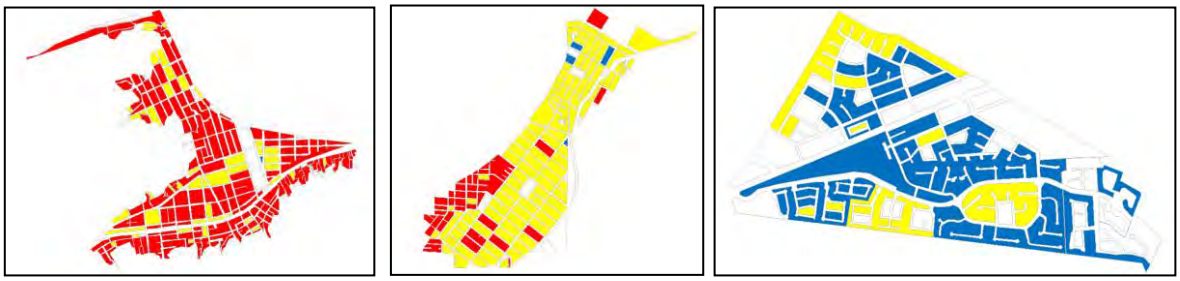
Componente Ambiental

nivel alto *nivel medio (alto y medio)* *nivel bajo* *Sin dato*

Zona1			**Zona2**			**Zona3**		
Ind.	**0.45**		Ind.	**0.42**		Ind.	**0.66**	
Bajo	Medio	Alto	Bajo	Medio	Alto	Bajo	Medio	Alto
Numero de manzanas								
127	64	25	85	**44**	11	8	**17**	13
Población								
8023	2497	884	7280	**3145**	379	1271	**1218**	325

Índice de Desarrollo Humano Urbano Sustentable (IDHUS)

nivel alto *nivel medio (alto y medio)* *nivel bajo* *Sin dato*



Zona1			**Zona2**			**Zona3**		
Ind.	**0.42**		Ind.	**0.53**		Ind.	**0.73**	
Bajo	Medio	Alto	Bajo	Medio	Alto	Bajo	Medio	Alto
Numero de manzanas								
163	44	1	38	**95**	4	0	10	**28**
Población								
9703	1590	10	3641	**6901**	224	0	622	**2192**

5. COMENTARIOS FINALES

Es significativo mencionar que la flexibilidad del método de cálculo facilita la integración de otras variables complementarias, a fin de perfeccionar los índices. La elección de trabajar a nivel espacial de la “manzana urbana” ofrece un análisis multiescalas pertinente (de la manzana al municipio) y una reproductibilidad trascendente a otros territorios.

El Índice de Desarrollo Humano Sustentable, elaborado en la investigación, accede a caracterizar una población en 4 componentes principales que permiten la identificación de espacios homogéneos, mostrando la real capacidad de influir como herramienta de apoyo a la toma de decisión en gestión urbana. A cada espacio le corresponderá encontrar ejes de acción pertinentes. La zona 1 de nivel bajo, debe acentuar sus esfuerzos en los cuatro componentes con una real atención en el rubro “Educación” (0.29/1). La zona 2 de nivel medio ofrece un diagnostico elevado en “Educación” (0.71/1) pero obtiene una calificación baja en “Economía” (0.38/1). La zona 3 de nivel alto debe cuidar el lado “Económico” y “Ambiental” con calificaciones inferiores a su standing (0.59/1 y 0.66/1).

Tres ejes de apertura a otros estudios se están planteando: 1 – un seguimiento histórico de los índices; 2 – una aplicación de IDHUS a otros espacios y 3 – la definición de áreas homogéneas de desarrollo humano es el primer paso hacia la calificación y delimitación de ecosistemas urbanos sustentables.

BIBLIOGRAFÍA

BORDIN, P. (2002) SIG, concepts, outils et données. Ed. Hermès Science Publications. France

DA CUNHA, A. (2005) *Enjeux du développement urbain durable : transformations urbaines, gestion des ressources et gouvernance.* Ed. Presses polytechniques et universitaires romandes. Belgique.

FERNANDEZ GARCIA, A. (2013) *Oviedo: crecimiento y necesidad de una regeneración urbana integrada.* Ed. Grupo de estudios jurídico-sociales sobre territorio y desarrollo sostenible.

GADREY, J., JANY CATRICE, F. (2012) *Les nouveaux indicateurs de richesse.* Ed. La découverte. France.

GADREY, J. (2002) *De la croissance au développement : à la recherche d´indicateurs alternatifs*. Ed. futuribles international. France.

GRIMM, N.B. (2003) *An ecosystem approach to understanding cities familiar foundation and uncharted frontiers.* Ed. Springer-Verlag. United States of America.

ONU (1987) *Informe Our Common Future: Brundtland Report.* Ed. Official Records of the General Assembly.

PAQUIN, M. (1994) *La planification stratégique dans le secteur public.* Ed. Presses de l´université du Québec.

PAULET, J.P (2009) *Géographie urbaine.* Ed. Armand Colin. France.

PERRET, B. (2002) *Indicateurs sociaux, états des lieux et perspectives, rapport au conseil de l´emploi, des revenus et de la cohésion sociale.* Ed. Les papiers du CERC. France.

PNUD. (2014) *Índice de Desarrollo Humano Municipal en México: Nueva metodología*. Ed. PNUD. México.

PNUD. (2015) *Índice de Desarrollo Humano para las entidades federativas, México 2015.* Ed. PNUD. México.

RAMÍREZ TREVIÑO, A. SÁNCHEZ NÚÑEZ, A. J. M. (2009) *Enfoques de desarrollo sostenible y urbanismo.* Ed. Coordinación de Publicaciones Digitales. DGSCA-UNAM. Mexico.

SANAHUJA, J.A. (2007) Un autre indicateur de développement humain et durable est possible, développement, croissance et décroissance. Ed. Iteco. Belgique.

SEN, A. (2009) *L´économie est une science morale.* Ed. La découverte. France.

STIGLITZ, J. (2009) *Commission sur la mesure des performances économiques et du progrès social.* Ed. Odile Jacob. France.

D. LA REGENERACIÓN, REHABILITACIÓN Y RENOVACIÓN TERRITORIAL Y URBANA COMO BASES PARA UN NUEVO DESARROLLO BAJO EN CONSUMO DE ENERGÍA, ACCESIBLE Y CON MOVILIDAD SOSTENIBLE, NO DISCRIMINATORIO Y COHESIONADO SOCIALMENTE

La importancia de introducir los conceptos "Smart Cities" en la Legislación y Planificación Territorial

Nuria Vallespín Toro*
Jorge Arribas Castañeyra**
**Arquitecta. Doctorando en ULL. Islas Atlánticas: Historia, Patrimonio y Marco Jurídico Institucional. Arquitecta asociada en Arribas Vallespín Arquitectos S.L.P.*
***Dr. Arquitecto. Instituto Universitario Sistemas Inteligentes y Aplicaciones Numéricas en Ingeniería. ULPGC. Presidente Demarcación de Fuerteventura del Colegio Interinsular de Arquitectos de Canarias.*

RESUMEN
Las Tecnologías de la Información han irrumpido con mucha fuerza en la forma de relacionarse las personas y éstas con el entorno. Estos cambios sociales conllevan nuevas relaciones económicas y por tanto cambios en los usos del suelo. A su vez las TICS se conciben como una oportunidad. Mejoras en Gestión de Servicios, en Participación Ciudadana, Transportes, Calidad Ambiental, contribuyen a mejorar nuestra calidad de vida, objetivo de la denominada "Ciudad Inteligente". Desde Europa se están invirtiendo muchos recursos en proyectos, plataformas y productos relacionados con las "Smart Cities". En ocasiones, la implantación de estas tecnologías en los territorios se está realizando por criterios "de oportunidad" sin tener en cuenta las necesidades reales y sus consecuencias. Es necesario que en este campo del conocimiento participen de una manera más activa los Urbanistas y lo introduzcan en el Planeamiento Territorial. De no ser así, el planeamiento podría sufrir disfunciones, al quedar siempre por detrás de los cambios sociales y económicos que producen las TICS. Debemos colaborar con los agentes actualmente implicados (tecnólogos, ingenieros, Informáticos, etc.) si no queremos perder la oportunidad de liderar el diseño de las Ciudades Inteligentes.

ABSTRACT
Information Technologies have entered strongly in the way of relating to people and people with the environment. These social changes bring new economic relations and therefore changes in land use programs. In turn, the ICTs are seen as an opportunity. Improved in Management Services, Citizen Participation, Transport, Environmental Quality, helps improve our quality of life, purpose of the so-called "Smart City". From Europe, they are investing heavily in projects,

platforms and related with "Smart Cities" products. Sometimes, the implementations of these technologies in the territories are being made by "opportunity" criteria without taking into account the real needs and its consequences. It is necessary that urbanists, in this field of knowledge, participate more actively and entering the Territorial Planning. Otherwise, planning could suffer dysfunctions, to always be behind the social and economic changes that produce the TICS. We must work with agents currently involved (technologists, engineers, computer scientists, etc.) if we do not want to lose the opportunity to lead the design of the Smart Cities.

PALABRAS CLAVE
Smart City, Tecnologías de la Información y Comunicación (TICs), Planificación dinámica, Capa digital, Diseño interacción urbana, Planificación colaborativa, Destinos turísticos inteligentes.

KEYWORDS
Smart City, Information and Communications Technologies (ICT), Dynamic urban planning, Digital layer, Urban interaction design, Collaborative urban planning, Smart Tourism Destinations.

1. INTRODUCCIÓN

La complejidad es uno de los signos de nuestro tiempo. El mundo está cambiando a un ritmo vertiginoso. Las innovaciones tecnológicas se vuelven obsoletas a veces sin tan siquiera haber sido probadas. En este contexto, las ciudades/territorios son auténticos laboratorios donde se producen las relaciones sociales cada vez más determinadas por las tecnologías digitales.

En este escenario ampliamente tecnificado, ¿qué papel juega el urbanismo? ¿De qué manera deben intervenir los urbanistas y legisladores de suelo ante los actuales desafíos tecnológicos y sociales?

Creemos que se hace cada vez más necesario afrontar los desafíos derivados de la implantación de las nuevas tecnologías capaces de transformar sustancialmente nuestras relaciones sociales y nuestro entorno. Esto se traduce en reorientar el carácter del urbanismo para convertirlo en un instrumento flexible y abierto a la innovación tecnológica, capaz de abordar el orden estructural de la ciudad: integrando coherentemente las estrategias ambientales, de vivienda, transporte e infraestructuras, sin por ello perder de vista la atención a las necesidades sociales reales y las singularidades de lo local.

Los nuevos paradigmas tecnológicos pueden ayudar o influir en el trabajo del urbanista y posibilitar una relación transversal con el resto de profesionales especializados en las nuevas tecnologías. Hoy en día se hace patente que este escenario del fenómeno de las Smart Cities está siendo ocupado por ingenieros

de telecomunicaciones, informáticos, programadores, tecnólogos e infinidad de empresas de innovación tecnológica, ajenos al complejo funcionamiento de la planificación del territorio.

La implantación de las tecnologías, en ocasiones, no responde a un análisis profundo de las necesidades sociales reales y a largo plazo en base a estrategias planificadas, sino a una cuestión de oportunismo (más optimismo y fascinación por lo nuevo). De ahí la desconexión de la construcción teórica de los planteamientos "Smart City" con ciertos sectores del urbanismo, que permanece ajeno a la participación y aportación de sus reflexiones en este campo.

Un análisis crítico sobre la aplicación de las tecnologías en las ciudades es la que realiza el urbanista Adam Greenfield en su libro *`Against the Smart City´*. Afirma que las Smart Cities tienen poco que ver con las ciudades. Así, las cuestiones planteadas por la *smartización* de las ciudades se han convertido en aplicaciones tecnológicas obviando cualquier otro elemento extemporáneo respecto a la tecnología: la normativa, el diseño de los objetos inteligentes, los conceptos más complejos y profundos sobre la tecnología urbana, la realidad multidimensional de la seguridad pública, el funcionamiento de las economías urbanas, los condicionantes de la política local y las capacidades internas de la administración pública.

Ante este escenario, existe un interesante y necesario campo de reflexión para la introducción de conceptos de Smart City en la planificación, el desarrollo, la adaptación y el mantenimiento de las ciudades. Para ello se considera necesaria la conjugación de los procesos normales ya establecidos de transformación y conservación de la ciudad con procesos tecnológicos.
Como hemos apuntado, estas nuevas tecnologías están siendo desarrolladas por sectores de ingeniería, informática y telecomunicaciones y muy poco presente el urbanismo.

Las ciudades crecen y cambian constantemente mediante procesos muy lentos, en contraste con la tecnología que cambia a una velocidad vertiginosa. Es preciso que los urbanistas entiendan la tecnología y su relación con la ciudad, siendo conscientes de que los lentos procesos urbanos: redistribución de las cargas y beneficios, ejecución de urbanización y edificación, mantenimiento y conservación de la ciudad están anclados en una estructura urbanística, jurídica y administrativa tradicional frente a los rápidos procesos económicos y sociales que van muy por delante, asociados a las TICs.

2. SMART CITY O CIUDAD/TERRITORIO INTELIGENTE

Son muchas las definiciones sobre qué es o debería ser una ciudad inteligente. En síntesis, se define a la ciudad inteligente como aquella capaz de gestionar los recursos y las fuentes de energía de manera óptima, para mejorar la calidad de vida de las personas y del entorno, optimizando los servicios y mejorando su

rentabilidad de uso, englobando aspectos sociales, técnicos, políticos y funcionales. Se sirve de las nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) para optimizar el funcionamiento de sus infraestructuras, de su gobierno y, en definitiva, la calidad de vida de sus ciudadanos.

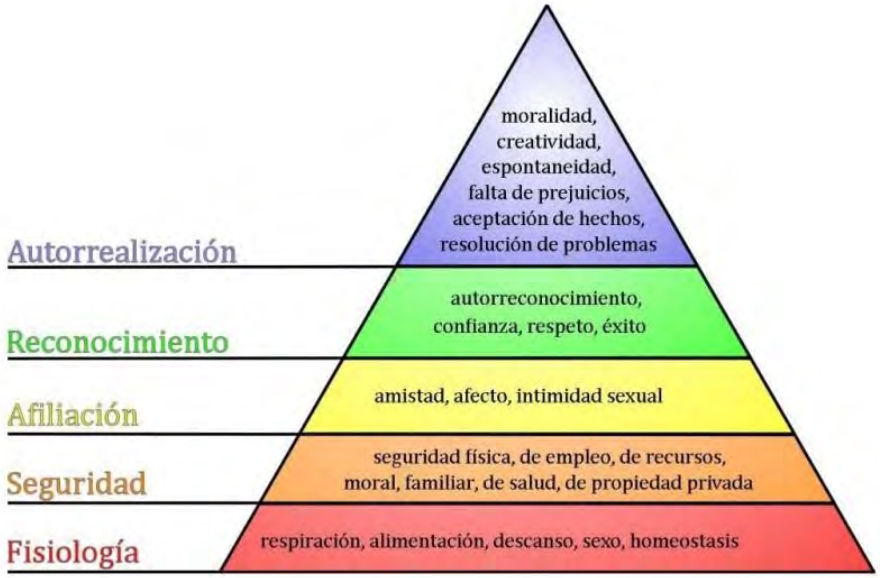
Esquema de funcionamiento de una ciudad inteligente

¿Y por qué ahora hablamos insistentemente de ciudades/territorios inteligentes o Smart Cities? En muchos casos, las propuestas de Smart City están siendo acogidas con gran entusiasmo por nuestros representantes de gobierno y administraciones locales convirtiéndose en un recurso discursivo predominante como modelo urbano de solución a la crisis, especialmente basado en el argumento de sostenibilidad y eficiencia.

Pero las ciudades siempre han sido `inteligentes´ y siempre han sido el mejor escenario en el que entender la contribución de la tecnología a la sociedad. La Smart City como propuesta urbana trata de ofrecer un marco para explicar y ordenar esta presencia digital en la ciudad. Como afirma Saskia Sassen, premio Príncipe de Asturias de Ciencias Sociales en 2013, la ciudad inteligente no consiste en meterle muchas tecnologías. Defiende que para que las tecnologías disponibles realmente alimenten las ciudades éstas deben reflejar el conocimiento de los habitantes de la ciudad. Propone una ciudad de cristal, transparente y visible para todos.

Por tanto, uno de los objetivos de una ciudad inteligente es la de mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos mientras se procura también por su

sostenibilidad ambiental, mediante el uso de las últimas innovaciones tecnológicas disponibles.



Pirámide de Maslow: jerarquía de necesidades. "*A Theory of Human Motivation*".1943

Uno de los nexos de unión entre los procedimientos técnicos y sociales es el concepto de TIC (tecnologías de la información y la comunicación). Se trata de herramientas y mecanismos de gestión para la implementación de los servicios que forman parte de la ciudad.
El estudio European Smart Cities (www.smart-cities.eu/) es el origen de un esquema que, en diferentes variantes ha tratado de sistematizar el objeto de interés de la Smart City a partir de seis características definitorias de una ciudad inteligente:

- Smart Economy: una ciudad que promueve el emprendimiento, la innovación, la productividad, la competitividad,…
- Smart People: una ciudad que cuenta con una ciudadanía formada e informada, activa y participativa y que promueve la igualdad.
- Smart Governance: una ciudad que promueve formas de gobierno electrónico, que innova en nuevos procedimientos y modelos de gobernanza, basada en las evidencias para la toma de decisiones y que fortalece esquemas de transparencia, participación y control ciudadano de la actividad de las instituciones
- Smart Mobility: una ciudad con sistemas inteligentes y eficientes de transporte, que promueve la movilidad multi-modal, etc.
- Smart Environment: una ciudad que promueve la sostenibilidad y la resiliencia, que se propone objetivos de eficiencia energética y lucha contra el cambio climático,…
- Smart Living: una ciudad que apuesta por mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos.

3. HACIA UNA `SMARTIZACIÓN´ DEL URBANISMO

Recurriendo a la metáfora biológica, la ciudad es entendida como un organismo vivo, afectado por múltiples agentes que intervienen en ella, en constante evolución, de gran complejidad en cuanto a su generación, funcionamiento y transformación.

La planificación urbana inteligente tratará de incorporar las nuevas tecnologías y sistemas para que nuestros entornos sean capaces de responder a las nuevas necesidades y demandas sociales. Sin duda, hemos sido capaces de incorporar estas nuevas tecnologías a nuestra vida cotidiana en un relativo corto espacio de tiempo. De manera imparable surgen nuevas herramientas que han revolucionado nuestra manera de relacionarnos entre nosotros y con nuestro entorno.

En este contexto digital debemos apostar por procesos de planificación basados en la tecnología y la información enriqueciendo las vigentes formas clásicas de los instrumentos ya existentes. Se hace necesario abordar los nuevos desafíos de la sociedad mediante un urbanismo más flexible y abierto a la innovación tecnológica, atendiendo a nuevas estrategias ambientales, sociales, de información.

3.1. Tecnologías en la planificación, gestión y la ejecución sostenible del territorio

La planificación consiste en gestionar, en régimen de escasez y en beneficio de toda la colectividad, dos stocks patrimoniales de primer orden: el de suelo y el del patrimonio construido (Libro Blanco del Planeamiento Sostenible, 2010) En este documento se señala que el objetivo de la sostenibilidad ecológica exige gestionar el suelo y el patrimonio para atender a las necesidades de la población teniendo bien en cuenta las vocaciones del territorio, a fin de conservar e incluso enriquecer ese patrimonio. Los conceptos de ciudad inteligente son aplicables a los condicionantes de diseño urbano propuestos para dotar a la planificación de un enfoque más actual.

Los distintos ámbitos de influencia del planeamiento mediante la aplicación de las estrategias de sostenibilidad son los mismos en los que se plantean en las reflexiones sobre las ciudades/territorios inteligentes. En el documento citado se establece un listado de criterios de sostenibilidad agrupados en siete grandes apartados referentes al entorno de la ciudad, a la actuación sobre suelo urbano, al transporte, a los recursos, a los residuos, a la cohesión social y a la participación.

Algunos de estos criterios se desarrollan en los siguientes ámbitos:

-En el entorno de la ciudad: reduciendo la huella de deterioro ecológico.
-En el ámbito urbano: definiendo una estructura y un modelo urbano más sostenible, fomentando la diversidad, calidad y versatilidad de los espacios públicos y mejorando la accesibilidad a los equipamientos.

-Transporte: reducir distancias, potenciar los medios de transporte no motorizados y el transporte público
-Sobre recursos: Optimizar y reducir el consumo de energía, optimizar y reducir el consumo de agua, minimizar el impacto de los materiales de construcción.
-Sobre residuos: reducir y gestionar los residuos para reducir su impacto.
-Cohesión social: favorecer la cohesión del tejido social e impedir la exclusión.
-Gobernanza o gobernabilidad: fomentar la transparencia administrativa e integrar la participación ciudadana en el planeamiento.

Los procesos de adaptación del territorio existente a nuevos escenarios son generalmente muy lentos. Algunas de las acciones encaminadas a la adaptación de las estrategias de planeamiento a los procesos de `smartización´ tienen que ver con una planificación dinámica y más colaborativa. Los redacción de planes urbanísticos es ya de por sí un proceso `inteligente´, ya que agrupa equipos humanos multidisciplinares muy especializados, pero contando con mecanismos poco adaptativos, en ocasiones ajenos a la realidad y a las necesidades cambiantes. Se hace necesaria una **planificación dinámica** que consiste en la incorporación metodologías o simuladores capaces de reproducir escenarios de futuro que nos informen sobre las consecuencias que la evolución de ese fenómeno pueda tener sobre el territorio (GÓMEZ Y ESPINOSA, 2012) Para ello, se utilizan una variedad de modelos de simulación que nos permiten disponer de una información valiosa sobre lo que ocurriría si el fenómeno siguiera su curso en función de las tendencias actuales, pero también sobre lo que sería deseable que ocurriera en función de unos principios de sostenibilidad.

Respecto a la **planificación colaborativa** la tecnología permite conectar al ciudadano con los procesos de planificación, pudiendo intervenir activamente en la transformación de su entorno. El proyecto urbano de código abierto (*open source urbanism*) implica una ruptura con las formas tradicionales de gestión de la ciudad. A nivel conceptual se propone desde la interacción del espacio físico con las capas digitales de la vida en la ciudad nuevas formas de representar y vivir la ciudad.

3.2. El papel del urbanista en el nuevo escenario de las Smart Cities

Hoy en día, no asistimos a los cambios que se producen a nuestro alrededor como meros espectadores. Hemos pasado a ser miembros activos con capacidad para transformar nuestros entornos. De una manera u otra los ciudadanos cuentan con un gran potencial mediante las nuevas tecnologías para dar respuesta a problemas urbanos. Una gestión urbana debe aspirar a la eficiencia máxima y la objetividad en las decisiones públicas a partir de los múltiples datos digitales que generan sus ciudadanos a diario. La disponibilidad de datos masivos es una de las características emergentes de nuestra época.

Los diferentes cambios sociales, políticos y la transformación tecnológica están contribuyendo a la materialización de una brecha entre las formas institucionales de gobernar y dar forma a las ciudades y las expectativas de la ciudadanía sobre

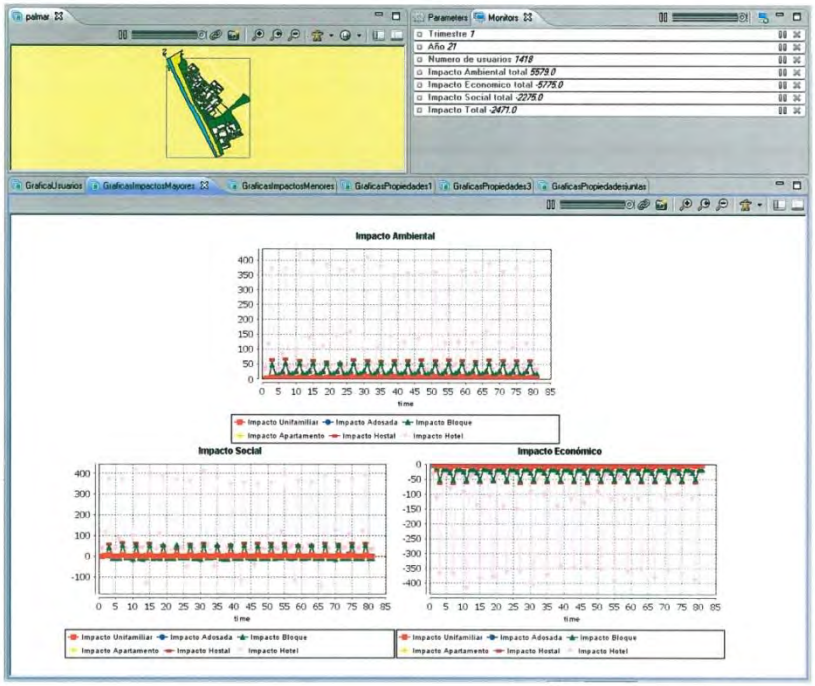
el papel que quiere tener en la ciudad que vive (Fernández, 2015) Son muchos los movimientos sociales, la disciplinas académicas, proyectos y teorías que plantean nuevos enfoques sobre cómo hacer ciudad, más allá de las instituciones públicas y del urbanismo encargadas hasta ahora de esta tarea.
Hacer ciudad hoy en día ya no es asunto únicamente de planificadores públicos o urbanistas en sentido estricto. El campo de acción del urbanismo se ha expandido y requiere de la incorporación de nuevas metodologías e interrelaciones con otras disciplinas. El Diseño de Interacción Urbana o *Urban Interaction Design* se plantea como referente de diferentes métodos y aproximaciones a la realidad de la ciudad. Se basa en la hibridación de disciplinas de manera pragmática, con herramientas propias de proyecto de intervención urbana de la era digital (mapeado, prototipado, etc.). La transdisciplinariedad como metodología responde a proyectos complejos y multidimensionales.

Uno de los ejemplos de la utilización de las nuevas herramientas en el proceso de planificación es la simulación urbana, que ayuda a comprender la trascendencia de los elementos introducidos en ella.

3.3. Modelos de simulación urbana aplicados al proceso de planificación

En el encuadre nacional e internacional, encontramos múltiples referencias, centradas en tres líneas principales en el desarrollo de la investigación sobre la simulación urbana: los sistemas complejos, las Smart City (big data) y la simulación urbana.

Existen muchos estudios encaminados hacia la planificación inteligente apoyados en modelos de simulación que defienden que se trata de algo más que una herramienta de apoyo (LUQUE, 2015). Se trata de incorporar al futuro de la planificación urbana herramientas que apoyen e inyecten rigor en el proyecto urbano y territorial, es decir, trabajar con los procesos dinámicos urbanos basados en los indicadores de carácter urbanístico. Al igual que los SIG (Sistemas de información geográfica) han supuesto una nueva operatividad a la planificación y rigor del estudio del territorio, la planificación urbana inteligente propone una forma de generar rigor en la intervención, reduciendo la experimentación física y generando laboratorios virtuales para minimizar el método ensayo/error.
En definitiva, trabajar con el dinamismo urbano a través del entendimiento de la ciudad como un organismo vivo, con el factor tiempo como elemento determinante de la evolución urbana, y entender la simulación como una herramienta de apoyo al proceso proyectual de la ciudad compleja, que nos ayuda a entender y desarrollar los elementos determinantes de la ordenación urbana en su evolución futura.



Ejemplo de imagen de programa de simulación aplicado a prototipo CAO El Palmar de Vejer de la Frontera (Cádiz).

Otro de los ejemplos de las aplicaciones de simulación urbana es el proyecto Simurban2, coordinado y financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad, en el que participan grupos de investigación de la Universidad de Alcalá (Unidad Docente de Geografía del Departamento de Geografía y Geología) y de la UNED (Departamento de Geografía). Se busca desarrollar nuevas herramientas con las que apoyar la planificación territorial, pero ahora a escalas más acordes con las labores planificadoras; escalas subregionales y/o municipales con las que suelen trabajar habitualmente los organismos encargados de proponer y decidir en planificación urbana.

El proyecto se desarrolla en cuatro fases:
- Análisis de nueva cartografía de detalle y selección de ámbitos de estudio (supramunicipales)
- Simulación prospectiva de escenarios futuros
- Validación de instrumentos de simulación
- Valoración ambiental de escenarios simulados.

3.4. La piel digital de la ciudad o sistema nervioso como nueva capa a implementar

Continuando con la metáfora biológica, la piel digital de la ciudad es una nueva capa a tener en cuenta. La ciudad/territorio se compone de un sistema de espacios libres, espacio construido, infraestructuras, red viaria, etc. que conforman el cuerpo y tejidos. Ahora esta capa invisible hay que introducirla para que interactúe con el resto de capas, a modo de sistema nervioso.

¿Qué es el sistema nervioso?
La capa de información digital o sistema nervioso nos informa sobre los espacios físicos y las relaciones sociales que allí se establecen. Una parte de esta información procede de fuentes convencionales, como sensores, sistemas de información públicos o privados o medios de comunicación. Los medios sociales son los que en estos momentos generan mayores volúmenes de información y los que a su vez tienen especial relevancia en la vida de los habitantes de las ciudades.

Proponemos una estrategia de construcción y visualización de la piel digital urbana por medio del diseño del sistema nervioso de la ciudad, que no es otro que los medios sociales y fuentes de información como la geolocalización, el etiquetado, las escalas y densidad de información e información a partir de la participación ciudadana, etc. Es necesario incorporar y entender el papel activo de los usuarios que nos obliga a reflexionar sobre la manera de interactuar con el urbanista.

La concepción de la ciudad como un espacio transformado por esta capa digital será consecuencia de la implementación de nuevas tecnologías.

4. PANORAMA NORMATIVO Y ESTRATÉGICO DE LAS CIUDADES INTELIGENTES EN ESPAÑA

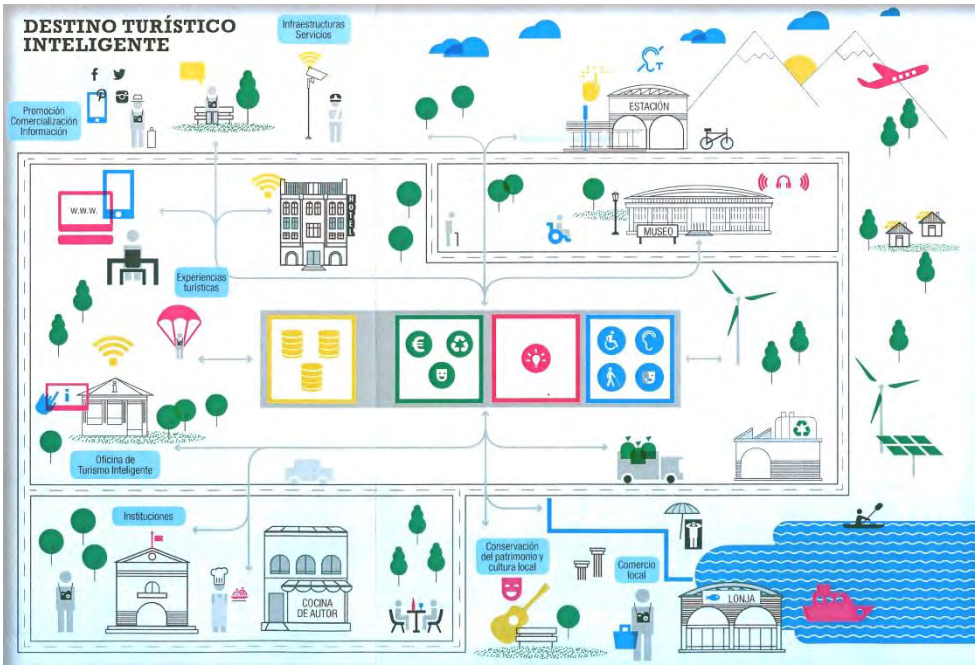
La iniciativa emblemática para una Europa eficiente en el uso de los recursos dentro de la Estrategia Europa 2020 apoya la transición a una economía eficiente y baja en carbono para conseguir un crecimiento sostenible. El objetivo 20/20/20 para 2020 es llevar a Europa hacia el camino del futuro sostenible y así, se crea el Programa Horizon 2020 que proporciona financiación para hacer posible todos los proyectos e iniciativas relacionadas con este objetivo. Europa está invirtiendo muchos recursos en una realidad que no podemos obviar.
En ese sentido, en diciembre de 2012 se constituye el Comité Técnico para la Normalización de Ciudades Inteligentes (CTN/178) que cuenta con AENOR como Secretaría Técnica. Pretende crear estándares escalables, interoperables y sin dependencia tecnológica. Desde el año 2005 se han publicado 15 normas para ayudar al desarrollo de ciudades inteligentes en España, promovidas por la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la

Información (SETSI) del Ministerio de Industria, Energía y Turismo a través del comité CTN/178 antes mencionado. El comité sobre Ciudades Inteligentes está formado por 5 subcomités, que trabajan en normas sobre infraestructuras; semántica e indicadores; gobierno y movilidad; energía y medio ambiente, y destinos turísticos.

La Red Española de Ciudades Inteligentes (RECI) es una de las organizaciones nacionales de referencia del sector, integrada en 60 ciudades de todo el país. Esta red vela por el intercambio de experiencias y el trabajo conjunto para promover la gestión eficiente de las infraestructuras y los servicios urbanos buscando, a la vez, reducir el gasto e incentivar la actividad económica. Los ayuntamientos de esta red trabajan juntos en diferentes ámbitos como por ejemplo la energía, el medio ambiente, las TIC, la cultura, el turismo, el gobierno y el open data. Por otro lado, como muestra del mayor compromiso de la Administración en proyectos de Smart Cities, el Ministerio de Industria, Energía y Turismo ha puesto en marcha durante el 2015 el "Plan Nacional de Ciudades e Islas Inteligentes" con una dotación total de 188 millones de euros. Es un plan específico para el desarrollo de las denominadas Smart Regions, mediante las cuales varias poblaciones se unen en proyectos comunes de digitalización de ciertas actividades clave, contando con la financiación del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER).

5. NORMALIZACIÓN DE DESTINOS TURÍSTICOS INTELIGENTES A TRAVÉS DE LAS NORMAS AENOR.

El subcomité V de Normalización en el CTN178 de Aenor, puso en marcha en 2013, el quinto subcomité denominado "Destinos Inteligentes" dentro del CTN 178 en AENOR con el objeto de desarrollar una norma de "Destinos Turísticos Inteligentes". En este sentido se ha desarrollado junto a los profesionales del sector turístico, un sistema de indicadores que facilite la creación de una norma que permita la medición, unificación de criterios de los "destinos turísticos inteligentes". El subcomité está presidido por SEGITTUR (Sociedad Estatal para la Gestión de la Innovación y las Tecnologías Turísticas) y vicepresidido por Red.es.
El pasado 20 de Abril AENOR ha publicado otras 5 normas relacionadas con infraestructuras de redes de servicios públicos, sistemas de telecomunicaciones y plataformas de ciudad. De especial interés para nuestras islas es la norma UNE 178501: *Sistema de gestión de los destinos turísticos. Requisitos,* que aborda los requisitos de un sistema de gestión de los Destinos Turísticos Inteligentes, estableciendo objetivos, metas y planes de acción teniendo en cuenta aspectos como innovación, tecnología, accesibilidad universal y sostenibilidad. En definitiva, el objeto de esta norma es establecer un sistema de gestión que dote al destino turístico de una herramienta útil para determinar la inteligencia del destino.



Síntesis de un Destino Turístico Inteligente. Gestionar el modelo turístico del S. XXI AENOR.

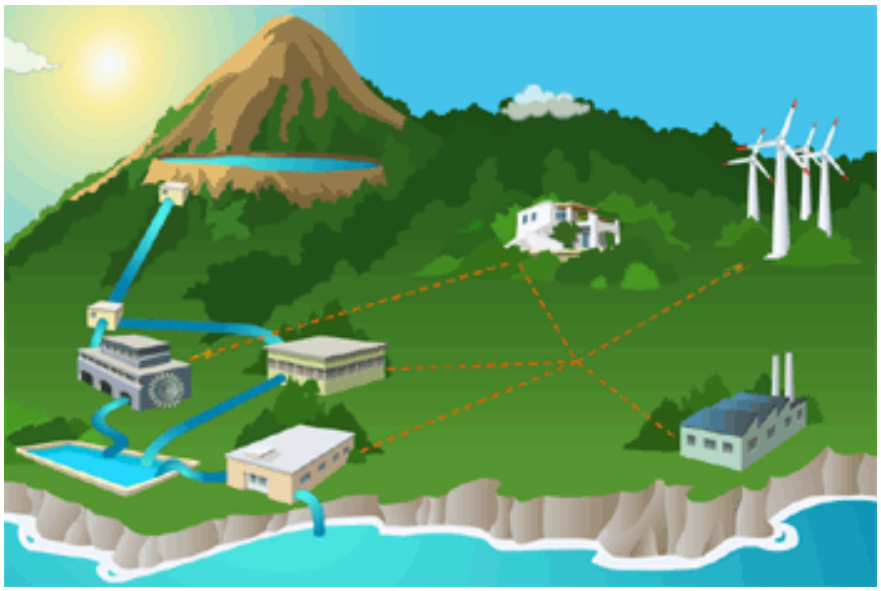
6. DESTINO TURÍSTICO INTELIGENTE + ESTRATEGIAS DE SOSTENIBILIDAD: EL HIERRO COMO SMART ISLAND

Entre las distintas iniciativas que SEGITTUR ha puesto en marcha para dinamizar el desarrollo de los Destinos Turísticos Inteligentes, se destaca el caso de la isla de El Hierro, por haberse convertido en la primera isla inteligente del mundo y ser un claro referente en el campo de los DTI.

Desde que en Enero de 2000, la isla fuera declarada Reserva de la Biosfera se ha trabajado para alcanzar el objetivo de ser la primera isla capaz de autoabastecerse de energía eléctrica por medio de fuentes de energía totalmente renovables, de notable importancia para el desarrollo social, económico y ambiental de la isla de El Hierro.
Los dos grandes pilares sobre los que se basa la estrategia de planificación `smart´ sobre la isla de El Hierro son: el desarrollo sostenible en su vertiente medioambiental, social y económica y la aplicación al territorio de las nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación. En el ámbito de la sostenibilidad medioambiental, El Hierro se ha situado como referente energético mundial con la puesta en marcha de la primera central hidroeólica del mundo, «Gorona del Viento». Por ello, la isla se ha convertido en la primera en autoabastecerse con fuentes de energía renovables, a través del proyecto denominado "*El Hierro: 100% renovable*" o "*Implementation of 100% of RES Project for El Hierro Island. Canary Island*" cofinanciado por la Comisión europea

y coordinado por el Instituto Tecnológico de Canarias S.A. en el que participan varias instituciones europeas y el Cabildo de El Hierro.

Asimismo, se ha implantado una red wifi que da servicio a toda la isla, respondiendo tanto a las necesidades de los turistas como a las de los herreños.



Esquema del sistema eólico-hidráulico El Hierro (ITC)

7. CONCLUSIONES.

Los agentes planificadores y legisladores vinculados al desarrollo de nuestro territorio deben jugar un papel activo en la planificación urbanística ante los actuales desafíos tecnológicos y sociales.

Ante un panorama donde los cambios sociales están siendo protagonizados por la aparición de las tecnologías de la Información y Comunicación, debemos plantearnos nuestra aportación desde las siguientes perspectivas:

- 1.- Planificación y legislación. Necesidad de estar presentes los urbanistas en la redacción de los planes *Smart Cities* a medio y largo plazo, con el fin de que la misma no solo sea realizada por tecnólogos. La ciudad no es una abstracción a la que implementar la tecnología, requiere de una multidisciplinaridad en su concepción.

- 2.- Instrumentos legales flexibles. Necesidad de diseñar unas “reglas de juego” para el territorio, que sean lo suficientemente flexibles para adaptarse a las nuevas tecnologías y modos sociales como la economía colaborativa surgidas a partir de las TICs.

- 3.- Instrumentos de planificación participativa. Concebir las TICs como una oportunidad para promover un urbanismo más participativo en la planificación del territorio, no sólo en la fase de alegaciones de los documentos, de manera proactiva, directamente en la redacción de los mismos.

- 4.- Incorporación del *Big Data* para el análisis territorial. Cada ciudadano en esta sociedad se concibe como un sensor que envía información mediante sus dispositivos. Conseguir recopilar y procesar toda esta información y utilizarla puede ser un gran aliado.

- 5.- Destino Turístico Inteligente. La incorporación de las TICs a nuestra oferta turística ofrece un valor añadido e innovador. Surgen nuevos factores a tener en cuenta a la hora de planificar las estrategias de sostenibilidad, accesibilidad, conocimiento e innovación tecnológica.

En suma, los desafíos a los que se enfrenta el urbanismo deben ir encaminados hacia una mayor apertura, flexibilidad, incorporación y manejo de las nuevas tecnologías en el contexto de una sociedad cada vez más implicada y relacionada, con el objetivo de mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos.

BIBLIOGRAFÍA

COLADO GARCÍ , S. (2013). *Smart city: hacia la gestión inteligente*. Barcelona, Marcombo.

FARIÑ TOJO, J., & NAREDO, J. M. (2010). *Libro blanco de la sostenibilidad en el planeamiento urbanís ico español*. Madrid, Ministerio de Vivienda, Secretaría General Técnica.

FERNANDEZ, M. (2015). *La smart city como imaginario socio-tecnológico. La construcción de la utopía urbana digital* – Tesis Doctoral Diciembre 2015. Universidad del País Vasco.

FERNANDEZ, M. (2015). *Urban Interaction Design: La convergencia de disciplinas hacia una nueva forma de hacer ciudad. Ciudades a Escala Humana*. 2015-09.

GÓMEZ, M., & RODRÍ UEZ ESPINOSA, V. M. (2012). *Análisis de la dinámica urbana y simulación de escenarios de desarrollo futuro con tecnologí s de la informació geográfic* . Paracuellos de Jarama, Madrid, Ra-Ma.

GREENFIELD, A. (2013). *Against the smart city*. New York City. Do projects.

LÓPEZ DE AVILA, A. & GARCÍA S. (2013). *Destinos turísticos inteligentes.* Ediciones Deusto, Harvard Deusto Business Review nº 224: Claves para el negocio turístico: presente y futuro de un sector lleno de oportunidades. p. 58-67.

LUQUE, IRENE (2015). *Planificación urbana inteligente. Simulación multiagente apoyada en datos e indicadores sintetizados con criterios de sostenibilidad urbana.* Ponencia I Congreso Ciudades Inteligentes, Madrid.

LUQUE GIL, ANA M., ZAYAS FERNÁN EZ, BELÉN, & CARO HERRERO, JOSÉ LUIS. (2015). *Los Destinos Turísticos Inteligentes en el marco de la Inteligencia Territorial: conflictos y oportunidades*. Universidad de Alicante. Instituto Universitario de Investigaciones Turísticas. http://hdl.handle.net/10045/52102.

PIÑ RO VALVERDE, A. (2015). *El urbanismo de la no ciudad: los procesos de ocupación irregular en el suelo no urbanizable de Andalucía. Cap. 3.1. Nuevas herramientas de planificación urbanística.* Sevilla, Agencia de Obra Pública, Consejería de Fomento y Vivienda de la Junta de Andalucía.

SEGITTUR. (2014). *Destinos Turísticos Inteligentes.* Ministerio de Industria, Energía y Turismo. Secretaría de Estado de Turismo. Madrid.

UNIVERSIDAD DE VALENCIA, & AGÉNCIA VALENCIANA DEL TURISME. (2015). *Destinos turísticos inteligentes: Manual operativo para la configuración de destinos turísticos inteligentes.* Valencia, Agencia Valenciana del Turismo INVAT.TUR.

D. LA REGENERACIÓN, REHABILITACIÓN Y RENOVACIÓN TERRITORIAL Y URBANA COMO BASES PARA UN NUEVO DESARROLLO BAJO EN CONSUMO DE ENERGÍA, ACCESIBLE Y CON MOVILIDAD SOSTENIBLE, NO DISCRIMINATORIO Y COHESIONADO SOCIALMENTE

Metodología para la reconstrucción de vías y senderos históricos. La idoneidad de las islas canarias, La Palma y La Gomera

Willem Vletter
Doctorando, Vienna Institute for Archaelogical Science

RESUMEN
Este artículo muestra los resultados de una investigación de PhD sobre senderos y vías históricos basada en los datos de Airborne Laser Scan (ALS). La metodología consiste en cuatro pasos; la extracción, la datación, la modelación espacial y el modelo 3-d en un "gaming engine" Unity. La metodología desarrollada para zonas de bosque y de brezal muestra su buen funcionamiento para las montañas de media altura. En las zonas planas con arena, hay que adaptar la técnica y hacer más elaboraciones manuales. Sin embargo, la metodología es también válida para estas zonas. Esto significa que puede ser utilizada también en otras zonas de bosque o brezal, fuera de las áreas de investigación. Por eso la investigación de la idoneidad de las islas canarias La Palma y La Gomera.

ABSTRACT
This paper deals with reconstruction of (pre-) historical road and path networks in vegetated areas based on Airborne Laser Scanning (ALS) data. The methodology is based on the ALS data from the Leitha Hills and is tested in a second, the Veluwe in the Netherlands. The latter has the same time depth as the former, from Neolithic till nowadays, but with different vegetation, geomorphology and soils.
The methodology consists out of four main steps. The extraction of roads and paths form ALS data, the (relative) dating of roads and paths, the spatial modeling of unknown routes, and the visualization and analysis of the road and path network in 4d. Recently, for all the four steps new results are achieved. Moreover,

the suitability of two of the Canarian Islands, La Palma and La Gomera, will be discussed.

PALABRAS CLAVE
ALS, vías, historia, metodología.

KEYWORDS
ALS, roads, history, methodology.

1. INTRODUCCIÓN

El objetivo de esta investigación de PhD es desarrollar una metodología para hacer recerca a senderos vías históricos en bosques y brezales basado en datos del Airborn Laser Scan (ALS). ALS está en España normalmente llamado Lidar. El razón para los tipos de paisajes mencionados es que en ellos los rastros son mejor preservados. Además ALS es la única técnica que puede visualizar a larga escala los rastros en estos tipos de areas. La metodología desarrollada consiste de algunos pasos. En último lugar la metodología debería ser aplicada en bosques y brezales de paisajes diversos. Por eso hemos controlado la validad de la metodología desarrollada en dos áreas diferentes. En el siguiente serán discutidos la motivación, la metodología y los resultados del PhD. Además, los preliminares resultados de la idoneidad de las islas Canarias La Palma y La Gomera para la metodología serán presentados.

2. MOTIVACIÓN

La motivación para hacer la investigación a vías y senderos, es que esos pueden decir mucho del uso del paisaje en el pasado. En efecto, la división de la tierra, los procesos de regeneración, la organización de la tierra y del sistema económico, la extracción y el intercambio de materias primas y productos, la organización del señorío y el poder central los son muy vinculado de la red de vías y senderos. Por eso en la reconstrucción de asentamiento de una región, la investigación de vías y senderos históricos debería desempeñar un papel importante en la arqueología del paisaje. (Denecke, 2007, p.641). Además en Europa hay una laguna de conocimiento de vías históricas en general (Guttormsen, 2007, p.98). Por eso es importante hacer este tipo de investigación. Como he dicho antes, ALS es la única técnica aplicable en escala grande y por eso la metodología está basada a eso. Hasta ahora faltaba una metodología. Esta investigación quiere llenar esta brecha de conocimiento o al menos dar un impulso a una mejor investigación de vías históricas.

3. LOS DATOS

Los datos para esta investigación vienen de las Colinas de Leitha (Leithagebirge) de Austria y del Veluwe en los Países Bajos. Son áreas muy distintas. Una, las colinas de Leitha, es una cadena de colinas entre los Alpes y Karpatos. La altitud más alta es de 314 metros sobre el nivel del mar, está cubierta de un bosque conífero y su suelo es en su mayoría de roca caliza. Por el contrario el área del Veluwe está cubierta de muchos alberos de pinos y hay grandes zonas de brezal. El suelo es arena. Una cosa consistente en común es la profundidad temporal, es decir desde la edad de bronce hasta hoy, que se muestra en la arqueología de las áreas de investigación. Los datos ALS de estas zonas de alta calidad y están indicados en la tabla abajo.

Tabla 1: ALS parámetros usado por la extracción por las colina Leitha (Doneus & Briese 2010 p.63,) y el Veluwe (ahn.nl)

ALS-Project	**Leitha Hills**	**Actueel Hoogtebestand (Veluwe)**
Purpose of Scan	Archaeology	Watermanagement
Time of Data Acquisition	March – 12th of April 2007	April 2010
Point-Density (pt per sq m)	7	6-10
Scanner Type	Riegl LMS-Q680i Full-Waveform	Riegl LMS-Q680i Full-Waveform
Scan Angle (whole FOV)	45°	45°
Flying Height above Ground	600 m	600 m
Speed of Aircraft (TAS)	36 m/s	36 m/s
Laser Pulse Rate	100 000 Hz	100 000 Hz
Scan Rate	66 000 Hz	6 0 000 Hz
Strip Adjustment	Yes	Yes

Filtering	Robust interpolation (SCOP++)	Robust interpolation
DTM-Resolution	0.5 m	0.5 m

4. LA METODOLOGÍA

La metodología desarrollada consiste de cuarto pasos. El primero es la extracción de senderos y vías de ALS. El segundo de datarlos relativamente basado en su características físicas y sus datos, como mapas, históricos. El tercero la modelación dónde podían haber existido los senderos en el pasado. Es decir en el tiempo muchos rastros de los senderos y caminos han desaparecido por procesos naturales, come la erosión, y por la cultivación de la tierra y por la construcción de palacios y infraestructuras modernas. El cuarto y último paso fue crear un modelo 3-D en el "Game Engine" Unity para visualizar e investigar los datos. En último lugar la metodología tiene que ser aplicada en bosques y en brezales de paisajes diversos. La primera área de investigación, las colinas de Leitha, ha usado para desarrollar la metodología y la segunda, el Veluwe, para validar la aplicación en un otro tipo de paisaje.

5. LOS RESULTADOS

5.1. La extracción

La investigación del primer paso (Vletter, 2014) ha resultado en un modelo que usa la técnica "opennes" (Yokoyama & *alli,* 2002) para visualizar y el software "Feature Analyst" para la extracción. En las colinas de la Leitha ha funcionado muy bien, pero en el Veluwe la extracción ha sido más complicada. Esto último se debe al tipo de suelo, arena y el terreno bastante plano, y entonces hay diferencias muy sutiles en el microrelieve. Además se encuentra un grande número de rastros diferentes, no históricos. Come dicho la extracción en las Colinas de Leitha funcionaba muy bien. Sobre todo cuando si paragona la velocidad, el número de los "features" extraído y la calidad. Es decir, han sido extraídos un gran parte de las vías y los senderos con poco ruido de elementos no deseados. Abajo el imagen de la extracción de las colinas de Leitha, un imagen de cerca y en la tabla los datos más importantes.

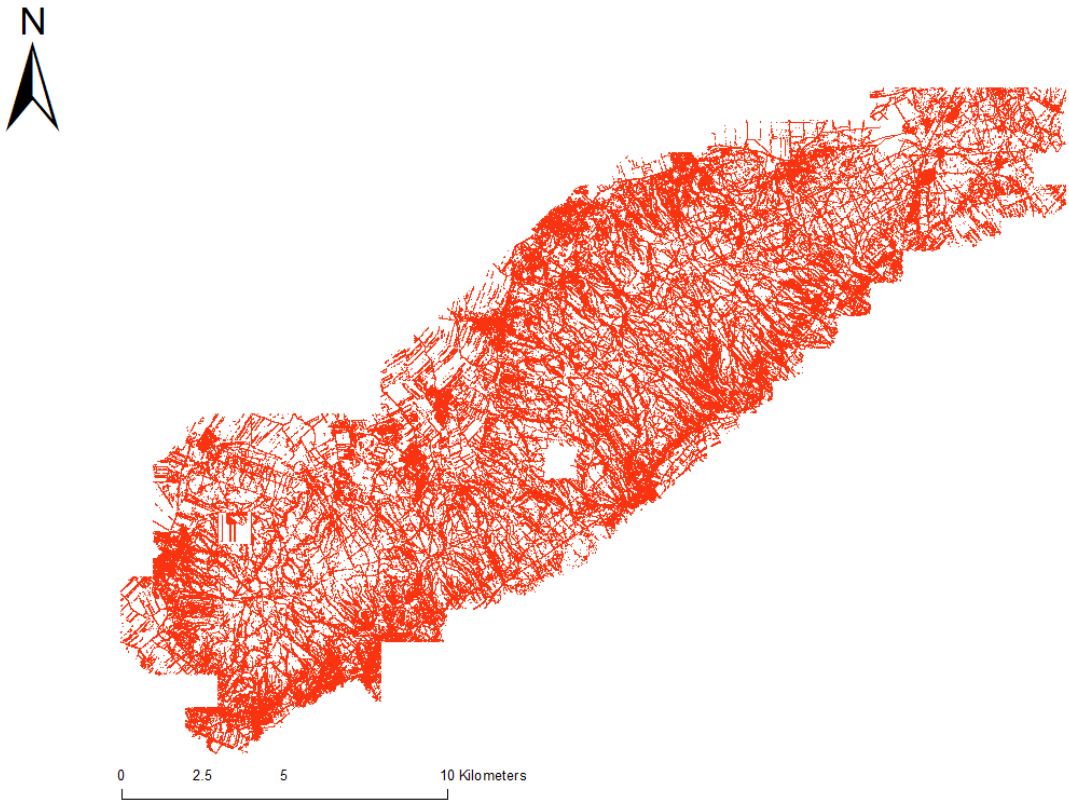


Fig. 1. La extracción en las colinas de Leitha (Vletter, 2015, p.39).

Tabla 2. Los datos más importantes de la extracción en las colinas de Leitha

Total surface	Numero Features	Total longitud	Feature /km2	Tiempo de Extracción
190 km2	310534	12000 km	1634	2 días

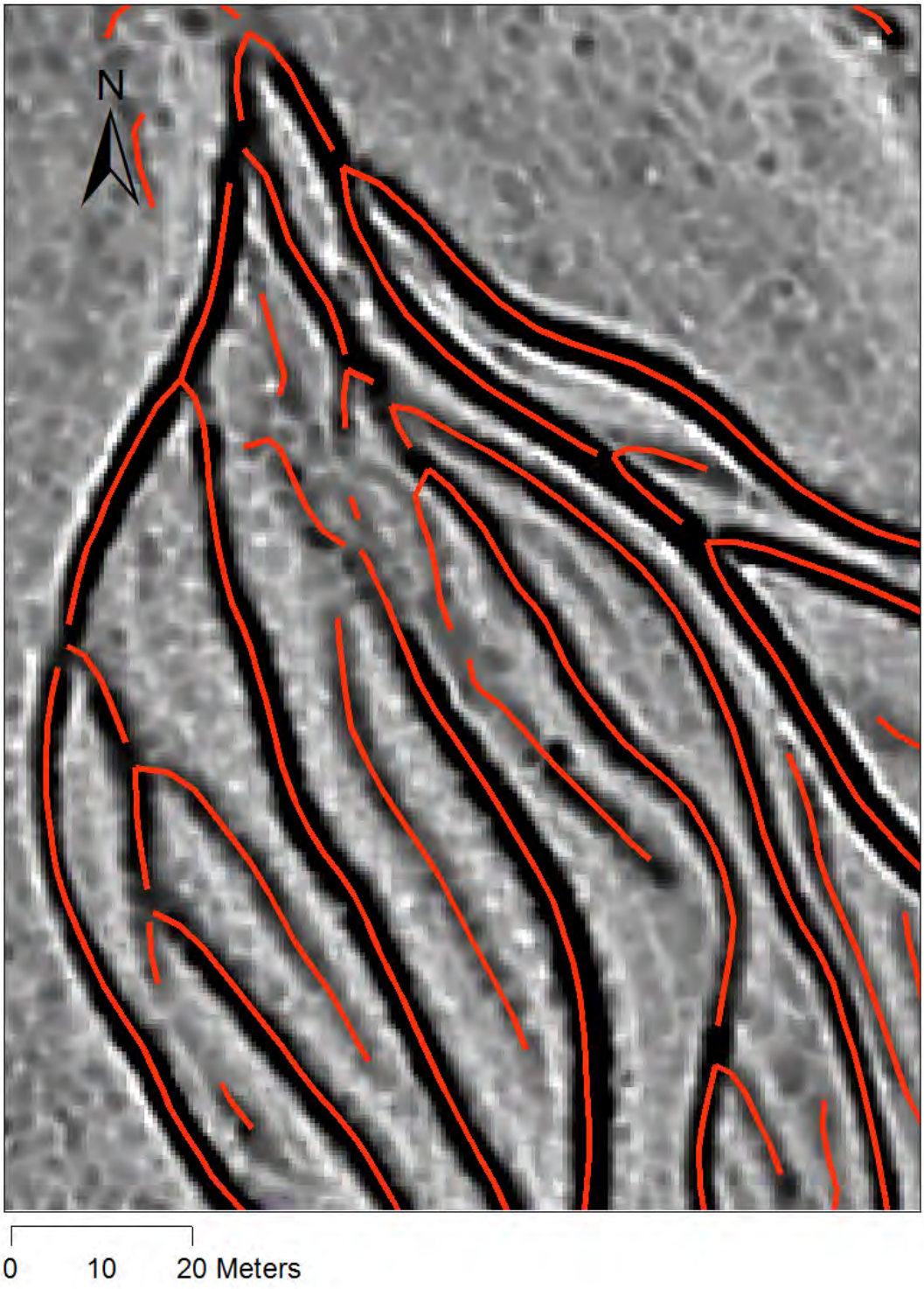


Fig.2 Imagen de cerca de la extracción de un múltiple patrón de pistas en las colinas de Leitha.

5.2. La datación

Para el segundo paso, la datación, viene usado OCHRE (on line culture heritage research environment) (Vletter & Schloen). Un ejemplo del funcionamiento está mostrado en la imagen abajo. La grande calidad de OCHRE es su flexibilidad y la organización de los datos. Así se puede hacer ´querries´ que muestran por ejemplo un cierto tipo de vía o las vías de un cierto período. Estos “querries“ pueden ser exportados e importados en un Sistema de información geográfico (SIG). Además, y más importante, también en el “gaming engine“ Unity del cuarto de la metodología. Los resultados finales para las colinas de Leihta de está aplicación serán publicados en el 2016.

Fig. 3. En la figura aspectos físicos están combinado con aspectos históricos. El vía extraído de los datos ALS está en purpura y coincide con el “firelane” (carril contra fuego) de la mapa de 1812. El múltiple patrón de pistas (de animales?) en verde, también extraído de los datos ALS, corre sobre el” firelane” e ha desaparecido un parte de esto “firelane” que continua sulla mappa. Eso significa que el “firelane” es más viejo que el múltiple patrón de pistas y que eso último ha sido creado después 1812, cuando el mapa ha sido dibujado (Vletter & Schloen, 2015).

5.3. La modelación espacial

Igual para el tercer paso es el modelo especial los resultados finales serán p. Por el modelo hemos usado los datos del Veluwe en lugar de los dato de las Colinas de Leithe, porque para la última faltan datos detallados geológicos o pedológicos necesarios. Esos eran necesarios por el “Network Friction Model” (Van Lanen & *alii,* 2015) que hemos usado para establecer rutas posibles por el Veluwe. Los resultados del modelo especial ser comporado las vías históricas conocidas. Además pueden representar una red de vías o senderos que perdido nel tiempo. También esta red puede ser importada en un SIG.

5.4. El modelo en gaming software

El cuarto paso todavía no ha sido completado, pero hemos desarrollada dos técnicas para importar el modelo de terreno en “gaming engine” Unity. El futuro próximo será creado un modelo por las colinas de Leitha. La ventaja de un “gaming software” es que puede crear por ejemplo la vegetación del pasado. Sin embargo eso de menudo es muy difícil porque faltan en muchos casos datos detallados de la vegetación en el pasado. En otra ventaja es la posibilidad de poner “agents” (hombres, caros con asinos y animales). Así, juntos con el “navigation tool”, se puede hacer investigación analíticos. Porque el “navigation tool” permite de poner valores por la velocidad y también el mínimo ancho y la pendiente máximo que carros pueden pasar ciertos vías. Además estamos creando un “slider” por visualizar y analizar los senderos y vías de distintas periodos.

6. LOS ESTUDIOS DE CASO: LA PALMA Y LA GOMERA

Es muy importante de validar la metodología en otro tipo de paisajes. La isla La Palma y La Gomera han propiedades muy distintas del Veluwe y de las colinas de Leitha. La morfología es diferente y también la vegetación. Entonces las islas parecen adaptadas para una comparación. En efecto ha estado aplicado por 4 zonas diversas (Fig.4). Tres están a la isla La Palma y una a la isla Gomera. Estas zonas son elegidas porque han una vegetación de bosque.

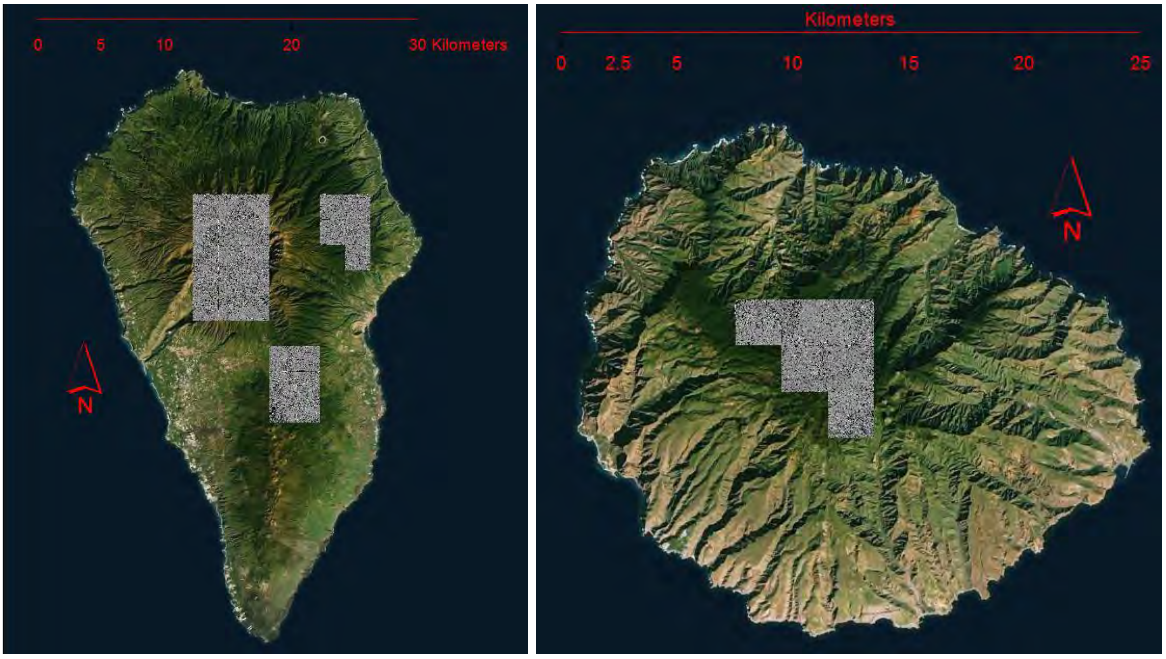


Fig. 4. Las áreas de investigación a las islas La Palma y Gomera.

Sin embargo para obtener resultados buenos con la metodología necesitan dos elementos fundamentales. Primero, hay que tener rastros del pasado de actividades humanos. Segundo, los datos de ALS debe ser de alta calidad para la

extracción. El ultimo es también necesario para visualizar los rastros así sutiles que no si vede con el ojo humano.

El primer paso de hacer es visualizar el microrelieve del suelo. Como ha estado establecido en la metodología para visualizar las vías y senderos se aplica la técnica de “openness”. Más precisamente, primero de los datos descargados al sitio del Centro de Descargas del Centro Nacional de Información Geográfica (http://centrodedescargas.cnig.es) estado creado un Modelo Digital del Terreno (MDT) con blast2dem in Lastools (http://rapidlasso.com/lastools/). Después, la técnica de “openness” ha estado aplicado al MDT en el software de OPALS (http://geo.tuwien.ac.at/opals/html/index.html).

Los resultados provisionales muestran claramente que con “openness” más detalles del alivio pueden ser visualizados y que hay estructuras interesantes (fig. 5). Esto significa que la calidad de los datos ALS es suficiente. Sin embargo para llegar a las conclusiones finales, hay que investigar las fuentes históricas, hacer trabajo de campo y estudiar la posibilidad de mejorar la visualización. El último puede ser algoritmos mejores para hacer frente a las diferencias de altura a veces muy grandes a las islas. Además si debe enfatizar que uno necesita utilizar la combinación de imagines diferentes, hacer trabajo de campo y estudiar otros fuentes para hacer una investigación interdisciplinaria y completa.

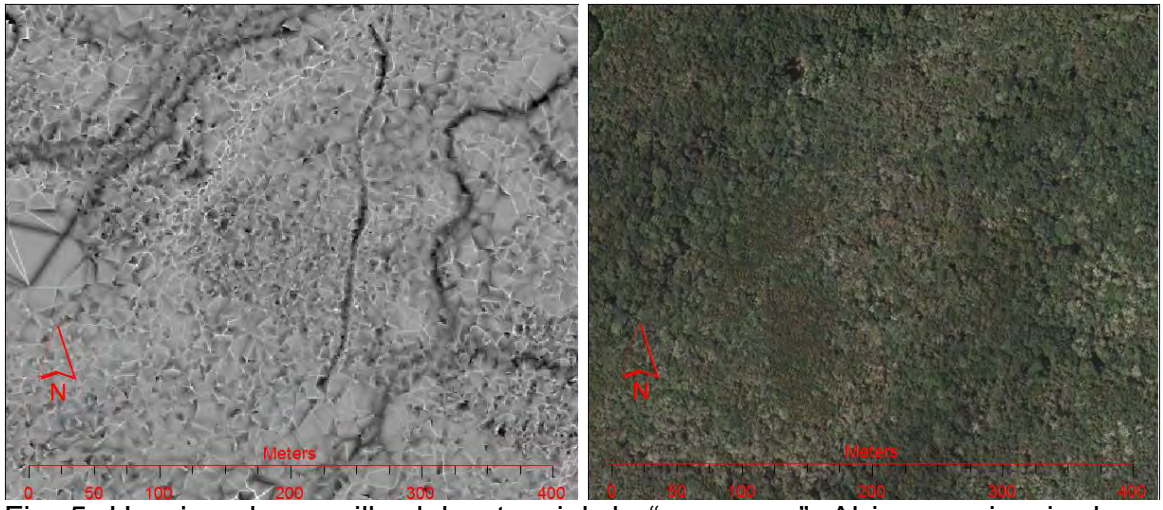


Fig. 5. Un ejemplo sencillo del potencial de “openness”. Al imagen izquierdo, un imagen “openness”, se vede una estructura lineara en el centro, que puede ser un sendero. La imagen derecha, una foto vertical, la estructura non está visible.

7. LA CONCLUSIÓN

Podemos decir que la metodología, a pesar de que no todavía terminado, ha dado resultados buenos. Sobre todo la extracción por bosque y brezales en zonas de colinas o montañas de media altura, funciona muy bien. La datación con OCHRE

da muchas posibilidades nuevas. La modelación espacial es un ejercicio complicado por la multitud de factores involucrados. Sin embargo permanece importante para entender el paisaje histórico. El modelo en Unity promete muchos retos para futuras investigaciones del movimiento y la vida de la humanidad en el pasado.
Los resultados provisionales de caso de La Palma y de La Gomera que la calidad de los datos ALS es suficiente y entonces las islas son adecuadas. Sin embargo hay que hacer investigaciones más profundas para poder decir algo de los rastros visualizados.

BIBLIOGRAFÍA

DENECKE, Dietrich (2007) Wege und Wegenetze. *Reallexikon der Germanischen Altertumskunde*. 35, pp. 626–648.

DONEUS, Michael; BRIESE, Christian (2010) - Airborne Laser Scanning in Forested Areas - Potential and Limitations of an Archaeological Prospection Technique. *Remote Sensing for Archaeological Heritage Management*, proc. 11th EAC Heritage Management Symposium, Reykjavík, Iceland (25-27 March 2010). Budapest, Archaeolingua; EAC (Occasional Publication of the Aerial Archaeology Research Group, 3) pp. 53-76 .

GUTTORMSEN, Torgrim Sneve (2007) - Transregional Historical Roads in Local Landscapes: Via Egnatia in Macedonian Greece. *Die Erde*.. Berlin. 138 (1), pp. 97-116.

VAN LANEN, Rowin; KOSIAN, Menno; GROENEWOUDT, Bert; SPEK, Theo; JANSMA, Esther (2015b) - Best travel options: modelling Roman and early-medieval routes in the Netherlands using a multi-proxy approach. *Journal of Archaeological Science: Reports 3 (JASR)*, pp. 144-159.

VLETTER, Willem. (2014) - (Semi) automatic extraction from Airborne Laser Scan data of routes and paths in forested areas. *Proc. SPIE. 9229, Second International Conference on Remote Sensing and Geoinformation of the Environment (RSCy2014)*, 92291D. (August 12, 2014) doi: 10.1117/12.2069709

VLETTER, Willem (2015) - A workflow for (Semi) automatic extraction of roads and paths in forested areas from Airborne Laser Scan data*. AARGnews.* 50, pp.33-40.V

VLETTER, Willem; SCHLOEN, Sandra (Accepted) - Creating a chronological model for historical roads and paths extracted from airborne laser scanning data. *Age of sensing*

VLETTER, Willem; SCHLOEN, Sandra (2015) - Ochre a powerful tool for cultural heritage research. A chronological model for historical roads and pahts. *Digital*

Heritage 2015. 10.1109/DigitalHeritage.2015.7413865 Granada, IEEE, vol. 1, pp 175-176.

YOKOYAMA, Ryuzo, SHLRASAWA, Michlo. and PIKE, Richard. (2002) - Visualizing topography by openness: a new application of image processing to digital elevation models. *Photogrammetric Engineering & Remote Sensing*. 68, No. 3, pp. 257-265.

VIII CONGRESO
Internacional de Ordenación del Territorio
VIII CONGRESO
de Derecho Urbanístico

"Nuevos tiempos, nuevos objetivos"

Comunicaciones

Área Temática "D"

D. LA REGENERACIÓN, REHABILITACIÓN Y RENOVACIÓN TERRITORIAL Y URBANA COMO BASES PARA UN NUEVO DESARROLLO BAJO EN CONSUMO DE ENERGÍA, ACCESIBLE Y CON MOVILIDAD SOSTENIBLE, NO DISCRIMINATORIO Y COHESIONADO SOCIALMENTE.

Caracterización de la movilidad urbana de la población infantil. Aplicación metodológica en Las Palmas de Gran Canaria

Chávez Santana, I.*
Ginés de la Nuez, C.**
**(Graduada en Geografía y OT, Doctoranda en Geografía por la Universidad de Sevilla).*
***(Dra. en Geografía. Departamento de Geografía. Universidad de Las Palmas de Gran Canaria)*

RESUMEN
La movilidad urbana de la población infantil presenta particularidades, especialmente, en relación a los espacios de ocio. La dependencia, la escasa autonomía y la oferta de lugares de proximidad, marcan la vida cotidiana de los escolares. A partir de un análisis a escala local, mediante el uso de una metodología combinada de entrevistas grupales y encuestas a escolares, es posible identificar algunos de los parámetros que rigen la movilidad infantil, así como las necesidades identificadas por los menores en su demanda manifiesta y latente y su correspondencia respecto a la oferta de espacios de ocio, deportiva, cultural y de tiempo libre.

ABSTRACT
Urban mobility of children has particularities, especially, in relation to leisure spaces. Daily life in childhood is marked by dependence, low autonomy and locations offer proximity. From an analysis locally, using a combined methodology of group interviews and surveys at school, it is possible to identify the characteristics of children's urban mobility, needs identified by minors in their demand manifest and latent, and correspondence relating to the supply of leisure areas, sports,cultural and free time.

PALABRAS CLAVE
Movilidad urbana infantil, espacios de ocio, autonomía, Las Palmas de Gran Canaria.

KEYWORDS
Children urban mobility, leisure spaces, autonomy, Las Palmas de Gran Canaria.

1. MOVILIDAD EN LA POBLACIÓN INFANTIL

A lo largo de la historia reciente, la población infantil ha sido alejada de entornos a los que socialmente se vinculaban aspectos de de riesgo para los menores, como por ejemplo, las fábricas. De igual modo, hoy los niños son prevenidos de las calles por los peligros que social y culturalmente se estiman, derivados de múltiples inseguridades consideradas por la población adulta.

En este sentido, la movilidad infantil queda restringida por la protección (o sobreprotección)[1] y el acceso a los lugares de interés no depende exclusivamente de los intereses de los menores. La distribución de la oferta, los lugares de residencia, la estructura familiar, el entorno educativo, etc. influyen en su participación en actividades deportivas, culturales, artísticas, etc.

Esta situación enfoca el interés hacia el estudio de los hábitos de movilidad de la población infantil en entornos urbanos, y en particular, de los desplazamientos y lugares donde los menores realizan actividades de ocio y recreo que, en definitiva, es donde complementan su desarrollo mediante experiencias de juego, exploración y aventura[2]. Un análisis que permite:

- Caracterizar los desplazamientos de la población infantil en los espacios periurbanos, en relación con los espacios de ocio, y visualizar la problemática vinculada.
- Conocer la relación entre los hábitos de ocio y tiempo libre de la población infantil y la movilidad en entornos periurbanos.
- Determinar la accesibilidad de la población infantil a la oferta deportiva, cultural y de tiempo libre existente en su barrio.
- Analizar la autonomía y/o dependencia de la población infantil en sus desplazamientos habituales.

2. ANÁLISIS DE CASO.

El estudio realizado parte del análisis de los espacios de ocio y recreo a los que, por cuestión de edad, tiene acceso la población infantil en edad escolar de 10 a 12 años. Además, se define la técnica y contenidos del estudio, correspondiente a una metodología combinada de encuestas individuales y entrevistas grupales, que permiten trabajar con información cualitativa y cuantitativa a la vez.[3]

El análisis de la localización y distribución de la oferta de actividades de ocio y tiempo libre, se realiza a partir de una selección de centros escolares en los que se desarrolla el taller práctico de recogida de información. A partir de la evaluación de los resultados, se determinan las conclusiones en relación a las

[1] ***ROMÁN*** *M. Y* ***SALIS****, I. (2010): El camino escolar. Pasos hacia la autonomía infantil. Ministerio de Fomento, España.*

[2] ***TONUCCI****, F. (2009): Ciudades a escala humana: la ciudad de los niños. Revista de Educación, núm. extraordinario.pp.147-68.*

[3] ***ORTIZ****, A (2007):* Geografías de la infancia: descubriendo 'nuevas formas' de ver y entender el mundo. Documents d'Anàlisi Geogràfica, 2007, vol. 49, pp.197-216.

variables planteadas, que se centran principalmente en el acompañamiento de los escolares durante sus desplazamientos, los lugares y momentos en que se desarrollan las actividades de ocio y tiempo libre, y el tipo de actividades y elementos de ocio y juego.[4]

Entre los resultados obtenidos, cabe destacar que la tendencia del camino escolar responde a desplazamientos en los que los escolares se consigue acompañados, generalmente por un familiar o vecino adulto, que hace uso del vehículo privado motorizado, o bien, del transporte público de forma residual.

La dependencia hacia los adultos, en los desplazamientos de los menores, conlleva limitaciones en el acceso a la práctica de actividades extraescolares diversas. Así, quienes practican actividades dirigidas en el centro donde están escolarizados, refieren sobre todo deportes de equipo, al igual que aquellos que practican fuera del centro educativo. Esto se debe, principalmente, a que la oferta de actividades culturales y artísticas se presenta en lugares específicos, generalmente localizados en zonas céntricas próximas al centro de la ciudad, y no dispersas en diferentes barrios o áreas particularmente residenciales.

A su vez, debido también a la dependencia de la infancia respecto al entorno familiar adulto en sus desplazamientos, un grupo importante de escolares no realiza actividades dirigidas, y su tiempo de ocio discurre en el hogar. Además, tanto estos como el resto de niños y niñas, reconocen que la mayoría de los espacios que conocen para practicar actividades de ocio y tiempo libre son lugares limitados como canchas deportivas, parques o plazas acotadas; y son muy pocos quienes identifican alguna oferta de entretenimiento cultural para realizar, por ejemplo, teatro, danza o artes plásticas.

3. CONCLUSIONES

La participación en actividades extraescolares está estrechamente vinculada a las necesidades familiares, según las jornadas laborales.

El juego y las actividades de ocio y tiempo libre se limitan a espacios acotados como la casa familiar o parques y canchas.

Principalmente las actividades son dirigidas, de tipo deportivo, y grupales.

La presencia de menores realizando actividades independientes en la calle, vía pública o espacios naturales integrados en la ciudad (barrancos, laderas, solares, explanadas), con escasa vigilancia o sin ella, es cada vez menor.

La oferta de actividades culturales o artísticas, como la música o la danza, u otras como actividades plásticas, cocina, manualidades o artesanía, son muy escasas o inexistentes en el entorno urbano, más aún en el centro de la ciudad.

[4] ***REVILLA,*** *F. (2005): La ciudad de los niños: un proyecto para cambiar la ciudad mejorando la autonomía infantil. Revista Ciclos, monográfico sobre movilidad sostenible.*

D. LA REGENERACIÓN, REHABILITACIÓN, RENOVACIÓN TERRITORIAL Y URBANA COMO BASES PARA UN DESARROLLO BAJO EN CONSUMO DE ENERGÍA, ACCESIBLE Y CON MOVILIDAD SOSTENIBLE, NO DISCRIMINATORIO Y COHESIONADO SOCIALMENTE

Smart-cities: Inexistencia de una definición jurídica

María Luisa Gómez Jiménez*
**Doctora en Derecho, Profesora de Derecho Administrativo, Universidad de Málaga*

RESUMEN
Las ciudades son ecosistemas complejos que se convierten en escaparate dinámicos de las transformaciones sociales. Transformaciones que la crisis económica ha contribuido a hacer más visible si cabe en la delimitación del modelo de ciudad. Nunca la ciudad generó tanta necesidad de análisis y el espacio urbano mereció tanta atención como el que a mediados del siglo XXI, motiva la integración de conceptos nuevos como el de ciudad inteligente o Smartcity. No existe sin embargo en la doctrina jurídica española aún una definición específica de lo que deba entenderse por Smartcity, más allá de la aplicación de criterios gerenciales de ámbito local que convergen en la necesaria incorporación de la tecnología en la definición de los procesos urbanos.

ABSTRACT
Cities are complex ecosystems, which functions as dynamics windows for social changes. Changes which even more visible within the context of the economic crisis shaping now-a-days city model. Never was that clear the need of social analysis and urban spaces deserved as much attention as the one received in the middle of the XXI century as a result of the integration of new concepts as the one of Smartcity. Thus the terminology connected to the technology interaction in the built environment coined the use of a new wording broadly accepted- to describe the case of technological city spaces within the framework of sustainability parameters and smart integration of services. It happens to exist a lack of specific definition of smartcity in the Spanish legal doctrine. The more we can find is connected with the development of managerial criteria at local level, due to the integration of technology in urban processes in the cities.

PALABRAS CLAVE
Innovación Social, Smartcity, Gobernanza, Utopía

KEYWORDS
Social Innovation, Smartcity, governance, utopia

1. HACIA UNA DEFINICIÓN DE SMART-CITY, O CIUDAD INTELIGENTE

La terminología que acompaña a los procesos de integración tecnológica en la edificación residencial, han permitido en épocas recientes introducir anglicismos ampliamente aceptados para describir la noción de ciudad tecnológicamente adaptada y referenciada en parámetros de sostenibilidad e integración inteligente de servicios.

A menudo la noción de Smartcity ha sido vinculada a la mejora de las condiciones de movilidad en la ciudad , en otras ocasiones a la gestión eficiente de la energía. Esta indefinición normativa no han impedido sin embargo la definición de políticas de financiación de actividades denominadas como de smartcity. Para entender el fenómeno hay por tanto que relacionar los contenidos sobre régimen jurídico de aspectos sectoriales como sean la eficiencia energética, la sostenibilidad en el transporte, la movilidad sostenible, la mejora de cohesión social, y la integración de servicios electrónicos, así como la incorporación de instrumentos de medición del cumplimiento de parámetros de gestión eficiente de los recursos públicos en la incorporación de medidas de sostenibilidad urbana y edificatoria. A ello hay que añadir los principios de transparencia y de gobernanza desde la buena administración , proyectada en el ámbito local, que derivan de las disposiciones comunitarias y que se enmarcan en los nuevos paradigmas de la gestión pública.

No existe sin embargo, hasta la fecha una definición jurídica de que se entienda por Smartcity y si bien abundan en la red definiciones que tratan de integrar la literatura sobre el fenómeno de las ciudades inteligentes La construcción de la noción de “Smartcity”, se ha vinculado en sus orígenes a la introducción del internet de las cosas , implica la incorporación de la tecnología en la automatización de dispositivos que permitan o faciliten la gestión de servicios y entornos.

Que la necesidad de atender el desarrollo tecnológico aplicado a la definición de servicios en la ciudad es una realidad nos demuestra el Plan Nacional de Ciudades Inteligentes aprobado por el Gobierno de España, como parte de la Agenda Digital Española.

Así, el Plan Nacional del Ciudades inteligentes nace en el contexto de las reformas estructurales que España afronta y que en el año 2014, sitúan la estratégica incardinación del cumplimiento de la Estrategia Europea 2020 . En este contexto, las medidas contempladas en el mismo abordan desde la “Agenda para el fortalecimiento del Sector Industrial” que contempla entre sus medidas las que corresponde a otro documento programático como sea la Agenda Digital para España. Documento que en el ámbito conceptual recupera la definición de Smart-

city, recogida en la propuesta del Grupo Técnico de Normalización AENOR AEN/CTN 178/SC2/GT1 N 003, al decir que Smartcity es: “Ciudad inteligente (Smart City) es la visión holística de una ciudad que aplica las TIC para la mejora de la calidad de vida y la accesibilidad de sus habitantes y asegura un desarrollo sostenible económico, social y ambiental en mejora permanente. Una ciudad inteligente permite a los ciudadanos interactuar con ella de forma multidisciplinar y se adapta en tiempo real a sus necesidades, de forma eficiente en calidad y costes, ofreciendo datos abiertos, soluciones y servicios orientados a los ciudadanos como personas, para resolver los efectos del crecimiento de las ciudades, en ámbitos públicos y privados, a través de la integración innovadora de infraestructuras con sistemas de gestión inteligente”.

De tal forma que no pueda entenderse la intervención pública en la ciudad – animada por los imperativos de transformación de la ciudad tradicional en ciudad inteligente, si con dicha intervención se quiebra la cohesión social en el espacio urbano. Y es justo, esta Cohesión Social la que debe potenciarse con la introducción de la innovación tecnológica y la que permite una nueva aproximación a la noción de ciudad. Esta calificación del espacio urbano, desde lo público y la función pública urbanística permite concluir la redefinición de los instrumentos legales en el mercado del suelo, carentes hasta la fecha de la capacidad de integrar aspectos sectoriales que la ciudad inteligente demanda con carácter integrado.

Además, el impacto que dichas transformaciones sociales tendrán en el específico ámbito de la gobernanza púbica, que ha permitido la inauguración de un debate inacabado sobre los procesos públicos de intervención en la ciudad, permiten – integrar la poco estudiada innovación social desde el derecho público, y los mecanismos que la norma reserve para permitir su incorporación al proceso de regeneración urbana en particular y de construcción de ciudad en general.

Así, la ciudad, cuya falta de calificación jurídica había sido objeto de la proyección municipal de la Ley de Grandes ciudades y cuya malla urbana en la red de ciudades habría permitido la necesaria deslocalización del ejercicio de las competencias municipales a través de la cooperación intermunicipal o de los mecanismos de colaboración interadministrativa, asiste así a un doble debate terminológico en el que se dibuja la noción de ciudad inteligente como un desiderátum que permita la calificación de un nuevo tipo de ciudad conectada e integrada en el tejido socioeconómico de la red de ciudades a la que pertenece.

No obstante lo cual, las técnicas jurídicas de nuestro derecho público siguen abogando por una diferente lectura de la realidad utópica de la interconexión desde un solapamiento, y haz de atribuciones que hacen necesario detenerse en la misma puesta en valor de dicha integración tecnológica más allá de los desiderátums tecnológicos o de la utópica representación de una “ciudad – confort” capaz de anticipar la necesidad en la prestación de servicios públicos. Pues si bien es cierto que la solución técnica pudiera ser una realidad inmediata,

la confrontación con la regulación de la misma y sus limitaciones plantean serios retos al gestor de la “cosa pública”.

Es por ello que sea preciso avanzar una aproximación jurídica a un concepto complejo capaz de integrar las aproximaciones sectoriales, y permitir una adecuada calificación jurídica de las ciudades. Basten estas breves líneas para traer el debate y la reflexión.

BIBLIOGRAFÍA

ARNOLD, A. C., “Planning milagros: environmental justice and land use regulation ”Denver University Law Review, 1998, núm. 76.

AUBY, J.-B., “ La loi d´orientation pour la ville du 13 de julliet 1991 ” , J.C.P., éd. G., 1992, I., 3546, núm. 15.

BASSOLS COMA, M., “Panorama del Derecho Urbanístico español: balance y perspectiva”, en SOSA WAGNER, F. (Coord.), El Derecho urbanístico en el umbral del Siglo XXI. Homenaje al profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo, Tomo III, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2000.

BALL, J. and Knorr-Siedow, Thomas, Housing and Urban Affairs, capítulo de Compston Hugh (ed.) Handbook of Public Policy in Europe: Britain, France and Germany, Palgrave, 2004.

BROUANT, J.-P. «Mixité sociale, droit au logement et communautarisme»: Gridauh. Droit a l ' aménagement de l ' urbanisme de l ' habitat 2002 . París: Le Moniteur, 2002.

EMBID IRUJO, A., “La escuela como factor unificador y potenciador de los derechos de los ciudadanos”, REDA, 108, 2000.

EZQUIAGA, J.M., “¿Cambio de estilo o cambio de paradigma?. Reflexiones sobre la crisis del planeamiento urbano”, Urban, 2, 1998.
FABERON, J-Y., “La crise des Villes Quelles responses juridiques et politiques?”, Droit et Ville, núm. 34, 1992.

FONT, T., “Cooperación bilateral y cooperación multilaterial: el papel de los hechos diferenciales en la cooperación”., Revista de Estudios Autonómicos, nº1, Enero-junio, 2002.

FRUG, G.E., City making. Building communities without building walls, New Jersey, 1999.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E., “El Derecho urbanístico español a la vista del siglo XXI” REDA, 99, 1998.

GARCÍA MACHO, R., Las aporías de los derechos fundamentales sociales y el derecho a una vivienda, IEAL, Madrid, 1982.

GARCÍA, E. y TATJER, M., "La política de vivienda: el estado del bienestar vulnerable", en GOMÀ, R. y SUBIRATS, J (Coords.), Políticas Públicas en España, Ariel, Barcelona, 1998.

GAUDIN, J.-P., Les nouvelles politiques urbaines, P.U.F., en la colección Que sais-je?, 1988.

GÓMEZ-REINO y CARNOTA, E. (Dir.), Ordenamientos urbanísticos. Valoración crítica y perspectivas de futuro (Jornadas internacionales de Derecho Urbanístico. Santiago de Compostela, 2 y 3 de julio de 1998), Marcial Pons, 1998.

GOMEZ JIMENEZ, M.L. y BUETOW, B: *Social Dimensions on Vulnerability and Resilience in Europe,* Budrich Verlag, 2015.

Smartcities vs Smart- governance dos paradigmas de interrelación administrativa no resueltos aún?. RDU, núm. 300 sept-oct, 2015.

GONZÁLEZ GARCÍA, I., “La variedad urbana: una condición necesaria para la calidad de vida en la ciudad”, en Documentación Social, núm. 119, 2000, titulado Ciudades habitables y solidarias, pp. 115 y ss.

GRIDAUH, Droit de l´aménagement de l´urbanisme de l´habitat, diversas ediciones, Le Moniteur.

HAAR, C. M., Suburbs under Siege race, space and audacious judges, Princenton University Press, Princenton New Jersey, 1996

D. LA REGENERACIÓN, REHABILITACIÓN Y RENOVACIÓN TERRITORIAL Y URBANA COMO BASES PARA UN NUEVO DESARROLLO BAJO EN CONSUMO DE ENERGÍA, ACCESIBLE Y CON MOVILIDAD SOSTENIBLE

La definición geográfica del concepto de barrio. Sus retos metodológicos y de ordenación territorial en las ciudades

Dr.Santiago Hernández Torres
Dra.Carmen Ginés de la Nuez
**Geógrafos. Profesores del Departamento de Geografía. Universidad de Las Palmas de Gran Canaria*

RESUMEN
El mapa de la forma y la calidad del espacio urbano, llevado a la escala local o de barrio, incorpora múltiples casuísticas relacionadas con las necesidades u oportunidades para la rehabilitación urbana integral; requiriendo a su vez mecanismos de diagnóstico y criterios operativos innovadores en la gestión de la ciudad. En este escenario, se subraya la oportunidad de diagnósticos pormenorizados de la estructura social y su interacción con las variables urbanísticas, como herramientas versátiles en la ordenación del territorio.

ABSTRACT
The map of the shape and quality of urban space, led to the local level or neighborhood, incorporates multiple caseloads related to needs or opportunities for integrated urban rehabilitation; requiring in turn innovative diagnostic mechanisms and operating criteria in the management of the city. In this scenario, it highlights the opportunity of detailed diagnoses of the social structure and its interaction with the urban variables, as versatile tools in the management of the city.

PALABRAS CLAVE
Barrio, Rehabilitación urbana, Ordenación del Territorio

KEYWORDS
Neighborhood, Urban Rehabilitation, Planning

Las Palmas de Gran Canaria y las ciudades canarias han experimentado una apreciable transformación urbanística que ha venido a redefinir del papel de los barrios tradicionales en la ciudad consolidada; en el cual no han sido ajenos los problemas de los centros terciarios dinámicos, la movilidad y la vulnerabilidad.

Se reproducen muchos de los comportamientos ya observados en el contexto nacional e internacional y que protagonizan la evolución contemporánea del sistema urbano; siendo por ello la aplicación local de un fenómeno con evidentes implicaciones ambientales, sociales y económicas. Precisamente, son éstas las dimensiones más aceptadas del desarrollo sostenible urbano.

Este proceso generalizado llevó a la propia Asamblea General de la ONU a establecer (1975) la Fundación de las Naciones Unidas para el Habitat y los Asentamientos Humanos (FNUHAH), como órgano oficial internacional dedicado a la urbanización.

Su estrategia actual persigue proyectar ciudades y asentamientos humanos bien planificados, bien gobernados y eficientes, con viviendas, infraestructura y acceso universal a empleo y servicios básicos como agua, energía y saneamiento. Aparecen herramientas como la *Encuesta de Indicadores Urbanos Estambul+5* o el *Observatorio Urbano Global* y los *Indicadores Urbanos de la Agenda ONU-HABITAT*.

Al inicio del siglo XXI, la Unión Europea hereda la vasta experiencia de las iniciativas comunitarias URBAN, la *"Estrategia Revisada de la Unión Europea para un Desarrollo Sostenible"* (2006), los principios de la Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenible (2007) y *"EUROPA 2020: Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador"* (2010).

En ese marco más reciente, la Declaración de Toledo de 2010 subrayó la oportunidad para mantener un rumbo firme basado en los principios del desarrollo urbano integrado, inteligente, cohesivo, e inclusivo, como el único modo de conseguir una mayor competitividad económica, ecoeficiencia, cohesión social y progreso cívico en las ciudades europeas.

Con la "Regeneración Urbana Integrada" se prioriza un proceso planificado que aborda la ciudad como totalidad funcional y sus partes como componentes del organismo urbano, con el objetivo de desarrollar plenamente y de equilibrar la complejidad y diversidad de las estructuras urbanas. Interesan los diagnósticos eficaces de problemas y oportunidades, asegurando la participación ciudadana.

El ámbito español no ha sido ajeno a esta evolución, a través de herramientas oficiales (Ministerio de Fomento) de gran interés, tales como el "*Análisis Urbanístico de los Barrios Vulnerables*", el "*Observatorio de la Vulnerabilidad*" o el "*Sistema de Información Urbana*". La misma Ley 8/2013 oficializa la relevancia de la rehabilitación, regeneración y renovación urbanas en la gestión pública del espacio urbano desde mecanismos innovadores. Por sentido común, los barrios adquieren una relevancia imprescindible en este proceso.

El momento actual incide en la ordenación de los barrios como un capítulo del servicio público mucho más complejo, donde se multiplican las variables y casuística medioambiental, cultural, social, económica o dotacional que de un modo y otro afectan a la ciudadanía.

Este mapa de la población y de la calidad del espacio urbano, llevado a la escala del barrio, incorpora múltiples casuísticas relacionadas con las necesidades u oportunidades para la rehabilitación urbana integral; requiriendo a su vez mecanismos de diagnóstico y criterios innovadores en la gestión urbana.

La implicación del concepto de barrio atiende a una serie de variables estructurales que enunciamos como propuesta.

- Es una unidad territorial de división administrativa. a través de la cual el ayuntamiento gestiona el recuento de indicadores, el análisis y las diversas actividades públicas aplicadas a cada zona de la ciudad y su entorno rústico. En el caso de Las Palmas de Gran Canaria, la división oficial incluye 112 barrios.

- Es una unidad territorial dinámica, que resulta de la evolución histórica de cada zona de ocupación humana y configuración de la ciudad. Dicha evolución ha ido perfilando la configuración del barrio de acuerdo a los criterios, pautas y estrategias de cada período temporal.

- Es una unidad territorial de identificación social, que deviene de una percepción del espacio por la población, sobre todo residente, y las pautas socioculturales de su ocupación y uso. Se incorpora al concepto de barrio un sentido de colectividad, de pertenencia, de idiosincrasia, que se singulariza en función de los rasgos territoriales, su antigüedad como colectivo o las formas de evolución.

- Es una unidad territorial morfológica, que resulta de la configuración de los distintos elementos que la conforman: orografía, soporte ambiental, conjunto edificado, trama, elementos de dotación y equipamiento y funcionalidad o actividades relevantes. Su definición incide especialmente en la situación actual de la estructura urbana y calidad ambiental del propio barrio.

Su diferenciación responde igualmente a unas características y dinamismo urbano que le han llevado a su situación actual en el contexto de la ciudad, a una condición relacionada en mayor o menor medida a un colectivo de población residente y a una configuración morfológica específica como unidad territorial o urbana.

VIII CONGRESO
Internacional de Ordenación del Territorio
VIII CONGRESO
de Derecho Urbanístico

"Nuevos tiempos, nuevos objetivos"

RELATORIA

Área Temática "E"

RELATORÍA ÁREA E

Nuevos tiempos, nuevos objetivos y nuevos modos en la legislación, gestión, disciplina y valoraciones del suelo

D. Ángel Lobo Rodrigo
Vicepresidente de ACADUR. Miembro del Comité científico del VIII CIOT-DU. Contratado Doctor de Derecho Administrativo de la Universidad de La Laguna

1. PRESENTACIÓN

El resultado de las siete ponencias recogidas en esta Área y aprobadas por el Comité Científico se ha incorporado dentro de la presente relatoría que pretende integrar los contenidos y aportaciones más significativas de dichas ponencias. Para ello en el presente escrito que ha sido facilitado como material del Congreso se han definido unas subáreas en las que se destacan los aspectos y conclusiones más significativas de las ponencias presentadas.

2. PRINCIPALES REFLEXIONES Y CONCLUSIONES ASOCIADAS A LAS APORTACIONES REALIZADAS

2.1. Introducción.

El área Nuevos tiempos, nuevos objetivos y nuevos modos en la legislación, gestión, disciplina y valoraciones del suelo abarca, en buena parte, los principales ejes sobre los que se asienta el urbanismo. Sin integrar el planeamiento, sí incluye la gestión urbanística con el corolario necesario de las valoraciones y la disciplina urbanística. Esta última no ha sido objeto de ponencia alguna.

2.2. La valoración del suelo

2.2.1 Los otros factores que inciden en el valor del suelo: el factor institucional

Ponencia de Anastasia Hernández Alemán

La ponencia se centra en el valor del suelo rústico en Canarias en comparación con el resto de España, y despliega un ejemplo práctico. El precio medio de la tierra con aprovechamiento agrícola en Canarias señala la autora ha pasado de 7.615 €/ha a 59.153 €/ha entre los años 1983 y 2015. Así pues, el precio medio

de la tierra de cultivo ha crecido a una tasa de crecimiento acumulada del 676% muy superior al 278% de media nacional durante este periodo. En cuanto al canon de arrendamiento, entre 2000 y 2012 en Canarias creció a mayor ritmo que la media nacional. Mientras el precio de la tierra en Canarias creció durante este periodo un 13,54%, el canon lo hizo un 20,55%. Por tanto, el canon crece a mayor velocidad que el precio de la tierra.

Señala como punto de partida la nueva filosofía de valoración del suelo que parte de la situación fáctica o de hecho con independencia de su destino, para razonar que, en la práctica, existen factores correctores que matizan la anterior afirmación. Entre ellos destaca, por su especial incidencia en Canarias, el del art. 36.1 del 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 que dispone que *"El valor del suelo rural así obtenido podrá ser corregido al alza en función de factores objetivos de localización, como la accesibilidad a núcleos de población o a centros de actividad económica o la ubicación en entornos de singular valor ambiental o paisajístico, cuya aplicación y ponderación habrá de ser justificada en el correspondiente expediente de valoración, todo ello en los términos que reglamentariamente se establezcan"*, desarrollado en el Real Decreto 1492/2011, de 24 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de valoraciones de la Ley de suelo. Así, entiende que este factor de corrección, dadas las características orográficas, demográficas y de dimensión de las islas, resulta completamente arbitrario. De hecho apunta que el elemento más distorsionante en el caso de Canarias es el factor de corrección por localización, llegando a superar el valor medio €/m2 del suelo urbano.

Otro coeficiente corrector es el que resulta del tipo de cultivo, explotación o aprovechamiento del suelo, dadas las características de seguridad y rentabilidad diferentes en función del tipo de actividad que en el suelo se desarrolle. Como ejemplos cita la producción de las hortalizas al aire libre, que conlleva un mayor riesgo en la obtención de la renta que un prado natural de secano. Así el coeficiente corrector previsto en el Anexo I del Reglamento de valoraciones es mayor en el primer caso (0,78) que en el segundo (0,39). Por tanto, el tipo de capitalización será mayor en el primer caso que en el segundo, y en consecuencia, el valor de la tierra sería menor en el primer caso que en el segundo, manteniendo constante todo lo demás.

Por último, y citando la Disposición Adicional Séptima del Decreto Legislativo 7/2015, se subraya el cambio introducido por la Ley 37/2015, de 29 de septiembre, que dispone que para la capitalización de la renta anual real o potencial de la explotación del ya citado apartado 1 del artículo 36, se utilizará como tipo de capitalización el valor promedio de los datos anuales publicados por el Banco de España de la rentabilidad de las Obligaciones del Estado a 30 años, correspondientes a los tres años anteriores a la fecha a la que deba entenderse referida la valoración, pasando, por tanto, de un tipo de interés libre de riesgo equivalente a la deuda pública a tres años a un tipo de referencia en la deuda pública a 30 años. Esto supone, como refleja la ponencia, que tanto el tipo promedio como marginal de la deuda a 3 años, también entre 2 y 6 años, es significativamente menor que el tipo de la deuda a 30 años. Así pues, por esta vía, y a través de las sucesivas modificaciones, se ha ido tratando de

tomar una referencia de tipo de interés más elevado, y que en consecuencia, bajar el valor del suelo rural como activo refugio.

La ponencia concluye afirmando que Canarias es una región que por su limitación territorial debe prestar especial atención a la evolución del precio de la tierra especialmente en el caso del medio rural. De ello dependerá no sólo la subsistencia de los cultivos, sino la propia protección del medio natural como un recurso escaso, así como, la posibilidad de llevar a cabo infraestructuras públicas de interés general. El factor de corrección por localización en Canarias no corrige adecuadamente el sesgo por localización o ubicación a consecuencia de la limitación geográfica, su peculiar orografía y la elevada densidad demográfica. El hecho de que con la aplicación de este factor de corrección se pueda superar incluso el valor medio del suelo urbano hace que peligre la propia subsistencia del suelo rural con aprovechamiento agrícola pudiendo llegar a convertirse en un activo refugio más que en un activo productivo.

2.2.2 Un análisis de la población como elemento que conforma las rentas de posición en la formación de los precios de la tierra.

Ponencia de Rosa María González Ruiz, Sandra Martínez Cuevas y Fernández María Teresa de Liencres Cerezuela.

La ponencia analiza la influencia de la localización de los suelos en la valoración de suelo en situación básica rural en la legislación estatal, con especial detenimiento en la regulación que contiene al respecto el Real Decreto 1492/2011, de 24 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de valoraciones de la Ley de suelo, con la limitación que en su momento supuso la anulación por parte del Tribunal Constitucional en su sentencia de 11 de septiembre de 2014 que eliminó el inciso *“hasta un máximo del doble”* del art. 36.1 del Texto Refundido de la Ley de Suelo 2/2008. En concreto la ponencia disecciona el art. 17 del reglamento de valoración del suelo destinado a ponderar la renta de posición del precio de la tierra en la situación básica de suelo rural.

Tras revisar teorías históricas que han tomado en cuenta a la localización a efectos de valoración del suelo (Cantillón (1755), A, Smith (1776), David Ricardo (1817) consideraron los "efectos espaciales" en la economía y Von Thünen (1783-1850), Walter Christaller (1893-1969), August Lösch (1906-1945), Alfred Weber (1868-1958)), los autores realizan un interesante recorrido por la jurisprudencia del Tribunal Supremo y de otros órganos judiciales que han venido teniendo en cuenta, para la valoración de los suelos rústicos a efectos expropiatorios, el estar ubicados cerca de núcleos urbanos e importantes vías de comunicación. Así, por todas, la STS de 28 de febrero de 1.979 razona que *"en la estimación del valor de los bienes inmuebles es inadecuado aplicar de forma rígida los conceptos de rústica y finca urbana, tomándolos como conceptos absolutamente separados e incomunicables, pues en la realidad económica se produce, en contra de ellos y con relativa frecuencia, supuestos de fincas rústicas influidas por factores urbanos que*

determinan un considerable aumento de precio que les correspondería atendiendo a un simple valor inicial o rústico".

Para el estudio de la incidencia del factor de localización en la valoración de los suelos de situación básica rural la normativa tiene en cuenta tres factores diferenciados: por accesibilidad a núcleos de población (u1), por accesibilidad a centros de actividad económica (u2) y por ubicación en entornos de singular valor ambiental o paisajístico (u3).

La ponencia realiza un análisis práctico en toda España, con especial atención a las Islas Canarias, utilizando el Sistema de Información Geográfica (SIG) y el software usado ha sido ArcGis v 10.2 de la empresa ESRI (Enviromental Systems Research Institute).

Para el estudio se ha considerado para el factor u2 la menor distancia a algún puerto o aeropuerto cercano. Para el factor u3 se han considerado los instrumentos de ordenación urbanística y territorial, así como los espacios protegidos dentro de la Red Natura 2000, los Espacios Naturales Protegidos (regulados por la Ley 42/2007, estatal, y el Decreto Legislativo 1/2000 del Texto Refundido de la Ordenación del Territorio de Canarias y Espacios Naturales Protegidos), etc.

Se observa que en este territorio insular el impacto de los valores obtenidos para u2 y u3 es muy superior al obtenido para el factor de corrección u1.
La ponencia concluye afirmando que los valores obtenidos del factor de corrección por accesibilidad a núcleos de población, $\mathbf{u_1}$, determinan cómo se incrementa el precio de la tierra; de su análisis se constata que cuanto mayor es la densidad de población (habitantes/m^2) mayor resulta el factor corrector.

Del cálculo realizado, para dicho factor de posición, se constata que el incremento del valor varía entre 1 y 6,406, dependiendo de la densidad poblacional, mientras que el resto de los factores de corrección no tienen una variación tan pronunciada ya que la formulación del RVLS los limita:

FACTOR DE CORRECCIÓN	**MÍNIMO**	**MÁXIMO**
$\mathbf{u_1}$ Accesibilidad a núcleos de población	1	6,406
$\mathbf{u_2}$ Accesibilidad a centros de actividad económica	1	1,60
$\mathbf{u_3}$ Ubicación en entornos de singular valor ambiental-paisaje	1	2

Se realiza una conclusión singular para Fuerteventura, señalando que los valores de los coeficientes $\mathbf{u_2}$ y $\mathbf{u_3}$ pueden incrementar el valor de suelo en situación básica rural en mayor medida que con la aplicación única del factor $\mathbf{u_1}$.

La conclusión en estos casos es que en los núcleos con población reducida y gran protección reconocida por los instrumentos de ordenación urbanística y territorial, o en su caso, por las redes de espacios protegidos y legislación aplicable, se incrementa el factor de localización sobre todo por los factores de

accesibilidad a centros de actividad económica y por el factor de ubicación en entornos de singular valor ambiental y paisajístico.

2.2.3 *La incidencia de las cuestiones formales en la tramitación de los instrumentos de planeamiento. La relevancia del procedimiento de tramitación de los instrumentos de planificación territorial: La nulidad del Plan de Ordenación del Territorio de la Costa del Sol de Málaga por la Sentencia del Tribunal Supremo de 6 de noviembre de 2015*

Ponencia de Esther Rando Burgos

La Sentencia del Tribunal, Sala de lo Contencioso administrativo, Sección 5ª dictada en el recurso de recurso núm. 2676/2012 sobre el Plan de Ordenación del Territorio de la Costa del Sol Occidental de Málaga, de la que ha sido ponente el Ilustrísimo. Sr. Jesús Ernesto Peces Morate, estima el recurso de casación interpuesto por una mercantil contra la Sentencia de fecha 23 de marzo de 2012, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía.

Dicha sentencia se basa fundamentalmente en la incongruencia omisiva al no haber examinado la Sala de instancia las cuestiones planteadas en la demanda acerca de la falta de respuesta a las alegaciones formuladas en el trámite de información pública y de la omisión de informe sobre impacto de género.

En cuanto a la primera cuestión, el Tribunal Supremo concluye que *"la falta de respuesta a las alegaciones presentadas en el trámite de información pública equivale a la privación del derecho de audiencia, lo que supone la omisión de un trámite esencial del procedimiento, ya que el exacto cumplimiento de dicho trámite de información pública requiere no sólo la mera formalización y recepción de las diversas alegaciones de los interesados sino su atenta lectura y contestación específica sobre las razones que lleven a la aceptación o rechazo de tales alegaciones, y exclusivamente así cabe tener por cumplido el trámite de información pública destinado a posibilitar la participación pública en la elaboración del planeamiento, requisitos formales que se omitieron en la tramitación y aprobación del Plan de Ordenación del Territorio de la Costa del Sol Occidental de la provincia de Málaga, que fue objeto de impugnación, razón por la que, conforme a lo establecido en el artículo 62.2 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común , en relación con lo dispuesto en los artículos 68.1.b), 70.2 , 71.1.a) y 72.2 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa , el referido Plan de Ordenación del Territorio es nulo de pleno derecho, dado el carácter sustancial que tienen las reglas de procedimiento para la elaboración y aprobación de las disposiciones de carácter general (Sentencias de esta Sala y Sección del Tribunal Supremo de fechas 25 de mayo de 2015 - recurso de casación 1699/2013 -, 23 de junio de 2015 -recurso de casación 3117/2013 - y 24 de junio de 2015 -recursos de casación 2182/2014 y 2256/2014 -)…".*

En cuanto a la segunda cuestión, y dado que los planes de ordenación territorial, como es el caso tratado, al igual que a los planes urbanísticos, tienen naturaleza de disposición de carácter general, según el Tribunal Supremo,

deben atenerse en el procedimiento para su tramitación y aprobación a las reglas generales que el ordenamiento jurídico establece a tal fin. Así, y respecto a la elaboración de reglamentos aprobados por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, el art. 139.1 de la Ley del Parlamento de Andalucía 18/2003, de 29 de diciembre vino a establecer que todos los proyectos de ley y reglamentos aprobados por el Consejo de Gobierno debían tener en cuenta de forma efectiva el objeto de igualdad por razón de género, y, a tal fin, en la tramitación de todo reglamento, se debe emitirse un informe de evaluación del impacto por razón de género. Dicho informe fue desarrollado por Decreto del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía 93/2004, de 9 de marzo, que regula el órgano competente para emitirlo y su contenido, en cuanto norma de desarrollo, el informe resultaba en aquel momento preceptivo y sin embargo se obvió su inclusión en la tramitación del instrumento.

Este argumento jurídico que predica la nulidad de los planes que obvian informes preceptivos y vinculantes tiene un gran acomodo en la jurisprudencia del Tribunal Supremo.

La sentencia objeto de la ponencia tiene especial interés por contener un voto particular por parte del Magistrado Sr. D. Juan José Suay Rincón al que se adhiere el Magistrado Excmo. Sr. D. Mariano de Oro Pulido y López en el sentido de que aunque se subraya la naturaleza jurídica reglamentaria de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, se entiende que para la exigibilidad del informe de impacto por razones de género, dicho informe ha de venir exigido por la correspondiente normativa sectorial, esta es, la urbanística.

Esta consecuencia radical como es la nulidad de pleno derecho de un Plan por cuestiones meramente formales resaltan más si cabe, según la autora de la ponencia, la necesidad de que los Planes sean realizados por equipos multidisciplinares.

2.3. La evolución de los suelos de núcleo rural en la normativa autonómica gallega

Ponencia de Alejandro Villanueva Turnes

El autor nos propone un viaje por la evolución legislativa de algo tan propio del diseño territorial de Galicia como son los núcleos rurales. Desde la Ley 11/1985, de 22 de agosto, de adaptación de la del suelo a Galicia, pasando por la Ley 1/1997, de 24 de marzo, del Suelo de Galicia, la hasta hace poco tiempo en vigor Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia, desarrollada por la Instrucción 4/2011, de 12 de abril, sobre la metodología de cálculo del grado de consolidación edificatoria, que establece los criterios para delimitar los núcleos rurales y, por último, la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia, norma vigente en la actualidad.
El legislador gallego ha seguido apostando por mantener el núcleo rural como un tipo de suelo con entidad propia dentro de la clasificación del suelo que se propone. Así, atendiendo al artículo 15 de la norma, y abandonando la

tradicional clasificación tripartita, dispone que el suelo podrá ser urbano, de núcleo rural, urbanizable o rústico. Es definido en el art. 23.1 como aquellas *«áreas del territorio que sirven de soporte a un asentamiento de población singularizado, identificable y diferenciado administrativamente en los censos y padrones oficiales que el planeamiento defina y delimite teniendo en cuenta el número de edificaciones, la densidad de viviendas, su grado de consolidación por la edificación y, en su caso, la tipología tradicional de su armazón y de las edificaciones existentes en el mismo».*

Se pone de manifiesto la falta de regulación estatal y la necesidad de que la Comunidad Autónoma de Galicia regulase por sí misma esta situación tan característica del territorio gallego, que ha sido de alguna forma exportada, en parte, a otras legislaciones urbanísticas autonómicas como es el caso de la canaria con las figuras del suelo rústico de asentamiento agrícola y rural.

2.4. Retos del suelo urbano en el contexto del marco legal. El caso de Madrid

Ponencia de Raquel Rodríguez Alonso, Rafael Córdoba Hernández, Jaime Doreste Hernández.

La ponencia repasa la política urbanística de la ciudad de Madrid desde la aprobación del Plan General de Ordenación Urbana, aprobado definitivamente el 19 de abril de 1997 hasta la actualidad. Entre las distintas actuaciones sistematizadas en la ponencia la autora destaca:

1) Los cambios de uso en edificios incluidos dentro del Catálogo de elementos protegidos del Plan General, destacando dos edificaciones de gran relevancia dentro del conjunto urbano de Madrid, como son el Edificio España y Canalejas.

2) El tratamiento de los grandes equipamientos de sistema general, ya sean de carácter público o privado, citando como ejemplos la ampliación del Santiago Bernabéu, del Palacio de Exposiciones y Congresos, ordenado a través de un Plan Especial, del Estadio de La Peineta que se está ampliando para acoger el nuevo estadio del Club Atlético de Madrid o del Mercado de la Cebada. Todas estas actuaciones tienen en común un incremento de edificabilidad respecto a la situación prevista en el planeamiento vigente, y su destino para usos lucrativos vinculados con el sector terciario.

3) Los grandes desarrollos dentro del suelo urbano, citando las antiguas instalaciones de la fábrica de cerveza Mahou y el Estado Vicente-Calderón y la prolongación del Paseo de la Castellana. En los tres casos, las modificaciones puntuales del PGOU97 tienen por objetivo el incremento de edificabilidad respecto a las previstas originariamente, en un contexto legal que contiene importantes reducciones de las cesiones y no exige la reserva de suelo para viviendas con algún tipo de protección.

4) La reconversión de los usos públicos obsoletos ubicados en posiciones centrales de la ciudad, como sería el caso del Taller de Precisión de Artillería o de las cocheras de Cuatro Caminos.

5) Abuso de la figura de la actuación de dotación, regulada en el artículo 7.1b) del 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.

Asimismo, los cambios en la legislación urbanística de referencia, desde la aprobación el 17 de julio de 2001 de la Ley 9/2001 del Suelo de Madrid, han estado encaminadas, especialmente tras la crisis inmobiliaria, a reducir los deberes de los propietarios de suelo, destacando la reducción de las cesiones de redes públicas, las relativas a la reserva de vivienda de protección dentro de los nuevos desarrollos, o la limitación del número de alturas, modificaciones realizadas mediante las denominadas leyes de acompañamiento de presupuestos , sorteando de este modo el oportuno debate social.

Muchas de las operaciones descritas en la ponencia provienen de la presión ejercida por el mercado inmobiliario, dejando de lado la incorporación de criterios ambientales y sociales en su desarrollo, primando el interés privado sobre las políticas urbanas, más encaminadas estas últimas a un reequilibrio territorial y la recuperación del medio urbano por parte de la ciudadanía quedan al margen.

En la actualidad el desarrollo de la ciudad de Madrid se basa en modificaciones puntuales en suelo urbano que frente a los clásicos desarrollos en suelo urbanizable, cuentan con importantes ventajas: no solo suponen una rentabilidad económica mayor derivada de su situación privilegiada en el conjunto de la ciudad, sino que quedan exentos de las cesiones de redes generales en ámbitos normalmente deficitarios y no se suele exigir la construcción de vivienda de protección.

La ponencia destaca dos retos para el futuro inmediato de la ciudad de Madrid:

- Una revisión del modelo urbano heredado que permita contextualizar el conjunto de las operaciones dentro de las necesidades de la ciudad y sus habitantes, evaluando si las propuestas son producto de los estertores del boom inmobiliario y si se adecúan a lo que la población y la ciudad demandan.

- Una revisión del marco urbanístico que permita recuperar las plusvalías que las operaciones en suelo urbano generan en un nuevo contexto en el sector inmobiliario ha cambiado sus objetivos, centrando las posibilidades de reversión de las operaciones, acotando derechos pero también

deberes de los propietarios, e impidiendo un nuevo ciclo de especulación que afectaría ya no al suelo en general, sino al suelo habitado.

2.5. La entrega de terrenos: Implicaciones económico-financieras para la iniciativa privada

Ponencia de Esther Falcón Pérez

La ponencia empieza realizando una comparativa entre las obligaciones derivadas del proceso urbanizador en la normativa estatal y el Anteproyecto de la Ley de Suelo de Canarias de marzo de 2016.

La explicación es ilustrada por sendos cuadros que realizan una comparativa del régimen estatal y del autonómico.

Normativa estatal:

Agrupación homogénea de deberes urbanísticos	**Deberes de la promoción para la actuación de transformación urbanística según el TRLSRU'15**
Deber de entregar terrenos	Entrega de terrenos para dotaciones locales (artículo 18.1.a).
	Entrega de terrenos para sistemas generales (artículo 18.1.a).
	Entrega de terrenos para el aprovechamiento urbanístico, esto es, suelo libre de cargas de urbanización (artículo 18.1.b).
	Entrega de las obras de infraestructuras (artículo 18.1.d).
Deber de equidistribuir	Reparto equitativo de cargas y beneficios.
Deber de costear la urbanización	Ejecutar y costear la urbanización (artículo 18.1.c)
Deber de realojar	Garantizar el realojo de los ocupantes afectados durante el periodo de urbanización (artículo 18.1.e).
Deber de indemnizar	Indemnizar a titulares de aquellas construcciones que deban ser demolidas. (artículo 18.1.f)

Normativa autonómica canaria:

Agrupación homogénea de deberes urbanísticos	**Deberes de la promoción para la actuación de transformación urbanística según el Anteproyecto de la Ley de Suelo Canaria, 2016**
Deber de entregar terrenos	Entrega de terrenos para dotaciones locales (artículo 46.1.a).
	Entrega de terrenos para sistemas generales (artículo 46.1.b).
	Entrega de terrenos para el aprovechamiento urbanístico, esto es, suelo libre de cargas de urbanización (artículo 46.1.c).
Deber de equidistribuir	Reparto equitativo de cargas y beneficios derivados del planeamiento (artículo 46.1.d).
Deber de costear la urbanización	Ejecutar y costear la urbanización (artículo 46.1.e).
	Ejecutar y costear las obras de conexión de las redes generales (artículo 46.1.f).
Deber de realojar	Garantizar el realojo de los ocupantes afectados durante el periodo de urbanización (artículo 46.1.g).
Deber de indemnizar	Indemnizar a titulares de aquellas construcciones que deban ser demolidas. (artículo 46.1.h)
Deber de garantizar	Asegurar la ejecución de la actuación, mediante el pago de justiprecios. (artículo 46.1.i)
Cumplimiento del principio de compensar por conservar	Entregar una cantidad equivalente al 3% del aprovechamiento del sector (artículo 46.2)

La principal diferenciación entre la normativa estatal y la normativa autonómica estudiada radica que en Canarias se exige una entrega de terrenos añadida para llevar a cabo el principio de compensar por conservar, indemnizando de esta forma a los propietarios de terrenos de suelo rustico para que continúen conservando y manteniendo sus terrenos y participen económicamente del resto de terrenos que, clasificados urbanísticamente como susceptibles de urbanización, son generadores de plusvalías.

Una de las aportaciones más novedosas de la ponencia es el destacar el vacío normativo existente en materia económico-financiera sobre cómo tratar y reflejar contablemente el proceso urbanizador y, por ende, la entrega de terrenos que queda enmarcada en el mismo.

Se proponen dos alternativas para su tratamiento en el Plan Nacional Contable:

1) Como pérdida: la entrega de terrenos puede ser contabilizada como una pérdida en aplicación del principio de prudencia, no repercutiendo en el tratamiento contable expuesto por la clasificación otorgada al terreno, es decir, como inmovilizado material, inversión inmobiliaria o existencias. Con esta justificación, su consideración como pérdida pone de manifiesto que la cesión de terrenos es una fase no común en la totalidad del proceso urbanizador, y, económicamente, ha supuesto una minoración.

2) La entrega de terrenos puede ser entendida también como un coste más de urbanización con la peculiaridad de que el pago a realizar es en especie, no siendo considerado en ningún caso como una pérdida sino más bien como transacciones comunes entre los agentes económicos particulares, obligados a realizar la cesión de terrenos, y el organismo público.

La ponencia termina subrayando la peculiaridad de que la cesión de terrenos hay que entenderla como una pérdida en el momento de la cesión y un mayor beneficio en el momento de la enajenación, consideraciones que tiene importantes repercusiones fiscales.

2.6. Un estudio de derecho urbanístico comparado. Aproximaciones a los fundamentos del Derecho urbanístico y la Planificación urbana en Cuba: dificultades teóricas y prácticas del actual modelo.

Ponencia de Alexey Martín López y José Manuel Jurado Almonte

La planificación territorial y urbana, como potestad pública que es, devendría una tarea más sencilla si la propiedad del suelo fuese pública, pues no aparecería, en principio, esa tensión que caracteriza la existencia de una propiedad privada que se debe plegar ante la ordenación del planificador. Sin embargo, dándose en el modelo cubano la propiedad pública del suelo y la potestad del planificador, no podemos calificar a dicho modelo como de exitoso. La ordenación urbana en Cuba es caracterizada en la ponencia por la estatalización de los medios de producción, la planificación centralizada, la peculiar configuración del poder local y sus potestades. Asimismo se destaca la deficiente regulación, centrada en el Decreto 21 de 28 de febrero de 1978, Reglamento sobre Planificación Física, una desestructurada gestión del suelo y la ausencia de control jurisdiccional a la Administración.

El hecho de que el Estado ostente la titularidad del suelo y se planifique de modo centralizado la economía, no significa que la planificación responda a las necesidades locales. En la práctica, la lejanía entre planificación centralizada y realidad local impone una distancia clara entre las previsiones nacionales y la realidad municipal y de sus poblaciones. Es en este punto en el que deviene la contradicción que se pone de manifiesto en la ponencia. La propiedad está en manos del estado y, sin embargo, el municipio tiene que gestionar los recursos municipales, pero el suelo no es propiedad del ente local sino del Estado. En ese escenario, ¿cómo puede gestionar el desarrollo urbano el gobierno local? En este sentido, ¿qué suelo puede planificar la Administración Local si casi la

totalidad del suelo es patrimonio estatal y está en manos de instituciones o empresas estatales? En la práctica, la lejanía entre planificación centralizada y realidad local impone una distancia clara entre las previsiones nacionales y la realidad municipal y de sus poblaciones.

El modelo económico cubano, que se caracteriza por tratarse de una económica planificada y centralizada, sigue prevaleciendo ante las necesidades locales y como resultado las decisiones de la Administración municipal seguirán careciendo de eficacia y estrategia propia. Como solución se propugna la necesidad de una modificación y flexibilización de los presupuestos constitucionales y legales, así como el desarrollo y puesta en vigor de una Ley del suelo que pongan en práctica un sistema de planificación, gestión y control del desarrollo urbano capaz de responder a las necesidades locales.

En definitiva, concluye la ponencia, en el modelo de desarrollo urbanístico en Cuba se vislumbran contradicciones internas que hacen injustificable su mantenimiento.

VIII CONGRESO
Internacional de Ordenación del Territorio
VIII CONGRESO
de Derecho Urbanístico

"Nuevos tiempos, nuevos objetivos"

Ponencias

Área Temática "E"

E. NUEVOS TIEMPOS, NUEVOS OBJETIVOS, Y NUEVOS MODELOS DE GESTIÓN, DISCIPLINA Y VALORACIÓN DE SUELO

La entrega de terrenos: implicaciones económico-financieras para la iniciativa privada

Dra. Esther Falcón Pérez
Profesora Titular de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria
Miembro del Grupo de Trabajo de Urbanismo y Ordenación del Territorio del Consejo General de Economistas

RESUMEN
El proceso urbanizador precisa el cumplimiento de determinados deberes urbanísticos en el que destaca la cesión de terrenos, dada la repercusión social y económica que provoca, pues satisface necesidades de la sociedad. Basándose en la normativa urbanística estatal y en el anteproyecto de ley de suelo canaria, en este trabajo se estudia qué es la cesión de terrenos desde el ámbito económico-financiero y cuál es su valoración económica para la iniciativa privada, proponiendo alternativas para su tratamiento registral.

ABSTRACT
Urban process transform soil that, initially, lacks the urban classification required to be built. This process needs to comply with several urban duties, as the cession of land, given the social and economic impact that causes, because it meets the needs of society, which requires lower finally buildable land surface. Based in the State urban development regulation and the Canary draft soil law, this paper explores what is the cession of land accounted for and what its economic assessment for private initiative, proposing alternatives for its registry.

PALABRAS CLAVE
Cesión de terrenos, repercusiones patrimoniales, obligaciones urbanísticas, normativa urbanística estatal y autonómica.

KEYWORDS
Supply land, economic consequences, urban duties, national and regional urban law.

1. INTRODUCCIÓN

El proceso urbanístico es común a toda sociedad en crecimiento, por lo que el trabajo que se presenta puede ser trasladable geográficamente a cualquier país. Es de señalar que el proceso urbanizador requiere del cumplimiento de ciertos deberes urbanísticos, entre los que destaca la cesión o entrega de terrenos a la Administración actuante. Su importancia radica en que la entrega de terrenos tiene una repercusión social y económica considerable; de una parte y para la sociedad satisface las necesidades de la colectividad y, de otra parte y para la iniciativa privada, que acomete la urbanización de terrenos, observa la minoración de terrenos que finalmente serán edificables, repercutiendo para aquélla económicamente de forma negativa.

En el desarrollo de este trabajo se analizarán las repercusiones económica-financiera de la entrega y cuál es su valoración económica, tomando como referencia el Texto Refundido de la Ley de Suelo aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio (TRLS'08), 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 (TRLSRU'15), el I Anteproyecto de la Ley de Suelo de Canarias marzo, 2016 (Anteproyecto LSC' 16) y el Real Decreto Real Decreto 1514/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el Plan General de Contabilidad (PGC'07).

2. LA ENTREGA DE TERRENOS

Actualmente en Canarias se está trabajando en una nueva ley de suelo, por lo que creemos de interés analizar la normativa urbanística de carácter estatal y el Anteproyecto LSC' 16, pues introduce algún aspecto directamente relacionado con el objeto de nuestro trabajo.

2.1. Normativa urbanística estatal

En el marco del proceso urbanístico, la cesión de terrenos se constituye como una de las obligaciones ineludibles para que un terreno que inicialmente no puede ser edificado, se pueda convertir en solar. Este deber urbanístico no se presenta como la única obligación necesaria para llevar a cabo dicha transformación, y al objeto de dar una visión completa del proceso urbanístico, creemos oportuno remitirnos al artículo 18.1 del TRLSRU'15, donde se dispone los deberes para la promoción de las actuaciones de transformación,[1] exponiendo, a modo de resumen, la figura 1, tales las obligaciones urbanísticas.

[1] a) "Entregar a la Administración competente el suelo reservado para viales, espacios libres, zonas verdes y restantes dotaciones públicas incluidas en la propia actuación o adscritas a ella para su obtención.
En estos suelos se incluirá, cuando deban formar parte de actuaciones de urbanización cuyo uso predominante sea el residencial, los que el instrumento de ordenación adscriba a la dotación pública de viviendas sometidas a algún régimen de protección, con destino exclusivo al alquiler, tanto en los supuestos en que así se determine por la legislación aplicable, como cuando de la memoria del correspondiente

Agrupación homogénea de deberes urbanísticos	Deberes de la promoción para la actuación de transformación urbanística según el TRLSRU'15
Deber de entregar terrenos	Entrega de terrenos para dotaciones locales (artículo 18.1.a).
	Entrega de terrenos para sistemas generales (artículo 18.1.a).
	Entrega de terrenos para el aprovechamiento urbanístico, esto es, suelo libre de cargas de urbanización (artículo 18.1.b).
	Entrega de las obras de infraestructuras (artículo 18.1.d).

instrumento se derive la necesidad de contar con este tipo de viviendas de naturaleza rotatoria, y cuya finalidad sea atender necesidades temporales de colectivos con especiales dificultades de acceso a la vivienda.

b) Entregar a la Administración competente, y con destino a patrimonio público de suelo, el suelo libre de cargas de urbanización correspondiente al porcentaje de la edificabilidad media ponderada de la actuación, o del ámbito superior de referencia en que ésta se incluya, que fije la legislación reguladora de la ordenación territorial y urbanística.

Con carácter general, el porcentaje a que se refiere el párrafo anterior no podrá ser inferior al 5 por ciento ni superior al 15 por ciento.

La legislación sobre ordenación territorial y urbanística podrá permitir excepcionalmente reducir o incrementar este porcentaje de forma proporcionada y motivada, hasta alcanzar un máximo del 20 por ciento en el caso de su incremento, para las actuaciones o los ámbitos en los que el valor de las parcelas resultantes sea sensiblemente inferior o superior, respectivamente, al medio en los restantes de su misma categoría de suelo.

La legislación sobre ordenación territorial y urbanística podrá determinar los casos y condiciones en que quepa sustituir la entrega del suelo por otras formas de cumplimiento del deber, excepto cuando pueda cumplirse con suelo destinado a vivienda sometida a algún régimen de protección pública en virtud de la reserva a que se refiere la letra b) del apartado 1 del artículo 20.

c) Costear y, en su caso, ejecutar todas las obras de urbanización previstas en la actuación correspondiente, así como las infraestructuras de conexión con las redes generales de servicios y las de ampliación y reforzamiento de las existentes fuera de la actuación que ésta demande por su dimensión y características específicas, sin perjuicio del derecho a reintegrarse de los gastos de instalación de las redes de servicios con cargo a sus empresas prestadoras, en los términos que se estipulen en los convenios que al efecto se suscriban y que deberán ser aprobados por la Administración actuante. En defecto de acuerdo, dicha Administración decidirá lo procedente.

Entre las obras e infraestructuras a que se refiere el párrafo anterior, se entenderán incluidas las de potabilización, suministro y depuración de agua que se requieran conforme a su legislación reguladora, y la legislación sobre ordenación territorial y urbanística podrá incluir asimismo las infraestructuras de transporte público que se requieran para una movilidad sostenible.

d) Entregar a la Administración competente, junto con el suelo correspondiente, las obras e infraestructuras a que se refiere la letra anterior, que deban formar parte del dominio público como soporte inmueble de las instalaciones propias de cualesquiera redes de dotaciones y servicios, así como también dichas instalaciones cuando estén destinadas a la prestación de servicios de titularidad pública.

e) Garantizar el realojamiento de los ocupantes legales que se precise desalojar de inmuebles situados dentro del área de la actuación y que constituyan su residencia habitual, así como el retorno cuando tengan derecho a él, en los términos establecidos en la legislación vigente, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo siguiente.

f) Indemnizar a los titulares de derechos sobre las construcciones y edificaciones que deban ser demolidas y las obras, instalaciones, plantaciones y sembrados que no puedan conservarse."

Deber de equidistribuir	Reparto equitativo de cargas y beneficios[2].
Deber de costear la urbanización	Ejecutar y costear la urbanización (artículo 18.1.c)
Deber de realojar	Garantizar el realojo de los ocupantes afectados durante el periodo de urbanización (artículo 18.1.e).
Deber de indemnizar	Indemnizar a titulares de aquellas construcciones que deban ser demolidas. (artículo 18.1.f)

Figura 1. Agrupación homogénea de las obligaciones urbanísticas (normativa estatal)

Como se observa, se distinguen dos tipos de cesiones: las cesiones de terrenos de uso dotacional, configuradas por los terrenos destinados a las dotaciones de carácter local y a los sistemas generales, y los terrenos donde se ubican los aprovechamientos urbanísticos.

En primer lugar, nos centraremos en las cesiones de uso dotacional, exponiendo que tanto los sistemas generales como las de carácter local, presentan semejanzas y diferencias. Entre las similitudes destaca que las dos tipologías de terrenos son precisas para satisfacer las necesidades de la sociedad, tales como: centros docentes, calzadas, hospitales, aeropuertos, plazas, etc. No obstante, la principal diferencia radica en que los sistemas generales, con respecto a las dotaciones locales, tienen una función más importante y global que afecta generalmente a varias zonas, incluso a varios municipios.

En segundo lugar, mencionamos aquellos terrenos destinados también a la Administración actuante, donde se ubican las plusvalías generadas por la urbanización que pertenecen al organismo público, existiendo una horquilla para la entrega de terrenos entre el 5% y el 20%. Ello es debido a que el organismo público con su actuación permite que el proceso urbanizador avance; de ahí que el organismo público quiera obtener la justa recompensa por la mejora que consiguen los propietarios cuyos terrenos son objeto de urbanización.

El Ayuntamiento, con el terreno que adquiere mediante este tipo de cesiones, debe actuar en el mercado del suelo, ya que posee suelo con un aprovechamiento urbanístico determinado que, en algunos casos, puede servir para equilibrar las desigualdades surgidas entre los propietarios de terrenos afectados por la urbanización, siendo habitual, por ejemplo, mediante la compensación de ajustes de aprovechamientos urbanísticos.

La legislación urbanística hace hincapié en el destino que debe tener el terreno obtenido por los Ayuntamientos en calidad de plusvalías generadas por la

[2] Este deber, como tal, no es dispuesto por la vigente legislación urbanística estatal, si bien en todo proceso urbanizador es preciso el justo reparto de cargas y beneficios entre los agentes participantes.

ejecución de urbanización, tal y como relata el TRLS'08, en su exposición de motivos, "en esta ley existen medidas de garantía del cumplimiento de la función social de la propiedad inmobiliaria. Son muchas y autorizadas las voces que, desde la sociedad, el sector, las Administraciones y la comunidad académica denuncian la existencia de prácticas de retención y gestión especulativas de suelos que obstruyen el cumplimiento de su función, y en particular, el acceso de los ciudadanos a la vivienda. Los avances en la capacidad de obrar de los diversos agentes por los que apuesta esta ley deben ir acompañados de la garantía de que esa capacidad se ejercerá efectivamente para cumplir con la función social de la propiedad y con el destino urbanístico del suelo que aquella tiene por objeto, ya sea público o privado su titular".

2.2. Normativa urbanística autonómica canaria

La legislación autonómica, obviamente, no puede contradecir la legislación urbanística estatal, aunque si puede desarrollar la misma. En este sentido, creemos oportuno analizar la iniciativa propuesta en el Anteproyecto LSC' 16 en el que en su exposición de motivos, ya deja claro la importante extensión de terrenos que es clasificada, urbanísticamente, como suelos rústicos protegidos, una extensión que supera el 50% del territorio insular. Por este motivo, el legislador canario propone la utilización, para los suelos protegidos, la fórmula basada en el principio de compensar por conservar, que se constituye como "un mandato, que entronca con la lucha contra el cambio climático y la necesidad de reducir la huella de carbono, de modo que la compensación es obligada también en orden a la consecución de estos objetivos universales (en este sentido, la Convención Marco sobre el Cambio Climático, celebrada en París, 2015). En coherencia con estos fines, se reconoce al propietario de esta categoría de suelo el derecho a ser compensado por conservar –mantener en condiciones- y, en su caso, mejorar el paisaje y, por tanto, los valores de esos suelos." (Exposición de Motivos, Anteproyecto LSC' 16).

Así pues, si los propietarios de estos terrenos deben ser compensados, el origen de dicha compensación debe provenir bien de la administración pública o bien de la iniciativa privada, es decir, de aquellos propietarios cuyos terrenos sean objeto de un proceso urbanizador (suelos urbanizables ordenados, urbano no consolidado y urbano en actuaciones de dotación con edificabilidad) y en dicho proceso se generen plusvalías urbanísticas de las cuales también desean participar los propietarios de suelos urbanísticamente protegidos.

Con el fin de determinar quién aporta dicha compensación analizaremos los deberes urbanísticos que propone la legislación urbanística canaria para el suelo urbanizable ordenado, terrenos objeto de desarrollo urbanístico y generadores de

plusvalías, tomando como referencia el artículo 46 del Anteproyecto LSC'16[3] y mostrando, esquemáticamente, la figura 2 dichas obligaciones urbanísticas.

Agrupación homogénea de deberes urbanísticos	**Deberes de la promoción para la actuación de transformación urbanística según el Anteproyecto de la Ley de Suelo Canaria, 2016**
Deber de entregar terrenos	Entrega de terrenos para dotaciones locales (artículo 46.1.a).
	Entrega de terrenos para sistemas generales (artículo 46.1.b).
	Entrega de terrenos para el aprovechamiento urbanístico, esto es, suelo libre de cargas de urbanización (artículo 46.1.c).
Deber de equidistribuir	Reparto equitativo de cargas y beneficios derivados del planeamiento (artículo 46.1.d).
Deber de costear la urbanización	Ejecutar y costear la urbanización (artículo 46.1.e).
	Ejecutar y costear las obras de conexión de las redes generales (artículo 46.1.f).
Deber de realojar	Garantizar el realojo de los ocupantes afectados durante el periodo de urbanización (artículo 46.1.g).
Deber de indemnizar	Indemnizar a titulares de aquellas

[3] a) "Ceder obligatoria y gratuitamente al Ayuntamiento el suelo necesario, de acuerdo con la ordenación urbanística, para los viales, parques y jardines, zonas deportivas y de recreo y expansión públicos, dotaciones culturales y docentes y los precisos para la instalación y el funcionamiento de los restantes servicios públicos previstos.
b) Ceder obligatoria gratuitamente el suelo necesario para la ejecución de los sistemas generales que el planeamiento general, en su caso, incluya o adscriba al sector correspondiente.
c) Ceder obligatoria y gratuitamente al Ayuntamiento, en parcelas urbanizadas y en concepto de participación de la comunidad en las plusvalías, la superficie de suelo precisa para la materialización del 10 por ciento del aprovechamiento del sector, con destino al patrimonio público de suelo. Esta cesión podrá sustituirse por el abono en dinero al Ayuntamiento de una cantidad que, en ningún caso, será inferior al valor de mercado, salvo que deba destinarse a vivienda protegida.
d) Proceder a la distribución equitativa de los beneficios y cargas derivados del planeamiento con anterioridad al inicio de la ejecución material del mismo.
e) Costear y, en su caso, ejecutar y entregar al Ayuntamiento las obras de urbanización.
f) Costear y, en su caso, ejecutar y entregar al Ayuntamiento la parte que proceda de las obras precisas para asegurar la conexión y la integridad de las redes generales de servicios y dotaciones, así como las de ampliación y reforzamiento de las existentes fuera de la actuación que ésta demande por su dimensión y características específicas.
g) Garantizar el realojo de los ocupantes legales, así como su retorno cuando tengan derecho a él, de acuerdo con la legislación vigente.
h) Indemnizar a los titulares de derechos sobre construcciones y edificaciones que deban ser demolidas, así como las obras, instalaciones, plantaciones, sembrados y otros derechos análogos, que no puedan conservarse.
i) Prestar garantía para asegurar la correcta ejecución de la actuación, incluyendo el pago de los justiprecios que correspondan, que no podrá ser inferiores al 15% del coste previsto para las obras en el proyecto de urbanización.
2. Además, el propietario de suelo urbanizable ordenado está obligado a contribuir a la conservación de los suelos ambientales y de los paisajes insulares en una cantidad equivalente al 3% del aprovechamiento del sector."

	construcciones que deban ser demolidas. (artículo 46.1.h)
Deber de garantizar	Asegurar la ejecución de la actuación, mediante el pago de justiprecios. (artículo 46.1.i)
Cumplimiento del principio de compensar por conservar	Entregar una cantidad equivalente al 3%[4] del aprovechamiento del sector (artículo 46.2)

Figura 2. Agrupación homogénea de las obligaciones urbanísticas (anteproyecto autonómico)

Si realizamos una breve comparación entre la normativa estatal y la normativa autonómica propuesta, en Canarias se exige una entrega de terrenos añadida para llevar a cabo el principio de compensar por conservar, dado que se quiere compensar a los propietarios de terrenos de suelo rustico para que continúen conservando y manteniendo sus terrenos y participen económicamente del resto de terrenos que, clasificados urbanísticamente como susceptibles de urbanización, son generadores de plusvalías.

Ahora bien, la cuestión a plantear es si la transformación urbanística llevada a cabo en Canarias resulta más cara para la iniciativa privada, pues además de entregar terrenos a la administración pública para uso dotacional y aprovechamiento lucrativo, también se debe compensar a los propietarios de suelo protegido[5]. Como ya comentamos anteriormente, existe una horquilla para cumplir con el deber de ceder terrenos entre el 5% y el 15%, excepcionalmente hasta el 20%.

La propia legislación autonómica propone “la creación de un fondo insular de compensación en cada isla que actúe a modo de caja de compensación, sin integración de sus recursos en el patrimonio insular, haciendo llegar esos recursos y las aportaciones públicas que se establezcan a aquellos suelos, siempre, claro está, que quede acreditado su adecuado mantenimiento y, en su caso, mejora.” (Exposición de Motivos, Anteproyecto LSC’ 16). Este hecho merece una especial atención pues habrá que determinar bajo qué criterios será distribuido dichos fondos entre los propietarios de suelo rústico.

[4] En el suelo urbano no consolidado el porcentaje a ceder para cumplir con el principio de compensar por conservar asciende al 1% (Artículo 51.2 Anteproyecto LSC’ 16).

[5] A modo de ejemplo, la legislación urbanística balear determina, para el suelo urbanizable, el cumplimiento de “ceder el suelo libre de cargas de urbanización correspondiente al 15% de la edificabilidad media ponderada que impliquen las diferentes actuaciones. De forma justificada, este porcentaje puede reducirse por el planeamiento urbanístico hasta el 5%”. (Artículo 33. Deberes en suelo urbanizable. Ley 2/2014, de 25 de marzo, de ordenación y uso del suelo)

3. ASPECTOS JURÍDICOS, TÉCNICOS Y ECONÓMICOS

Una vez delimitado brevemente en qué consiste la entrega de terrenos y su tipología y al objeto de realizar un estudio económico-financiero de la cesión de terrenos, para la iniciativa privada, hemos optado por analizar, brevemente, la naturaleza jurídica de la entrega de terrenos, medición de la superficie objeto de entrega, y su valoración económica.

Para la iniciativa privada, la entrega de terrenos al organismo público se define como una obligación indispensable para poder alcanzar el derecho al aprovechamiento urbanístico, de lo contrario el proceso urbanizador se paraliza.

Por todo ello, la entrega de terrenos supone una minoración de la superficie de los terrenos aportados inicialmente; si bien, debe ser entendido como una obligación urbanística de la que no es posible eludir su cumplimiento, dado que quedaría prohibida la edificación del resto de terrenos objeto de urbanización. Esta cesión, unido a otros deberes urbanísticos, tiene como contraprestación la obtención del derecho al aprovechamiento urbanístico, que dada su relevancia es susceptible de inscripción en el Registro de la Propiedad y, por ende, puede ser enajenado durante el proceso urbanizador.

La medición de las entregas de terrenos en metros cuadrados constituye una tarea compleja, siendo bastante difícil cuantificar para un particular la superficie del terreno a entregar, ya que en los dos tipos de cesiones se utiliza como unidad de medida las unidades de aprovechamiento urbanístico. Estas unidades de aprovechamiento se conforman como una magnitud técnica, durante el proceso urbanizador, que refleja el uso o utilidad que se le otorga a cada terreno, dentro de la unidad de reparto. Este cambio en la unidad de medida física persigue la finalidad de que todo agente partícipe obtenga el mismo tratamiento, es decir, aquel propietario cuyo terreno sea destinado a la localización de una plaza no se puede ver perjudicado frente a otro particular donde se haya ubicado la posibilidad de realizar edificaciones.

Así, a la dificultad de cuantificar la superficie a ceder se debe añadir que, en el desarrollo del proceso urbanizador, todos los agentes económicos que participan en la urbanización utilizan como magnitud técnica los metros cuadrados. No obstante, tras el cumplimiento de este deber las figuras implicadas deben ceder a la Administración actuante parte de dichos terrenos, medidos en unidades de aprovechamiento, con lo cual se observan criterios no homogéneos desde el punto de vista técnico.

La tasación de las cesiones es dispuesta por la Administración actuante, ya que según el ordenamiento urbanístico es de aplicación las valoraciones urbanísticas. Dichas valoraciones urbanísticas están sujetas a las situaciones básicas en que se encuentre el terreno en el momento de ejecutar la urbanización, con el TRLSRU’15 se diferencia entre situación básica de suelo rural y situación básica de suelo urbanizado.

Es de señalar que esta cesión de terrenos no reportan recursos líquidos, si bien es necesario recordar que aquellos terrenos entregados, destinados a intervenir en el mercado del suelo y, por tanto, con aprovechamiento lucrativo, sí que reportan un beneficio directo para la Administración pública.

Así, inicialmente el agente económico cuyo terreno está sujeto al proceso urbanístico tiene valorado dicho terreno, en aplicación de los criterios contables, por el precio de adquisición más todos los costes de urbanización necesarios incurridos, y que hayamos considerado como mayor valor. De hecho, en el supuesto que el agente económico no cumpla con el resto de deberes urbanísticos que permiten la obtención del derecho al aprovechamiento urbanístico, implicaría que el proceso de urbanización se paralizaría, con lo cual todos los costes incurridos hasta el momento quedarían valorados como si de una producción en curso se tratara, pues el producto final sería el solar, por lo que en caso de ser tasado por una figura externa también debería ser valorada la cesión de dichos terrenos, si bien señalamos que la Administración actuante sólo valora en aplicación de los criterios urbanísticos.

En consecuencia, se pone de manifiesto la utilización de criterios heterogéneos en la valoración económica de este deber urbanístico, sabiendo que existe un total desligamiento entre la normativa contable española y la urbanística. Por tanto, es de difícil aplicación la valoración propuesta por la legislación urbanística en la representación contable del proceso de urbanización. A pesar de ello, y dependiendo del agente económico responsable de la ejecución del mismo, es posible que se contabilice siguiendo los criterios de valoración urbanística, concretamente, en las entidades urbanísticas colaboradoras, tales como las Juntas de Compensación Urbanísticas.

Como se observa, la cesión de terrenos tiene un doble efecto pues implica que, de una parte, los particulares entreguen terrenos, por exigencias de la normativa urbanística, hablamos de la iniciativa privada; y de otra parte, dichos terrenos son recibidos por el organismo público.

4. REPERCUSIONES PATRIMONIALES DE LA ENTREGA DE TERRENOS

Actualmente en España existe un vacío normativo en materia económico-financiera sobre cómo tratar y reflejar contablemente el proceso urbanizador y, por ende, la entrega de terrenos que queda enmarcada en el mismo. En consecuencia, en este apartado propondremos alternativas sobre qué entendemos por entrega de terrenos desde la perspectiva contable y como se llevaría a cabo su reflejo, amén de su valoración económica, justificando en último lugar aquella propuesta que consideramos acorde al hecho económico analizado.

Como hemos mencionado, la cesión de terrenos está inmersa en el proceso urbanizador por lo que, con anterioridad a esta obligación urbanística, se habrán

realizado otras etapas que no son objeto de estudio en este trabajo. No obstante, sí que es preciso puntualizar que en todo proceso urbanístico se opera sobre un terreno cuya consideración financiera puede variar en función de la finalidad que persiga el agente particular cuyos terrenos son objeto de urbanización; a saber: inmovilizado material, inversión inmobiliaria o existencias. Sin embargo, serán tenidas en cuenta al presentar las distintas alternativas en cuanto al reconocimiento patrimonial de la entrega de terrenos que, en ningún caso, no deben alterar el resultado final.

Las alternativas que presentamos para el tratamiento contable de la cesión de terrenos son su consideración como pérdidas y como coste de urbanización.

4.1. Como pérdida

La cesión de terrenos implica la minoración del terreno aportado, por lo que el agente económico que ejecuta la urbanización observa como disminuye aquél sin posibilidad alguna de recuperación, dado el cumplimiento del deber dispuesto por el ordenamiento urbanístico.

En consecuencia, como el terreno sufre una minoración en las unidades físicas también podríamos entender que repercute en su valoración económica, de ahí que los agentes económicos que participan en la urbanización se ven obligados a entregar parte de sus terrenos a la Administración actuante, sin contraprestación alguna, pudieran considerar este hecho contable como una pérdida, puesto que en aplicación del principio de prudencia[6] los riesgos deben ser tenidos en cuenta tan pronto sean conocidos. Partiendo de esta consideración analizamos brevemente como afecta este deber urbanístico al clasificar el terreno como inmovilizado material, inversión inmobiliaria o existencias.

No obstante, es de señalar que el terreno, en cualquiera de sus tipologías, está registrado según el valor económico-financiero[7], sin embargo, la valoración que dispone la Administración actuante viene determinada por criterios urbanísticos, como ya expusimos. Ello es debido a que el organismo público toma siempre como referente el valor dispuesto por la normativa urbanística estatal, con lo que se podría producir una diferencia negativa derivada simplemente de la aplicación de criterios económicos heterogéneos entre el valor urbanístico y el contable,

[6] El Marco Conceptual del PGC'07 dispone que en aplicación del principio de prudencia "se deberá ser prudente en las estimaciones y valoraciones a realizar en condiciones de incertidumbre. La prudencia no justifica que la valoración de los elementos patrimoniales no responda a la imagen fiel que deben reflejar las cuentas anuales". En aplicación del artículo 38 bis del Código de Comercio "únicamente se contabilizarán los beneficios obtenidos hasta la fecha del cierre del ejercicio. Por el contrario, se deberán tener en cuenta todos los riesgos con origen en el ejercicio o en otro anterior, tan pronto sean conocidos, incluso si solo se conocieran entre la fecha de cierre de las cuentas anuales y la fecha en que éstas se formulan."

[7] Normalmente se habrá determinado aplicando el criterio del precio de adquisición definido como "el importe en efectivo y otras partidas equivalentes pagadas, o pendientes de pago, más, en su caso y cuando proceda, el valor razonable de las demás contraprestaciones comprometidas derivadas de la adquisición, debiendo estar todas ellas directamente relacionadas con ésta y ser necesarias para la puesta del activo en condiciones operativas." (Marco conceptual del PGC'07).

dando así de baja parcialmente a dichos terrenos en aplicación del principio de adquisición, por el valor contable.

En consecuencia, se pone de manifiesto la aplicación de criterios de valoración diferentes, el valor histórico o precio de adquisición y el dispuesto urbanísticamente por la Administración actuante; no obstante, podría ser considerado además el valor de mercado, si bien exclusivamente para el suelo derivado de las plusvalías generadas por el propio proceso urbanizador y del que dispone el organismo público para intervenir en el mercado del suelo como cualquier agente más, ya que el suelo destinado a uso dotacional no tiene aprovechamiento lucrativo y, difícilmente, algún agente externo estaría interesado en la adquisición del mismo.

Otro razonamiento que consideramos de interés es una argumentación contraria a la anterior, puesto que las entregas de terrenos al organismo público obtienen como contraprestación continuar con el proceso de urbanización, por lo que el terreno restante, que es objeto de urbanización, aumenta su valoración económica, ya que es evidente que restan menos obligaciones para que sea considerado solar.

Con este planteamiento, nos podríamos cuestionar si este hecho económico puede ser reflejado como una revalorización ya que en aplicación de la normativa contable española es necesario que se produzca una mejora en aplicación de las normas particulares sobre inmovilizado material (NRV3ª. PGC'07) "los costes de renovación, ampliación o mejora de los bienes de inmovilizado material serán incorporados al activo como mayor valor del bien en la medida en que supongan un aumento de su capacidad, productividad o alargamiento de su vida útil"; analizando estos requisitos quizás la entrega de terrenos pueda ser considerada como tal, dado que los terrenos que continúan en el proceso incrementan su eficiencia, máxime cuando esta obligación constituye un avance importante en la obtención del derecho al aprovechamiento y es susceptible de transmisión.

Sin embargo, este último argumento en aplicación de nuestra normativa contable, con carácter general, no es posible ya que no es permitida la revalorización por el valor de mercado, pues aunque la reforma mercantil en España ha permitido la revalorización de ciertos elementos patrimoniales en los que no ha incluido los terrenos en aplicación del valor histórico contable, poniéndose de manifiesto tal incremento del valor mediante las plusvalías cuando se produzca la enajenación de los terrenos.

La consideración del terreno con inversión inmobiliaria responde a la finalidad para la que fue adquirido, la obtención de rentas o generar plusvalía con el mismo. Lo cierto es que su reflejo contable no dista de lo expuesto anteriormente para su conceptualización como inmovilizado material, aunque ha de figurar como partida independiente en el balance.

Por el contrario, si el terreno es tratado como existencias, se podría considerar que cualquiera de los factores productivos inventariables de la producción

(materias primas, productos semiterminados o terminados) puede sufrir a lo largo de un ejercicio económico, mermas, roturas e incluso la propia obsolescencia de los materiales que los hagan inutilizables para el proceso productivo o la venta. Habitualmente, estos hechos suponen unas pérdidas en los materiales o productos para la empresa, las cuales deben ser tratadas como un mayor coste del proceso productivo.

La representación contable de esta alternativa implicaría dar de baja parcialmente, en la categoría urbanística concreta, por el valor mercantil, en aplicación del criterio del precio de adquisición. Al realizar estas observaciones contables hemos considerado que se produce una pérdida tanto de carácter técnico como económico ya que consideramos que con esta opción se minora su superficie y, por ende, su valoración económica.

En consecuencia, y siguiendo estos razonamientos, entendemos que la entrega de terrenos podría ser contabilizada como una pérdida en aplicación del principio de prudencia, no repercutiendo en el tratamiento contable expuesto por la clasificación otorgada al terreno, es decir, como inmovilizado material, inversión inmobiliaria o existencias. Con esta justificación, su consideración como pérdida se pone de manifiesto que la cesión de terrenos es una fase no común en la totalidad del proceso urbanizador, y, económicamente, ha supuesto una minoración.

4.2. Como coste de urbanización

La entrega de terrenos, en la medida que es habitual y necesaria en el proceso de urbanización, puede ser entendida como un coste más de urbanización con la peculiaridad de que el pago a realizar es en especie, es decir, entregando terrenos a la Administración actuante, no siendo considerado en ningún caso como una pérdida sino más bien como transacciones comunes entre los agentes económicos particulares, obligados a realizar la cesión de terrenos, y el organismo público.

En este sentido, la doctrina contable del Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas[8] (1993) en su consulta Nº8 expone en cuanto a la cesión de terrenos que "los solares cedidos sin contraprestación a una Administración Pública, debe imputarse como mayor coste de la construcción, sin perjuicio de que si se supera el valor de mercado de la misma, se registre la oportuna corrección valorativa."

Dicha consulta pone de manifiesto el hecho económico analizado ya que estudia la entrega de terrenos sin contraprestación alguna, en nuestro caso, sería aplicable a los terrenos de uso dotacional y a la entrega del porcentaje estipulado por la Administración actuante, donde ubicar los terrenos derivados de las plusvalías.

[8] El Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas es un organismo autónomo adscrito al Ministerio de Economía y Hacienda que emite normativa en materia económico-financiera y regula la Auditoría.

El considerar la entrega de terrenos como un coste de urbanización implica entender que derivado del propio proceso urbanizador es ineludible la entrega de terrenos, si bien haciendo abstracción de su valoración económica global, considerando que exclusivamente afecta a las unidades físicas, con lo cual se produce una minoración o merma derivada del propio proceso.

La representación contable de la entrega de terrenos como merma implica no realizar anotación alguna, cualquiera que sea la clasificación del terreno, inmovilizado material, inversión inmobiliaria o existencias, ya que con esta decisión se propone la reducción únicamente en la magnitud técnica, ello no quiere decir que no afecte a la valoración económica ya que con este razonamiento incrementa el coste unitario del terreno finalmente urbanizado, dado que el valor histórico total del terreno es el mismo pero reduce las unidades físicas.

La repercusión patrimonial de la merma es diferente en función del momento en que se produzca la misma y sobre qué elemento inventariable, así en el supuesto que se produzca con anterioridad a la entrada en almacén supondrá un mayor valor del precio de adquisición de la materia prima en cuestión. En el supuesto que se lleve a cabo durante el proceso productivo produce un incremento del coste del producto. A nuestro juicio, la merma analizada es ocasionada durante el proceso productivo, concretamente durante la realización de la urbanización, por lo que la misma supondrá un mayor coste del producto finalmente obtenido, el solar.

Por tanto, aunque el terreno sea tratado como inmovilizado material, inversión inmobiliaria o existencias implica no realizar anotación alguna. Si bien, se asemeja bastante a una venta aunque no se produce enajenación de los mismos, pues directamente se reducen, dado que no se refleja en su valoración económica global, aunque sí en el coste unitario, en cierta medida porque siempre está vinculado a un terreno objeto de urbanización.

4.3. Alternativa propuesta para la entrega de terrenos

En lo referente a las alternativas planteadas, es evidente que la primera está claramente apoyada por la aplicación del principio de prudencia, pues se deben reconocer los riesgos desde el momento en que se conozcan considerándolo como un deber esporádico que se produce en el proceso, y la segunda implica una merma acaecida común e inherente a todo proceso urbanístico. Tales argumentos apoyan que la entrega de terrenos sea tratada contablemente como merma, basándonos en que es necesario y común al proceso de urbanización, frente a la consideración de pérdida porque en ningún caso y dado lo analizado es algo extraordinario, permite a los agentes partícipes avanzar en el proceso urbanístico.

No obstante, y continuando con el análisis, observamos que en la medida que este deber es habitual y necesario en el proceso de urbanización la práctica

habitual lo representa como un coste más de urbanización, lo que puede ser cierto en términos particulares o microeconómicos para el cedente, para quien la cesión supone aproximadamente lo mismo que una merma en cualquier proceso productivo, pero no es cierto en términos macroeconómicos, ya que las mermas de producción no aprovechan a un tercero, lo que sí sucede en el caso que analizamos pues a nivel general la sociedad hace uso de tales terrenos.

5. CONSIDERACIONES FINALES

El proceso urbanístico es un proceso productivo complejo en el que intervienen multitud de agentes económicos con intereses dispares. La ejecución de dicho proceso implica el cumplimiento de ciertos deberes urbanísticos, entre el que destaca la entrega de terrenos a la Administración actuante.

En cualquier caso, y desde el punto de vista de la empresa privada, la obligación de entregar terrenos al organismo público, con cualquier finalidad, tiene repercusiones puesto que supone disponer de menor superficie de terrenos a efectos de la edificación final, lo que apoya nuestra consideración inicial como merma. No obstante, nos debemos plantear que cómo concepto la merma en cualquier proceso productivo supone la volatilización de la materia prima en cuestión, factor productivo o producto. Sin embargo, si analizamos con detenimiento la obligación urbanística estudiada este hecho no se cumple, ya que si bien para las empresas privadas consiste en la desaparición de parte del terreno objeto de urbanización; a nivel macroeconómico, no ocurre lo mismo puesto que dichos terrenos son utilizados por la Administración actuante, tanto por la comunidad, por las zonas de uso común, como por el terreno que participa en el mercado inmobiliario.

Con esto se pone de manifiesto la peculiaridad de que la cesión de terrenos hay que entenderla como una pérdida en el momento de la cesión y un mayor beneficio en el momento de la enajenación, consideraciones que tiene importantes repercusiones fiscales.

La normativa urbanística canaria introduce una exigencia añadida, con respecto a la normativa estatal, en la cuantía de cesión de terrenos en cumplimiento del denominado principio de *compensar por conservar* justificado por las peculiaridades del territorio canario, caracterizado por la existencia de amplias zonas de suelo de especial protección, quedando aún por desarrollar bajo qué criterios será repartido el fondo económico creado al amparo de dicho principio.

BIBLIOGRAFÍA

Anteproyecto de Ley de Suelo de Canarias, Marzo, 2016.

FALCÓN PÉREZ, C.E. (2000), *El proceso urbanístico y su contabilidad: sistemas de compensación, cooperación y expropiación*. Tesis Doctoral: Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED). Madrid.

Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas (I.C.A.C.) (1993) Consulta Nº8 Sobre la forma de registrar las adquisiciones de solares a cambio de construcciones futuras realizadas por empresas inmobiliarias y la cesión de solares y edificaciones realizadas en aplicación de la normativa urbanística. B.O.I.C.A.C. 15. Diciembre.

Ley 16/2007, de 4 de julio, de reforma y adaptación de la legislación mercantil en materia contable para su armonización internacional con base en la normativa de la Unión Europea.

Ley 2/2014, de 25 de marzo, de ordenación y uso del suelo (Islas Baleares).

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.

Real Decreto 1514/2007, de 16 de noviembre (BOE de 20 de noviembre), por el que se aprueba el Plan General de Contabilidad.

Texto Refundido de la Ley del Suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio.

E. NUEVOS TIEMPOS, NUEVOS OBJETIVOS Y NUEVOS MODOS EN LA GESTIÓN, DISCIPLINA Y VALORACIONES DE SUELO

Un análisis de la población como elemento que conforma las rentas de posición en la formación de los precios de la tierra

González Ruiz, Rosa María*
Martínez Cuevas, Sandra**
Fernández de Liencres Cerezuela, María Teresa****
**Arquitecto. Técnico Urbanista. Departamento de Construcción y Tecnología Arquitectónicas. Universidad Politécnica de Madrid.*
***Doctor Arquitecto. Departamento de Ingeniería Cartográfica y Topografía. Universidad Politécnica de Madrid.*
****Licenciada en Derecho. Máster en Política Territorial y Urbanística. Especialista en Ordenación del Territorio y Medio Ambiente. Experta en Transportes Terrestres.*

RESUMEN

La actual legislación estatal en materia de suelo ha supuesto un cambio radical en la regulación de las condiciones básicas del ejercicio del derecho de propiedad de los terrenos, que de acuerdo con las competencias atribuidas por la Constitución, debe garantizar la igualdad en dicho ejercicio y en el cumplimiento de deberes en todo el territorio estatal.

El presente estudio propone analizar la influencia de la localización de los suelos en la valoración de suelo en situación básica rural en la legislación estatal, así como en el desarrollo reglamentario de la misma (RVLS 2011)

En cuanto a la introducción de un nuevo factor de corrección del valor obtenido mediante la capitalización de las rentas, se hace referencia aquí al factor de corrección por localización. El TRLS 2/2008 simplemente definía este factor, pero sin regular la fórmula concreta de aplicación, mientras que en el desarrollo reglamentario (RVLS 2011) se desarrolla una serie de fórmulas complejas que permiten su obtención. Los resultados numéricos de la aplicación de esta formulación matemática propuesta por el RVLS 2011 merece un análisis empírico para cada una de las localizaciones posibles, lo que ha constituido el objeto fundamental del este estudio.

El factor de corrección por localización, es consecuencia de una jurisprudencia anterior a la Ley 8/2007, que apreciaba la posibilidad de considerar un incremento del valor de los suelos expropiados clasificados como no urbanizables, independientemente de las futuras expectativas urbanísticas que podrían obtener en función de su situación cercana a los núcleos de población.

ABSTRACT
The current state legislation about soils has meant a radical change in the regulation of the basic conditions of the right of ownership of land, which in accordance with the powers conferred by the Constitution, must guarantee equality in the exercise and duties compliance throughout the state territory.

This study aims to analyze the influence of the location of soils in the valuation of land in rural basic situation in state legislation, and in the regulatory development of it (RVLS 2011).

As for the introduction of a new correction factor, the value obtained by capitalizing incomes, reference is made herein to location correction factor. The TRLS 2/2008 just defined this factor, but did not regulate the specific formula of application, whereas in the regulatory development (RVLS 2011) a series of complex formulas for its obtaining are developed. The numerical results of the application of this mathematical formulation, proposed by the RVLS 2011, deserves an empirical analysis for each of the possible locations, which has constituted the main object of this study.

The location correction factor is the result of an earlier case-law to the Law 8/2007, that appreciated the opportunity to consider an increase in the value of the expropriated land classified as not for building land, regardless of future urban expectations that could get in terms of its location close to the population centers.

PALABRAS CLAVE
TRLS 2/2008
RVLS 2011
FACTOR DE CORRECCIÓN POR LOCALIZACIÓN
FACTOR OBJETIVO DE LOCALIZACIÓN
FACTOR
CORRECCIÓN
LOCALIZACIÓN

KEYWORDS
TRLS 2/2008
RVLS 2011
LOCATION CORRECTION FACTOR
TARGET LOCATION FACTOR
FACTOR
CORRECTION
LOCATION

1. INTRODUCCIÓN

El Preámbulo del derogado Texto Refundido de la Ley de Suelo (TRLS 2/2008) propone la valoración del suelo conforme a su naturaleza, es decir se debe valorar "*lo que hay y no lo que el plan dice que puede haber en un futuro incierto*". De modo que partiendo de las dos situaciones básicas del suelo, rural y urbanizado, se establecen los criterios de valoración, para cada una de ellas, lo que persigue determinar con la necesaria objetividad y seguridad jurídica el valor de sustitución de los suelos en el mercado por otro similar en su misma situación.

En el caso concreto de los suelos cuya situación básica es de suelo rural, se adopta el método "*habitual*", de la capitalización de las rentas, "*pero sin olvidar que, sin considerar las expectativas urbanísticas,* ***la localización influye en el valor de este suelo, siendo una renta de posición un factor relevante en la formación tradicional del precio de la tierra***", como añade el mismo Preámbulo.

El art. 23.1.a del TRLS 2/2008 regulaba el criterio de valoración de los suelos en situación básica rural y en el tercer párrafo de dicho apartado se establecía que "*El valor del suelo rural así obtenido podrá ser corregido al alza hasta un máximo del doble en función de factores objetivos de localización...*" A este respecto como indica J.M. Baño León "*.este punto ha sacrificado la congruencia a favor de cierta consideración de factores extra-rurales… Parece indudable, sin embargo, que el plusvalor que puede obtenerse por elementos tales como la accesibilidad a núcleos de población o a centro de actividad económica está directamente ligado a una perspectiva urbanística*" [1]

Si bien el TRLS 2/2008 ha sido derogado por 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 TRLSRU 7/2015) éste último recoge literalmente el artículo citado, en su artículo 36.1.a, salvo el inciso "***hasta un máximo del doble***" que fue declarado inconstitucional y nulo por la Sentencia TC de 11 de septiembre de 2014.

El desarrollo reglamentario del derogado TRLS2/2008 en lo relativo a "*las valoraciones inmobiliarias*" se realiza mediante el Real Decreto 1492/2011, de 24 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de Valoraciones de la Ley de Suelo (en adelante RVLS). El art. 17 del RVLS relativo al "Factor de corrección por localización" regula cómo debe calcularse dicho factor, **destinado a ponderar la renta de posición del precio de la tierra en la situación básica de suelo rural.**

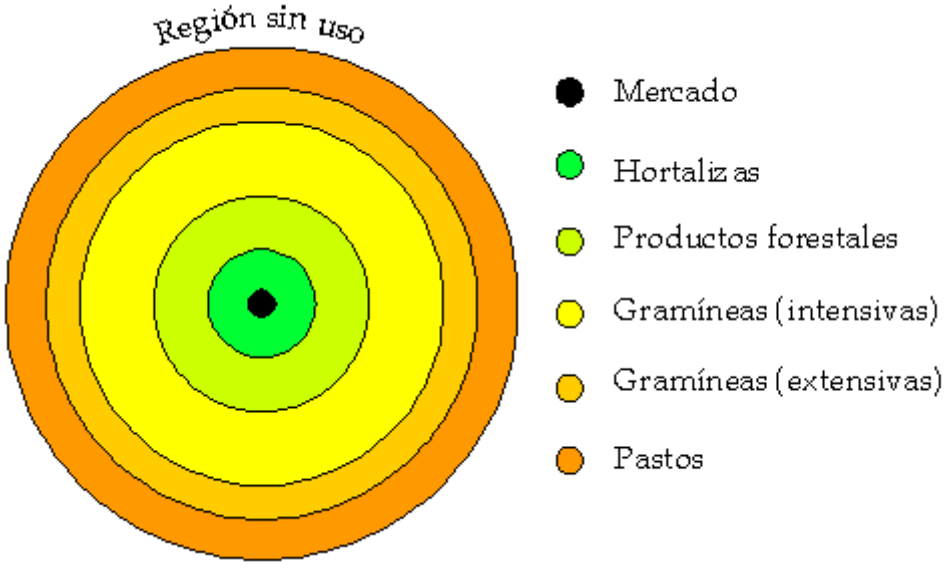
[1] ***BAÑO*** *León, J. M. RVAP, núm. 79-2, "Las valoraciones en la Ley de Suelo", pág. 55.*

2. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL VALOR DE POSICIÓN

1.1. Teorías de la localización.

Ha sido ampliamente estudiada por los analistas la relación de la localización con el valor económico del suelo. Cantillón (1755), A, Smith (1776), David Ricardo (1817) consideraron los "efectos espaciales" en la economía y Von Thünen (1783-1850) creó un modelo de la localización de la actividad económica.

El modelo de Von Thünen suponía un espacio uniforme y homogéneo en cuanto a las técnicas de producción. Sin embargo los costes de transportes y los precios relativos de productos y factores en función de las localizaciones variaban en relación a zonas anulares en torno al centro o mercado, lugar encarnado por la ciudad. En este modelo la renta de localización varía con la distancia hacia el mercado debido a los costos de transporte. La representación gráfica que Von Thünen hacía de su modelo reproduce el método que se sigue en el estudio realizado en el presente artículo.



Por otro lado, Walter Christaller (1893-1969) presentó una tesis doctoral basada en un método deductivo que se convirtió en una de las teorías geográficas con más influencia. Christaller formula la teoría de los lugares centrales, la hipótesis de un espacio isótropo, homogéneo en todas las direcciones tanto en términos de densidad demográfica como de características físicas y de infraestructura, estructurando unas concentraciones productivas equidistantes y unas áreas de mercado hexagonales. August Lösch (1906-1945) publicó su Teoría Económica Espacial convirtiéndose en el segundo pionero de la Teoría del Lugar central, después de Christaller, en cuyas teorías se inspiró. Finalmente Alfred Weber (1868-1958), que postula que el principal factor de localización son los costes de transporte, crea el concepto de isodápana o isodápan mediante círculos concéntricos que representan el costo del transporte de un área.

Más recientemente, diversos autores expertos en valoración agraria han puesto de manifiesto la relevancia de este fenómeno. Así, Ruiz García[2] introduce el concepto de las "anormalidades en las fincas que hacen precisa la corrección de su valor", idea que a su vez extrae de Santi Juárez[3]. Incorpora así, entre otros, los deméritos debidos a un emplazamiento geoeconómico deficiente, que, en claro precedente del RVLS, concreta en el "excesivo alejamiento de los centros urbanos" y la "falta o deficiencia de vías de comunicación". El primero de estos motivos lo basa también en Santi Juárez, quien propone una escala de depreciaciones para distintos alejamientos. Además, Alonso e Iruretagoyena[4] se refieren a otros autores que han introducido variables de posición en la determinación del valor agrario en los métodos sintéticos, citando a Torrejón[5], Ballestero[6] y Salazar[7], quienes incorporan elementos tales como las comunicaciones, las diferencias en la situación geográfica y la distancia a los centros de consumo. Los propios Alonso e Iruretagoyena ejemplifican el método sintético mediante la aplicación de un factor de corrección por distancia cuando ello supone "unos costes de transporte por desplazamiento para la realización de las labores superiores al medio". Por su parte, Caballer[8] afirma que entre las características a considerar en la aplicación del método sintético comparación espacial se encuentra "la distancia de la finca a un centro urbano".

1.2. La Jurisprudencia en relación con la corrección de la localización de los suelos de naturaleza rústica.

Con anterioridad a la Ley 8/2007 el Tribunal Supremo había reiterado la necesidad de aplicar una corrección al alza de los valores de suelos rústicos, a efectos expropiatorios, como consecuencia de ubicaciones "*próximas a los núcleos urbanos, así como emplazamientos próximos a importantes vías de comunicación*", todo ello con base en que "*en la estimación del valor de los bienes inmuebles es inadecuado aplicar de forma rígida los conceptos de rústica y finca urbana, tomándolos como conceptos absolutamente separados e incomunicables, pues en la realidad económica se produce, en contra de ellos y con relativa frecuencia, supuestos de fincas rústicas influidas por factores urbanos que determinan un considerable aumento de precio que les correspondería atendiendo a un simple valor inicial o rústico"* (STS de 28 de febrero de 1.979). En este sentido, otras sentencias señalan que "*el valor del terreno destinado a cultivo agrícola,…, **puede venir incrementado** por el que se derive de aquellos **factores urbanos cuyo radio de influencia alcance a la finca, como son su proximidad al núcleo urbano"***(STS nº 511/1995 de 17 de octubre de 1995)

---

[2] ***RUIZ** García, F. Manual de valoración agraria y urbana, Intervalora, 1986.*

[3] ***JUÁREZ,** Santi, T**.** Valoración de fincas y precios, Editorial Dosat, 1952.*

[4] ***ALONSO** e **IRURETAGOYENA**, M.T. Valoración Agraria. Edición Mundi-Prensa, 1995.*

[5] ***TORREJÓN y BONETA**, A**.** Teoría y práctica de la tasación agrícola, 1987.*

[6] ***BALLESTEROS**, E**.** Economía de la empresa agraria y agroalimentaria, Ediciones Mundi-Prensa, 1991.*

[7] ***SALAZAR**, Z**.** Valoración agrícola y catastro. Espasa Calpe, 1950.*

[8] ***CABALLER**, V. Valoración agraria. Teoría y práctica. Ediciones Mundi-Prensa.2008*

Esta jurisprudencia reitera la consideración del valor de posición, tanto cuando la legislación prohíbe la consideración de las expectativas urbanísticas como cuando la permite: *"La valoración se realiza* ***sin consideración alguna de las expectativas urbanísticas del terreno tasado. Su valor se ha establecido por comparación con suelos rústicos y teniendo en cuenta la situación física, la cantidad de suelo y la proximidad a las infraestructuras existentes en la actualidad"*** (STSJ CL Burgos nº 5883/2000 de 20 de noviembre de 2000). Por otra parte, los factores que determinan el valor de posición de los suelos rústicos se hacen más explícitos en otras sentencias, que constituyen claros precedentes de los criterios que más adelante estableció el RVLS *"El criterio seguido por esta Sala ha sido el de incrementar el valor unitario fijado en un* ***porcentaje determinado****, en función de las circunstancias de los terrenos* ***(proximidad a núcleos de población, a vías de comunicación, a centros de actividad económica, como más relevantes)****"*(STSJ MAD nº 1683/2006 de 22 de diciembre de 2000)

3. EL FACTOR DE LOCALIZACIÓN EN EL RVLS 2011

Como se ha mencionaba en apartado 1. Introducción, el RVLS es el documento normativo encargado del desarrollo reglamentario de la Legislación de suelo en materia de valoraciones y en concreto del "Factor de Localización" (en adelante **FI**). Su artículo 17 regula, en síntesis el cálculo de dicho factor mediante el producto de tres factores de corrección:

- Por accesibilidad a núcleos de población.

$$u_1 = 1 + \left[P_1 + \frac{P_2}{3} \right] \times \frac{1}{1.000.000}$$

  Donde:
  P_1 es el número de habitantes a una distancia de 4 km del suelo a valorar.
  P_2 es el número de habitantes a una distancia entre 4 y 40 km del suelo a valorar.

- Por accesibilidad a centros de actividad económica.

$$u_2 = 1{,}6 - 0{,}01 \times d$$

  Donde d es la distancia kilométrica a centros de comunicaciones y de transporte.

- Por ubicación en entornos de singular valor ambiental o paisajístico.

$$u_3 = 1{,}1 + 0{,}1 \times (p + t)$$

Donde **p** varía entre 0-2 en función de la calidad ambiental y paisajística o sus valores culturales, históricos, arqueológicos y científicos.
Donde **t** varía entre 0-7 en función de la influencia de un régimen de uso diferente al agropecuario o forestal que incremente el valor de suelo.

De este modo la valoración final del suelo resultaría al aplicar la siguiente fórmula:

$$FI = u_1 \times u_2 \times u_3$$

Finalmente, el apartado 2 del art. 17 del RVLS indica: "*En todo caso, los efectos del cálculo del factor global de localización, cuando alguno de los tres factores de corrección no resulte de aplicación tomará como valor la unidad*"

4. FACTOR DE LOCALIZACIÓN. ANÁLISIS PRÁCTICO

Para el estudio analítico del factor de corrección por localización **FI** se ha realizado un Sistema de Información Geográfica (SIG). El software usado ha sido ArcGis v 10.2 de la empresa ESRI (Enviromental Systems Research Institute). Este tipo de herramienta es capaz de:

- Servir como material para la toma de decisiones en las que en este caso la información espacial tiene una especial relevancia.
- Crear una base de datos geográfica asociada a los municipios existentes y dar respuesta a las consultas interactivas, analizando y relacionando los tipos de información con su localización geográfica.
- Desarrollar y mantener un conocimiento preciso de las características físicas, urbanas y económicas del ámbito de estudio.
- Representar gráficamente planos de España con la densidad población como apoyo al cálculo del factor de corrección $\mathbf{u_1}$.
- Realizar un mapa de España con todos los aeropuertos, estaciones, puertos, etc., que intervienen en el cálculo del factor de corrección $\mathbf{u_2}$.
- Realizar un mapa de España con todos los entornos de singular valor ambiental y paisajístico que intervienen en el cálculo del factor de corrección $\mathbf{u_3}$, marcando diferentes valores de los coeficientes “p” y “t”, en función de criterios objetivos.

El análisis práctico realizado en este trabajo se ha centrado en el estudio del coeficiente $\mathbf{u_1}$. Para ello se ha realizado el cálculo del factor de corrección por accesibilidad a núcleos de población, $\mathbf{u_1}$ de 1.522 puntos diferentes de toda España. Los datos que se han utilizado en todo caso han sido datos oficiales facilitados por los distintos Organismos tales como:

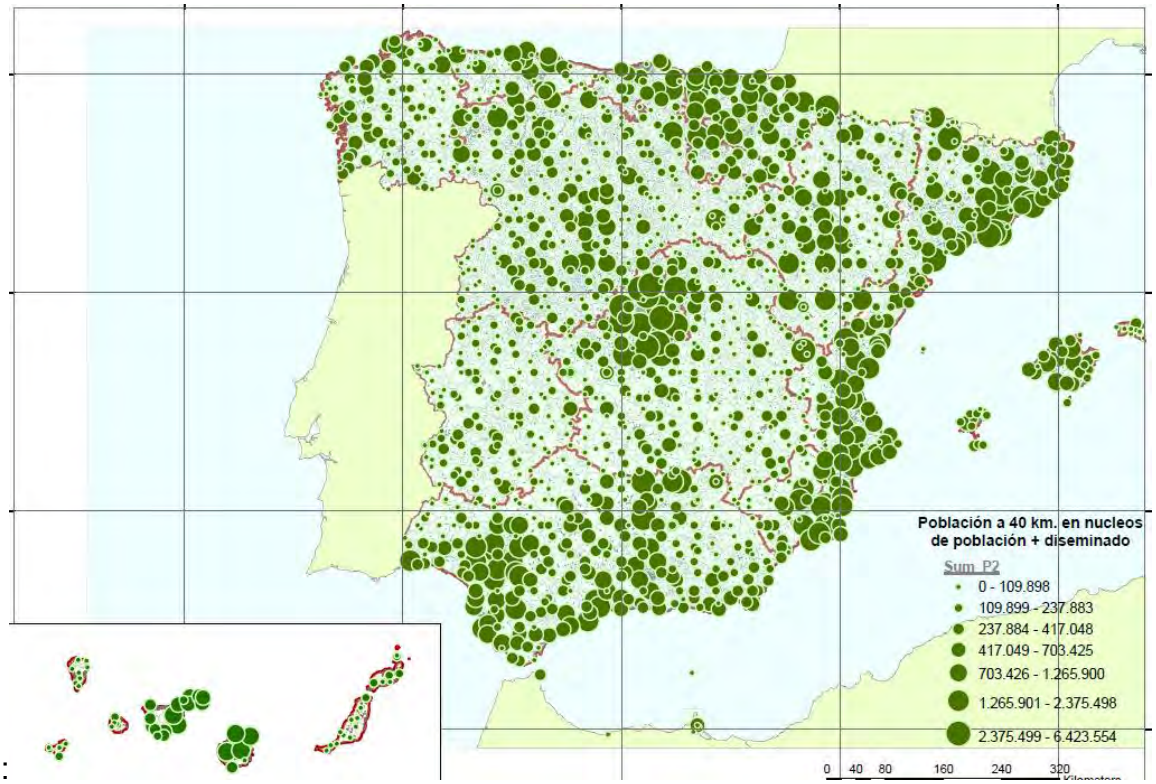
- Centro de Descargas del Centro Nacional de Información Geográfica (CNIG) del Instituto Geográfico Nacional (IGN) del Ministerio de Fomento.
- Sistema de Información Geográfica Nacional de España del IGN del Ministerio de Fomento (SIGNA).

- Catálogo de metadatos de la Infraestructura de datos Espaciales de España del Ministerio de Fomento
- Banco de datos de la Naturaleza (BDN) del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.

En el estudio se ha partido del cálculo del valor del coeficiente $\mathbf{P_1}$, número de habitantes a una distancia de 4 Km, de cada uno de los puntos a estudiar resultando la distribución de los valores que se reflejan en la imagen nº1, donde se puede apreciar que los puntos ubicados cerca de capitales de provincia obtienen un mayor valor.

Imagen nº 1

Se ha seguido con el cálculo del valor del coeficiente $\mathbf{P_2}$, número de habitantes situados a más de 4 Km y a menos de 40 Km, de cada uno de los puntos a estudiar resultando un distribución de los valores de la imagen nº 2, en esta imagen se puede apreciar que los valores superiores se encuentran en toda la costa española, aumentando en la zona de Levante y Cataluña. También habría que destacar el valor en la Comunidad de Madrid y la línea imaginaria que se crea con el valor elevado del coeficiente P2, uniendo la ciudad de Santander con la ciudad de Castellón de la Plana pasando por la ciudad de Zaragoza.



:
Imagen nº 2

Con los datos obtenidos del total de habitantes situados a la distancia de 4 Km (P_1) y el total de habitantes situados entre 4 Km y 40 Km (P_2) se ha procedido al cálculo del factor de corrección por accesibilidad a núcleos de población $\mathbf{u_1}$, mediante la fórmula del Artículo 17.2 del RVLS

$$u_1 = 1 + \left[P_1 + \frac{P_2}{3} \right] \times \frac{1}{1.000\ .000}$$

Los datos obtenidos para el valor de $\mathbf{u_1}$ de cada uno de los puntos, se han representado igualmente en un mapa de la imagen nº 3 resultando los siguientes valores:

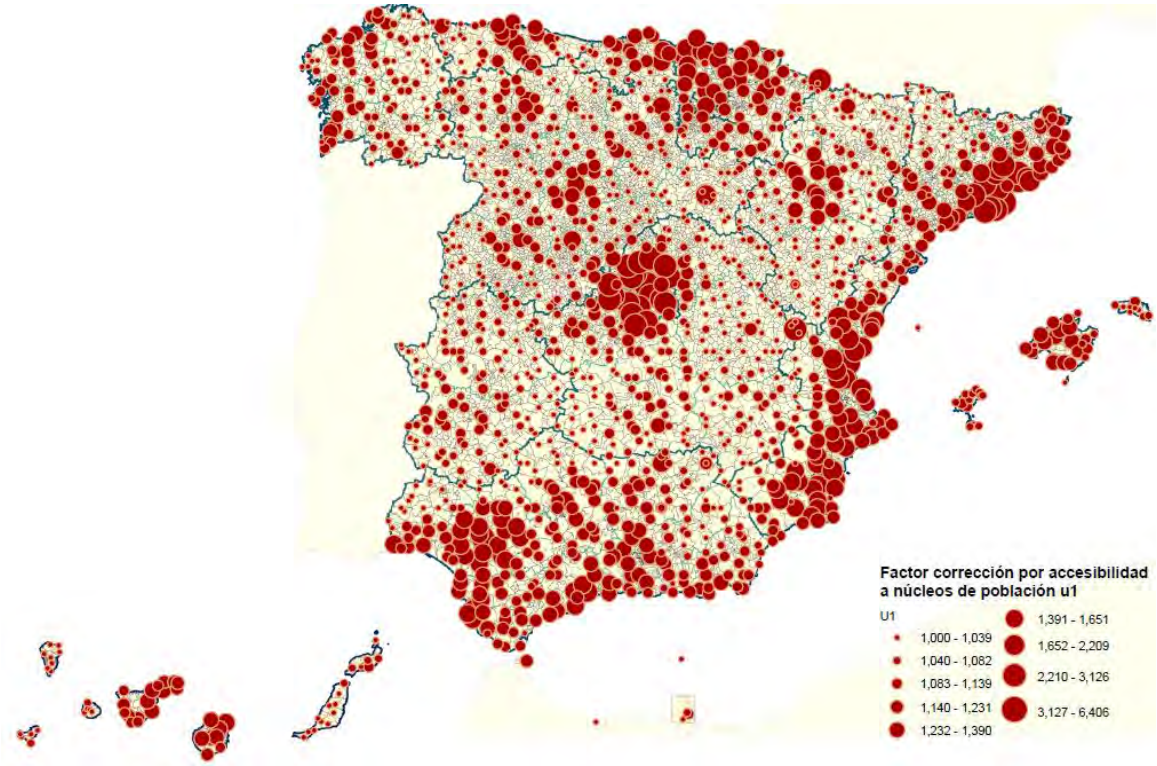


Imagen nº 3

Analizando los datos obtenidos se observa que la mayoría de los puntos estudiados corresponde a valores de $\mathbf{u_1}$ inferiores a 1,1, en concreto 969 puntos de los 1.522 analizados, de forma que:

- Entre el valor 1,1 y 1,2 se encuentran 282 puntos, equivalente al 18,5%.
- Entre el valor 1,2 y 2 se encuentran 232 puntos, equivalente a un 15,2%.
- Los puntos con un valor superior a 2 son 31, equivalente a un 2% del total.
- De la totalidad de los puntos solamente 4 tienen un valor superior a 3 (un 0,25%).
- El máximo valor obtenido para el coeficiente $\mathbf{u_1}$ es 6,406 y se encuentra en el punto tomado al Noreste de Madrid Capital, tal y como se observa en la imagen nº 4.

.

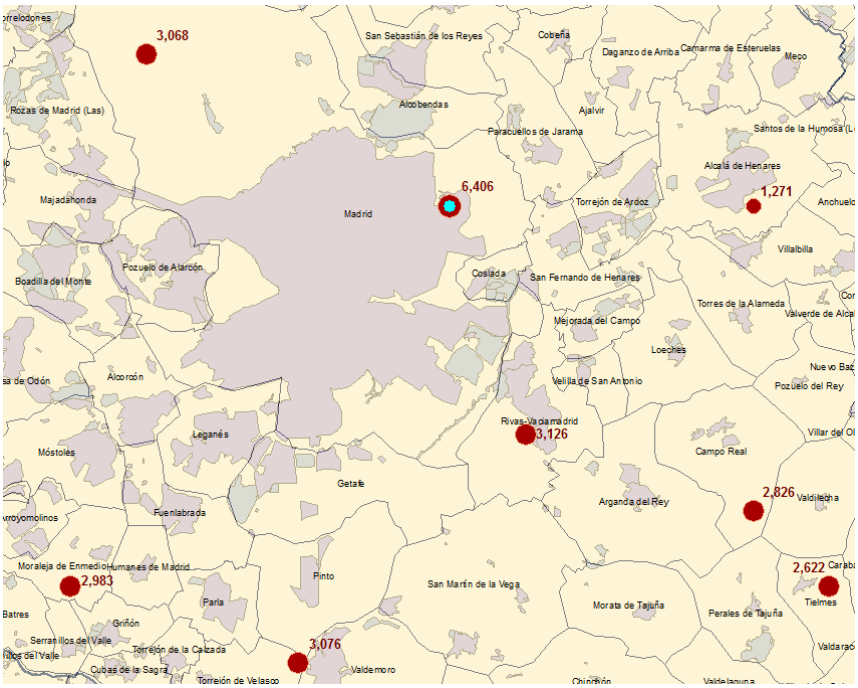


Imagen nº 4

El valor que le sigue al anterior es de 4,562 y se encuentra el Suroeste de Barcelona, se observa en la imagen nº 5:

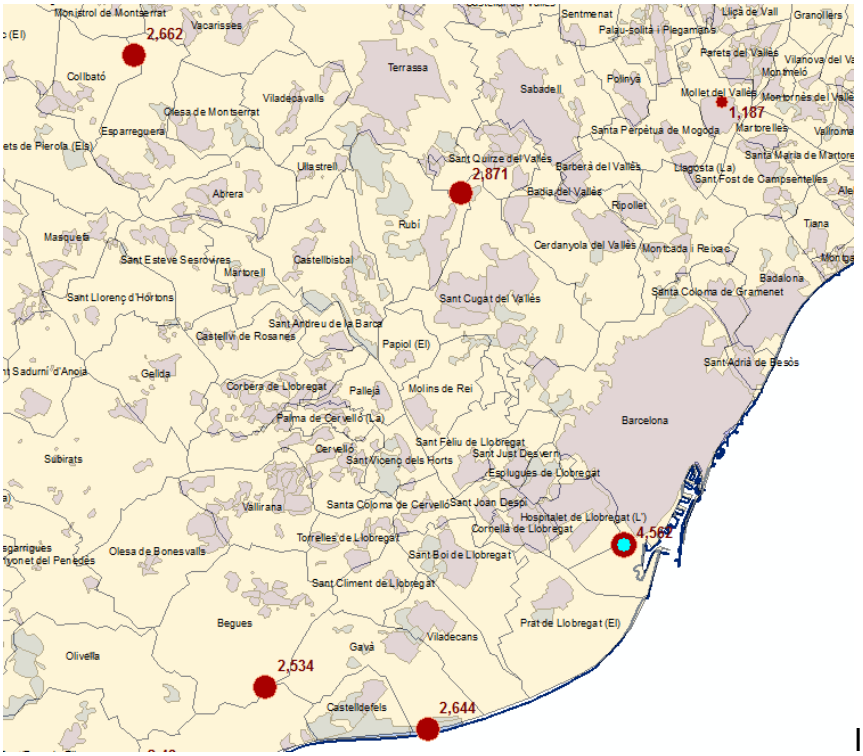


Imagen nº 5

Para realizar la zonificación espacial del coeficiente $\mathbf{u_1}$, lo que en sentido amplio significa una división en sectores homogéneos, se ha hecho la interpolación IDW (Inverse Distance Weighting). (imagen nº 6)

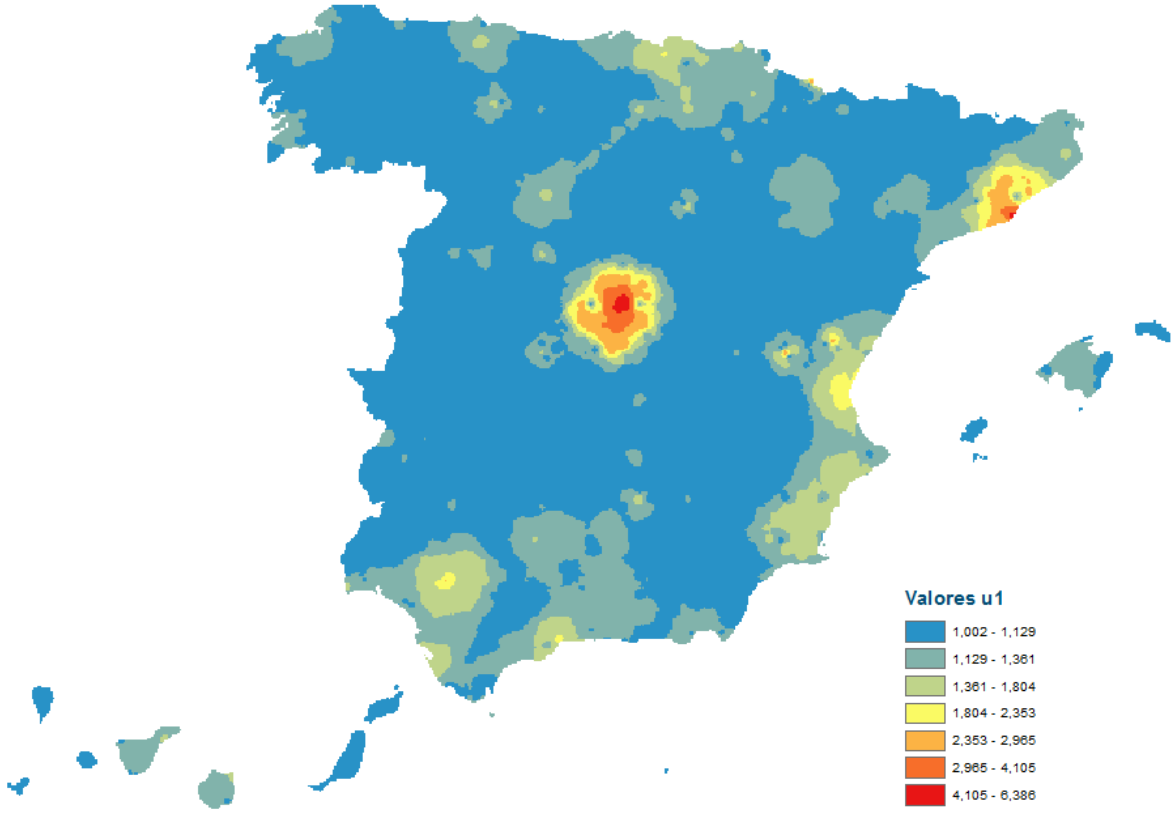


Imagen nº 6

En el caso concreto de la Comunidad Autónoma de Canarias los valores obtenidos para el coeficiente $\mathbf{u_1}$ son los que se representan en la imagen nº 7, siendo las islas de Gran Canarias y Tenerife las que obtienen unos valores más elevados y homogéneos.

Imagen nº 7

En concreto en la Provincia de las Palmas los valores $\mathbf{u_1}$ para las islas que la componen son los reflejados en la imagen nº 8, en la que se observa como la densidad poblacional afecta al factor de corrección a aplicar a los suelos de cada una de ellas, resultando en la isla de Fuerteventura unos valores muy cercanos a la unidad.

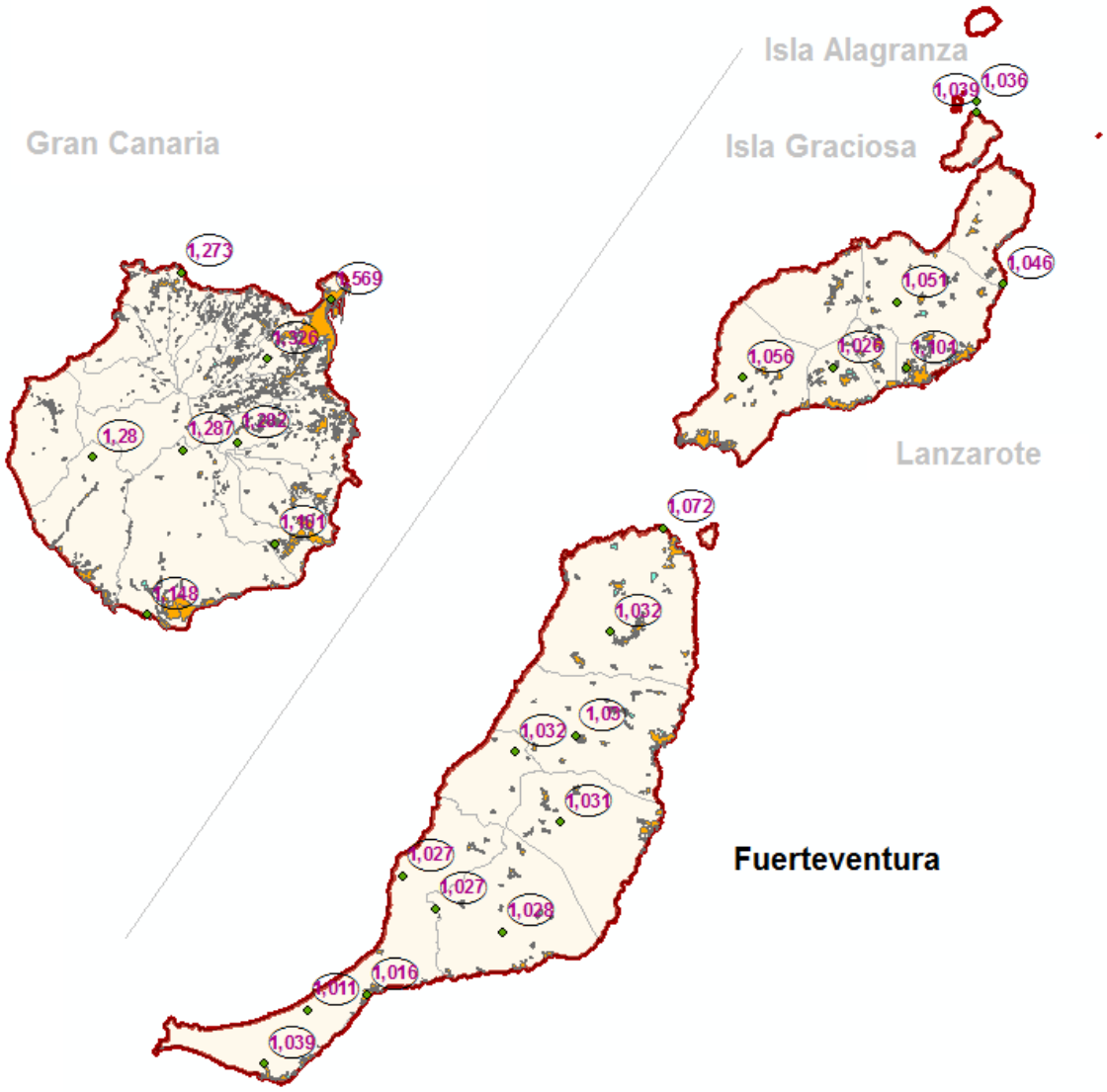


Imagen nº 8

Se ha considerado de interés analizar el valor del factor de corrección por accesibilidad a centros de actividad económica, $\mathbf{u_2}$ y el factor de corrección por ubicación en entornos de singular valor ambiental, $\mathbf{u_3}$, en los puntos estudiados de la isla de Fuerteventura. Los datos obtenidos han sido los siguientes:

Puntos		**d**	**u_2**
0	Puerto	2,57	**1,57**
1	Puerto	19,7	**1,40**
2	Aeropuerto	0,5	**1,59**
3	Aeropuerto	24,3	**1,35**

Puntos	**p**	**t**	**u_3**
0	1	1	**1,30**
1	0,5	0	**1,15**
2	1,5	0	**1,25**
3	2	0	**1,30**

4	Puerto	2,29	**1,57**
5	Puerto	20,78	**1,39**
6	Puerto	18,7	**1,41**
7	Puerto	6,71	**1,53**
8	Puerto	26,7	**1,33**
9	Puerto	7,2	**1,52**
10	Puerto	12,9	**1,47**

4	0,5	0	**1,15**
5	2	0	**1,30**
6	0,5	0	**1,15**
7	2	0	**1,30**
8	0,5	0	**1,15**
9	0,5	0	**1,15**
10	0,5	0	**1,15**

Para dicho estudio se ha considerado para el factor $\mathbf{u_2}$ la menor distancia a algún puerto o aeropuerto cercano.

Para el factor $\mathbf{u_3}$ se han considerado los instrumentos de ordenación urbanística y territorial, así como los espacios protegidos dentro de la Red Natura 2000, los Espacios Naturales Protegidos (regulados por la Ley 42/2007, estatal, y la Ley 12/1994 de Canarias), etc.

Se observa que en este territorio insular el impacto de los valores obtenidos para $\mathbf{u_2}$ y $\mathbf{u_3}$ es muy superior al obtenido para el factor de corrección $\mathbf{u_1}$, resultando el Factor de localización con los siguientes valores:

Puntos	u1	u2	u3	Fl
0	1,072	1,57	1,30	**2,19**
1	1,027	1,40	1,15	**1,66**
2	1,031	1,60	1,25	**2,06**
3	1,032	1,36	1,30	**1,82**
4	1,039	1,58	1,15	**1,88**
5	1,016	1,39	1,30	**1,84**
6	1,032	1,41	1,15	**1,68**
7	1,011	1,53	1,30	**2,01**
8	1,027	1,33	1,15	**1,57**
9	1,028	1,53	1,15	**1,81**
10	1,03	1,47	1,15	**1,74**

5. CONCLUSIÓN

En este estudio se observa que los valores obtenidos del factor de corrección por accesibilidad a núcleos de población, $\mathbf{u_1}$, determinan cómo se incrementa el precio de la tierra; de su análisis se constata que cuanto mayor es la densidad de población (habitantes/m^2) mayor resulta el factor corrector.

Del cálculo realizado, para dicho factor de posición, se ha constatado que el incremento del valor varía entre 1 y 6,406, dependiendo de la densidad poblacional, mientras que el resto de los factores de corrección no tienen una variación tan pronunciada ya que la formulación del RVLS los limita:

FACTOR DE CORRECCIÓN	**MÍNIMO**	**MÁXIMO**
$\mathbf{u_1}$ Accesibilidad a núcleos de población	1	6,406
$\mathbf{u_2}$ Accesibilidad a centros de actividad económica	1	1,60
$\mathbf{u_3}$ Ubicación en entornos de singular valor ambiental- paisaj.	1	2

En el caso concreto de Fuerteventura los valores de los coeficientes $\mathbf{u_2}$ y $\mathbf{u_3}$ pueden incrementar el valor de suelo en situación básica rural en mayor medida que con la aplicación única del factor $\mathbf{u_1}$.

La conclusión en estos casos es que en los núcleos con población reducida y gran protección reconocida por los instrumentos de ordenación urbanística y territorial, o en su caso, por las redes de espacios protegidos y legislación aplicable, se incrementa el factor de localización sobre todo por los factores de accesibilidad a centros de actividad económica y por el factor de ubicación en entornos de singular valor ambiental y paisajístico.

E. NUEVOS TIEMPOS, NUEVOS OBJETIVOS Y NUEVOS MODOS EN LA GESTIÓN, DISCIPLINA Y VALORACIONES DEL SUELO

Los otros factores que inciden en el valor del suelo: el factor institucional

Anastasia Hernández Alemán
Dra. en Economía. Master Internacional en Ingeniería de la Tasación y Valoración (UPV).Técnico del Gabinete Técnico de Estudios y Documentación del CES Canarias. Investigadora asociada del Instituto Universitario TiDes (ULPGC). Email: aherale@gobiernodecanarias.org.

RESUMEN
En este trabajo se hace una breve reflexión sobre los cambios más significativos que afectan al proceso de valoración del suelo rural desde la entrada en vigor del TRLS'08, y LSRU'15, y su desarrollo en el RV'11. Se tiende hacia un mayor valor del suelo rural bajo el "*paraguas*" de la *no especulación* siguiendo una metodología más acorde a los "*nuevos tiempos*". El factor de corrección por localización se ha convertido como consecuencia de la última sentencia que anula el valor máximo en un instrumento de "especulación" y "arbitrariedad", en particular, para Canarias. Este trabajo prueba que el método así como los criterios empleados afectan al resultado obtenido. Las conclusiones que se derivan permiten tomar decisiones en el ámbito de las políticas públicas.

ABSTRACT
This paper presents a brief reflection on the most significant changes affecting the valuation process of rural land since the Act TRLS'08 (LSRU'15) and its development in RV'11. This process of change indicates a trend to higher value of rural land under "*umbrella*" of no speculation using a methodology in line with new developments. The location correction factor has become as a result of the last judgment annulling the maximum value, an instrument of "speculation" and "arbitrariness", in particular for the Canary Islands. This work proves that method and criteria are used for valuation affect the results. The conclusions allow us taking decisions of public policy.

PALABRAS CLAVE
Tierra de cultivo, valoración, método de los precios hedónicos.

KEYWORDS
Farmland, valuation, hedonic pricing method.

Clasificación JEL: Q11, Q18, Q24, C10.

1. INTRODUCCIÓN

En valoración, como en otros ámbitos de la gestión urbanística, es de obligada observación los preceptos legales que le afectan pues así lo disponen numerosos textos legales desde la propia Constitución Española de 1978. Así, el art. 33.3 de la Constitución determina que: "*nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las leyes*". Por tanto, la valoración en el ámbito de la Ley es una actividad reglada. Así el art. 34 del Real Decreto Legislativo 7/2015, determina que las valoraciones del suelo se rigen por esta Ley cuando tengan por objeto, entre otras, la fijación del justiprecio en la expropiación, cualquiera que sea la finalidad de ésta y la legislación que la motive; la determinación de la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública. También parece ser motivo de preocupación desde la Constitución no sólo que la valoración se ajuste a lo dispuesto por las leyes sino que se evite la especulación. En su art. 47 señala que los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias para hacer efectivo el derecho a la vivienda, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación. En relación con esto, y aunque actualmente el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de suelo[1] está derogado (vigente hasta el 31 de Octubre de 2015) parece interesante[2] recordar el Preámbulo en el que se hace especial hincapié en evitar incorporar a la valoración las expectativas:

"Con independencia de las ventajas que pueda tener la técnica de la clasificación y categorización del suelo por el planeamiento, lo cierto es que es una técnica urbanística, por lo que no le corresponde al legislador juzgar su oportunidad. Además, no es necesaria para fijar los criterios legales de valoración del suelo. Más aún, desde esta concreta perspectiva, que compete plenamente al legislador estatal, la clasificación ha contribuido históricamente a la inflación de los valores del suelo, incorporando expectativas de revalorización mucho antes de que se realizaran las operaciones necesarias para materializar las determinaciones urbanísticas de los poderes públicos y, por ende, ha fomentado también las prácticas especulativas, contra las que debemos luchar por imperativo constitucional".

Se abandona la valoración según clase y situación del suelo, tal y como preveía el art. 25 de la Ley 6/98, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones, para abordarla desde su situación básica (rural o urbanizado). Así, el anterior art. 22.2 del TRLS'08, actual art. 35 del 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 (LSRU'15) determina:

[1]Derogada por la disposición derogatoria única 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. Ref. BOE-A-2015-11723.

[2]Por cuanto el nuevo texto legal recoge el mismo articulado prácticamente con la misma redacción del anterior TRLS'08 en lo que a la valoración se refiere.

"El suelo se tasará en la forma establecida en los artículos siguientes, según su situación y con independencia de la causa de la valoración y el instrumento legal que la motive".

El suelo está en situación básica de rural conforme al art. 21.2 de la LSRU'15 en los siguientes casos:

"*a) En todo caso, el suelo preservado por la ordenación territorial y urbanística de su transformación mediante la urbanización, que deberá incluir, como mínimo, los terrenos excluidos de dicha transformación por la legislación de protección o policía del dominio público, de la naturaleza o del patrimonio cultural, los que deban quedar sujetos a tal protección conforme a la ordenación territorial y urbanística por los valores en ellos concurrentes, incluso los ecológicos, agrícolas, ganaderos, forestales y paisajísticos, así como aquéllos con riesgos naturales o tecnológicos, incluidos los de inundación o de otros accidentes graves, y cuantos otros prevea la legislación de ordenación territorial o urbanística.*

b) El suelo para el que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística prevean o permitan su paso a la situación de suelo urbanizado, hasta que termine la correspondiente actuación de urbanización, y cualquier otro que no reúna los requisitos a que se refiere el apartado siguiente." (definición residual).

Por tanto, se atenderá a la situación fáctica o de hecho con independencia de su destino. Ello, según el anterior Preámbulo, para evitar incorporar a la valoración las previsiones urbanísticas de futuro en el planeamiento que serían meras expectativas. El principio básico de no incorporación de las expectativas al valor que se recoge en el Preámbulo del TRLS'08 parece contradecirse con el concepto de "renta potencial" (art. 23 del TRLS'08- actual art. 36 LSRU'15- y art. 8 del RV'11). A mayor abundamiento en esta cuestión, también el "Factor de corrección por localización" que se desarrolla en el art. 17 del RV'11[3], y que también, se incorpora en la LSRU'15 en su art. 36.1, determinando que: "*El valor del suelo rural así obtenido podrá ser corregido al alza en función de factores objetivos de localización, como la accesibilidad a núcleos de población o a centros de actividad económica o la ubicación en entornos de singular valor ambiental o paisajístico, cuya aplicación y ponderación habrá de ser justificada en el correspondiente expediente de valoración, todo ello en los términos que reglamentariamente se establezcan*." En la formulación de dicho factor uno de los parámetros que va a condicionar su valor es de singular importancia en Canarias. Así, en el numerador de la fórmula aparecen dos parámetros que van a condicionar el valor del factor de corrección. Así el parámetro "P_1" es el número de habitantes de los núcleos de población situados a menos de 4km de distancia medida a vuelo de pájaro, entendida como la distancia medida en línea recta sobre la proyección en un plano horizontal, y el parámetro "P_2", definido como el número de habitantes de los núcleos de población situados a más de 4km y a menos de 40km de distancia medida a vuelo de pájaro o 50 minutos de trayecto utilizando los medios habituales de transporte y en condiciones normales. Bien es sabido que en Canarias con 50 minutos de trayecto o a vista de pájaro casi podemos recorrer las

[3]Real Decreto 1492/2011, de 24 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de valoraciones de la Ley de suelo.

islas. Por otra parte, la densidad demográfica del archipiélago nada tiene que ver con la densidad demográfica de la Península. Así, como comprobaremos posteriormente en este trabajo[4], este factor de corrección en el caso de Canarias resulta completamente arbitrario. El valor del suelo rural podrá ser corregido por virtud de este factor de corrección por localización al alza hasta un máximo del doble en función de factores objetivos de localización,...,". Límite que ha sido declarado inconstitucional y nulo por Sentencia del TC 141/2014, de 11 de septiembre (ref. BOE-A-2014-10211). Por tanto, ya no existe si quiera límite en el valor del factor. Más bien, este factor de corrección conduce en la práctica a una traslación de las expectativas a la valoración del suelo rústico tradicionalmente infravalorado frente a la valoración del anterior suelo urbanizable en el que se incluían "expectativas de revalorización" aún no realizadas. Otras modificaciones al anterior TRLS'08 afectan principalmente al tipo de capitalización. La tierra es un activo de bajo riesgo. Incluso, más si cabe, que la deuda pública de un Estado. Este hecho afecta al proceso de valoración. Es por ello, que el TRLS'08 incorporó esta circunstancia en su disposición adicional séptima al regular el tipo de capitalización. Tradicionalmente el tipo de capitalización a emplear en los métodos de capitalización de rentas procedentes de la actividad agraria se asemejaba al de la deuda pública por considerar que tanto la tierra como la deuda pública eran activos equivalentes en términos de riesgo financiero. En otro ámbito de las valoraciones, como la valoración de inversiones o la valoración de empresas, el tipo de capitalización se corrige con la prima de riesgo. La actividad empresarial suele necesitar de infraestructuras que se deterioran por el uso y por el transcurso del tiempo por lo que la actividad de la que se deriva la renta está sujeta a mayor riesgo cuanto mayor sea su dependencia de la infraestructura, entre otros factores. Esta es la novedad que introduce el TRLS'08 en su disposición adicional séptima en cuanto a la aplicación del tipo de capitalización[5]. Así pues, el tipo de capitalización podrá ajustarse teniendo en cuenta un coeficiente corrector en función del tipo de cultivo, explotación o aprovechamiento del suelo. El suelo tiene características de seguridad y rentabilidad diferentes en función del tipo de actividad que en él se desarrolle. Así, por ejemplo, la producción de las hortalizas al aire libre conlleva mayor riesgo en la obtención de la renta que un prado natural de secano. Es por ello que el coeficiente corrector previsto en el Anexo I del RV'11 es mayor en el primer caso (0,78) que en el segundo (0,39). Por tanto, el tipo de capitalización será mayor en el primer caso que en el segundo, y en consecuencia, el valor de la tierra sería menor en el primer caso que en el segundo, manteniendo constante todo lo demás. También es cierto que a mayor riesgo en la obtención de la producción, mayor es la renta que se obtiene por lo que no necesariamente el valor del suelo va a ser mayor por razón de que el tipo de capitalización sea menor. Dependerá también de la renta y de otros factores (productividad, rendimiento, tecnología, etc.). Así pues, conforme establecía la disposición adicional séptima del TRLS'08 para la capitalización de la renta anual real o potencial de la explotación a que se refiere el aparatado 1 del art. 23 (valoración en el suelo rural) se utilizaría el rendimiento de la deuda pública del Estado en el mercado secundario a tres años. Posteriormente se modifica por Real Decreto-Ley 6/2010, de 9 de abril, de medidas para el impulso de la recuperación económica y el empleo y se utilizará como tipo de capitalización la

[4]Anexo 6.1

[5]Hoy vigente en aplicación de la disposición adicional séptima de la actual LSRU'15.

última referencia publicada por el Banco de España del rendimiento interno en el mercado secundario de la deuda pública de plazo entre dos y seis años. La disposición adicional séptima de la actual LSRU'15 recoge el cambio a raíz de la Ley 37/2015, de 29 de septiembre, de carreteras, de forma que para la capitalización de la renta anual real o potencial de la explotación a que se refiere el apartado 1 del artículo 36, se utilizará como tipo de capitalización el valor promedio de los datos anuales publicados por el Banco de España de la rentabilidad de las Obligaciones del Estado a 30 años, correspondientes a los tres años anteriores a la fecha a la que deba entenderse referida la valoración. Así pues, hemos pasado de un tipo de interés libre de riesgo equivalente a la deuda pública a tres años a un tipo de referencia en la deuda pública a 30 años. Como podrá comprobarse en el cuadro del Anexo 6.4 tanto el tipo promedio como marginal de la deuda a 3 años, también entre 2 y 6 años, es significativamente menor que el tipo de la deuda a 30 años. Por ejemplo, el tipo promedio de los bonos a 3 años en 2015, como media del año, fue de 0,33%; mientras que, el de las obligaciones a 30 años lo fue de 2,75%. Así pues, por esta vía, y a través de las sucesivas modificaciones, se ha ido tratando de tomar una referencia de tipo de interés más elevado, y que en consecuencia, bajar el valor del suelo rural como *activo refugio*.

El resto de la ponencia se distribuye como sigue. En el segundo apartado se realiza un breve análisis descriptivo sobre la evolución de los precios de la tierra de cultivo y el canon, así como, la relación entre ellos. En el apartado tercero se describe la metodología empleada para la valoración al supuesto concreto que se plantea como experimento. Por último, se recogen las conclusiones, referencias bibliográficas y anexos.

2. ANÁLISIS DESCRIPTIVO

El objetivo del análisis que se realiza en este apartado es significar el sesgo en el ritmo de crecimiento del precio de la tierra de cultivo respecto del ritmo de crecimiento del canon. El precio medio de la tierra con aprovechamiento agrícola en Canarias ha pasado de 7.615 €/ha a 59.153 €/ha entre los años 1983 y 2015. Así pues, el precio medio de la tierra de cultivo ha crecido a una tasa de crecimiento acumulada[6] del 676% muy superior al 278% de media nacional[7] durante este periodo. Así pues, en Canarias, los precios de la tierra de cultivo se han multiplicado por 7,76 frente al 3,78 de media nacional. No obstante, entre los años 2000 y 2012 el precio medio de la tierra de cultivo ha aumentado desde los 52.095 €/ha a los 59.153 €/ha. Esto es, un crecimiento acumulado de 13,54%. La media nacional durante este periodo ha sido de 33,05%, pasando de 7.294 €/ha a 9.705 €/ha. La evolución ha sido muy dispar si se compara por clase de tierra. La tierra de secano apenas ha visto crecer su precio desde los 32.718 €/ha a los 35.585 €/ha entre 2000 y 2012. En este caso, el crecimiento acumulado durante este periodo ha sido del 8,76%. No obstante, el crecimiento de los precios de la tierra de regadío ha sido mucho mayor, pasando de 75.304 €/ha a 85.006 €/ha. Esto es, el precio de la tierra de regadío ha crecido a una tasa acumulada de

[6] $(Y_t / Y_{t-1}) - 1$
[7] Encuesta sobre Precios de la Tierra.

12,88% entre los años 2000 y 2012. La tasa media nacional de crecimiento acumulado durante este periodo ha sido en el caso de la tierra de secano del 49,40% y en el caso de la tierra de regadío de 35,86%. Es claro que el caso de Canarias es un caso singular por cuanto parte de valores respecto del precio de la tierra significativamente más elevados que los valores medios para España. A mayores el ritmo de crecimiento del mismo es bastante dispar según el periodo que se considere, lo que hace intuir que estos saltos en el ritmo de crecimiento puedan deberse a factores diferentes a la productividad, rendimiento del suelo u otro tipo de factores como podría ser la tecnología. Por otra parte, el canon de arrendamiento en Canarias pasa de 865 €/ha a 1.173€/ha entre los años 1998 (primer dato disponible de la Encuesta) a 2012. Esto es, el canon ha crecido a una tasa acumulada del 35,60% durante este periodo. El canon se ha multiplicado por 1,35 durante este periodo. En España, el canon ha pasado de 120 €/ha (1998) a 153 €/ha (2012). Esto es, el canon se ha multiplicado como media en España un 1,27. Entre los años 2000 y 2012 el canon en Canarias ha experimentado un crecimiento acumulado de 20,55%. Esto es, el canon se ha multiplicado por 1,20. En España la tasa de crecimiento acumulada ha sido de 10,87%. Esto es, en España el canon se ha multiplicado por 1,11 entre 2000 y 2012. El canon en Canarias también crece a mayor ritmo que la media nacional. Además, mientras el precio de la tierra en Canarias creció durante este periodo un 13,54%, el canon lo hizo un 20,55%. Por tanto, el canon crece a mayor velocidad que el precio de la tierra. Según clase de la tierra, el canon de la tierra de secano ha experimentado un crecimiento acumulado de 102,28% entre los años 2000 (833 €/ha) y 2012 (1.685€/ha); mientras que, el crecimiento del canon de la tierra de regadío ha sido del 38,35% entre 2000 (2.928 €/ha) y 2012 (4.051€/ha). En Canarias tanto el precio medio de la tierra de cultivo como el canon son superiores con gran diferencia respecto de la media española, así como, también, su evolución. En el año 2000, el precio de la tierra era 53,54 veces el canon (ratio) en Canarias. Esta ratio en el año 2012 es de 50,42 veces el canon. Así pues, se ha reducido ligeramente el número de veces que el precio de la tierra contiene el canon. No obstante, la ratio sigue siendo bastante elevada.

3. METODOLOGÍA Y RESULTADOS

El **método sintético**[8] **por comparación**, así como, el **método analítico**[9] **de capitalización de rentas** son métodos ampliamente conocidos y usados en el ámbito de la valoración. También, en el ámbito de las valoraciones administrativas del suelo. Así, el art. 26 de la Ley 6/98 establece que el valor del suelo no urbanizable se determinará por el método de comparación a partir de valores de fincas análogas. Muy pocas veces concurren los requisitos necesarios para asegurar su objetividad y la eliminación de elementos especulativos (Preámbulo del TRLS'08), por lo que se abandona el método de comparación a efectos de la valoración del suelo rural y se adopta el método asimismo habitual de la capitalización de rentas[10] pero sin olvidar que, sin considerar las expectativas

[8]Unión de elementos, síntesis. De lo heterogéneo a lo común.
[9]Análisis, descomposición. Se descompone el elemento para su análisis.
[10]Previsto también en la Orden ECO/805/2003, de 27 de marzo, sobre normas de valoración de bienes inmuebles y determinados derechos para ciertas finalidades financieras. Utilizado en Estados Unidos para la valoración de la tierra de cultivo desde el siglo XIX.

urbanísticas, la localización influye en el valor de este suelo, siendo la renta de posición un factor relevante en la formación tradicional del precio de la tierra. De ahí surge el criterio del factor de corrección por localización. Conforme establece el art.36 de la actual LSRU'15, y su desarrollo en el Capítulo III del RV'11, cuando el suelo sea rural a los efectos de esta ley, los terrenos se tasarán mediante la capitalización de la renta anual real o potencial, la que sea superior, de la explotación según su estado en el momento al que deba entenderse referida la valoración. Un cambio conceptual importante con respecto a la legislación anterior es que todas las edificaciones, construcciones e instalaciones que formen parte de la obtención de la renta de explotación no podrán valorarse de forma independiente. Así, determina el Reglamento en su art. 7.4 que las edificaciones, construcciones e instalaciones en suelo rural, cuando deban valorarse con independencia del mismo, se tasarán de acuerdo con lo establecido en el artículo 18 de este Reglamento. En el mismo determina que la valoración de las edificaciones, construcciones e instalaciones que sean compatibles con el uso o rendimiento considerado en la valoración del suelo y no hayan sido tenidas en cuenta en dicha valoración por su carácter de mejoras permanentes entendiendo por tales aquellas que no hayan participado en modo alguno en la obtención de las rentas consideradas en la valoración ni sean susceptibles de generar rentas de explotación, se realizará aplicando la expresión prevista en el texto legal. Así pues, se valora el suelo rural por su rendimiento como si de una empresa agraria se tratara. El enfoque alternativo de valoración que se presenta en este trabajo consiste en determinar los factores que inciden en el valor del suelo rural, tales como, el rendimiento del suelo, productividad, factores endógenos y exógenos, como, por ejemplo, el tipo de interés de la deuda pública o los cambios legislativos. Aspecto este último que no se ha podido analizar porque los datos disponibles actualmente no lo permiten[11]. El **método de los precios hedónicos** parte de la idea de que el conjunto de características que componen un bien heterogéneo como es el suelo rural tienen un reflejo en su precio de mercado. Se asume, pues, que el precio puede ser descompuesto en función de sus diferentes atributos y, por tanto, se puede asignar un precio implícito a cada uno de dichos atributos una vez estimada la ecuación. De los resultados de dicha estimación que se recogen en el Anexo 6.3 de este documento se puede observar que la evolución del precio de la tierra presenta una elasticidad positiva al rendimiento del suelo, a la productividad de la actividad agrícola, a las ayudas y presenta una elasticidad negativa en relación con el tipo de interés de la deuda pública y en relación con los precios percibidos por el agricultor. A pesar de la limitación de los datos disponibles pues sólo ha sido posible estimar una serie de temporal de 10 años, el resultado obtenido es bastante aceptable en cuanto a la bondad del ajuste y validez del modelo. En el Cuadro que se muestra a continuación se pueden observar las diferencias de valor resultado de aplicar los diferentes métodos de valoración contemplados en la normativa y según los criterios de valoración desarrollados en el actual Reglamento. De la observación del mismo se puede extraer que el elemento más distorsionante en el caso de Canarias es el factor de corrección por localización por las razones ya expuestas en la introducción de este trabajo, llegando a superar el valor medio €/m^2 del suelo urbano. Asimismo, se observa que el valor resultado de la agregación (método de

[11]Sería necesario disponer de una encuesta de microdatos sobre el precio de la tierra y demás factores que le afectan.

comparación) resulta bastante sesgado y alejado de los valores que se podrían obtener en un caso concreto resultado de la explotación o de su arrendamiento por lo que está sobradamente justificado el abandono del método de comparación pues el sesgo puede ser elevado tanto al alza como a la baja. Por último, el valor obtenido aplicando el método de los precios hedónicos a las variables de Canarias no es significativamente diferente del obtenido aplicando el método de capitalización de rentas que, en definitiva, es un método que procede de la econometría, simplificado a una sola variable (la renta). Los resultados de la estimación del modelo de precios hedónicos (Anexo 6.3) prueban la validez del mismo. Las variables se expresan en logaritmo a efectos de analizar la elasticidad del precio de la tierra respecto de las variables explicativas[12]. Así, se comprueba que el precio de la tierra con aprovechamiento agrícola (tomate) aumenta con el rendimiento de la producción de tomate (logrdto) y respecto de las ayudas al tomate (logayuda) pero con una elasticidad inferior a uno; esto es, menos que proporcionalmente. Sin embargo, aumenta más que proporcionalmente respecto de la productividad de la mano de obra (logpdv). La relación entre el precio de la tierra y el tipo de interés de la deuda pública es negativa. Esto es lógico porque la deuda pública es el activo de inversión alternativo al suelo rural con una seguridad similar, de forma que, cuando sube el tipo de interés de la deuda pública aumenta la rentabilidad de la misma resultando más atractiva que la inversión en suelo rural, y por ende, baja el valor del suelo rural[13]. La constante es negativa porque desde 2002 (fecha de inicio de la serie temporal del modelo) hasta el 2012 el precio de la tierra con uso agrario ha ido descendiendo [14] .

[12]Función Cobb-Douglas del tipo: $Y = B_0 X_1^{B1} X_2^{B2} \exp(u)$.
[13]Es la operativa del método analítico de capitalización (actualización) de rentas.
[14]También el precio de la tierra de labor de regadío y el precio de la tierra de secano.

Cuadro comparativo del valor del suelo rural (€/ha), según método de valoración y texto legal. Año 2012.

Texto Legal	Método de valoración	Hipótesis de partida o Experimento				Resultado o Valor (€/ha)
Ley 6/98 (art. 26.1)	Método de comparación	Supongamos que no se han producido transacciones de fincas análogas o no se dispone de los datos por lo que acudimos a la Encuesta de Precios de la Tierra. Comparamos con otras tierras destinadas al cultivo.				85.006
LSRU'15 (art. 36) RV'11 (capítulo III)	Método de capitalización de rentas	Renta constante a tiempo infinito, tipo de capitalización r_1, coeficiente corrector del Anexo I, fórmula:	Supongamos una explotación con producción de tomate (regadío, protegido). Aplicamos rendimientos medios (hipótesis de partida)	R =Margen neto*** *Precio medio percibido**** *Rdto. medio (kgrs./ha)***** = 9%*0,73 €/kgrs.*100.802 kgrs./ha; R = 6.622,69 €/año r_1 = 5,28%*0,78 (1) r_1 = 4,12%	Sin Factor de corrección por localización	160.745
					Con Factor de localización con el máximo del doble (anterior a la Sentencia del TC 141/2014, de 11 de septiembre).	**321.490**
					Con Factor de localización sin el máximo del doble (posterior a la Sentencia del TC 141/2014, de 11 de septiembre) **2,5** (*ver Anexo 6,1*)	**401.862**
			Supongamos que nos encontramos en el art. 9 del RV'11. No se dispone de información contable ni de estudios. Recurrimos al canon de arrendamiento.	Canon de arrendamiento medio de las tierras de labor de regadío en Canarias (€/ha). C = 4.051 (€/ha). Hipótesis de simplificación: supongamos que no hay derechos y mejoras atribuibles. r_1 = 4,12%	Sin Factor de corrección por localización	98.325
					Con Factor de localización con el máximo del doble (anterior a la Sentencia del TC 141/2014, de 11 de septiembre).	**196.650**
					Con Factor de localización con el máximo del doble (posterior a la Sentencia del TC 141/2014, de 11 de septiembre) **2,5** (*ver Anexo 6,1*)	**245.812**
Enfoque alternativo (Estudios hedónicos de estimación del valor de la tierra, literatura, AEV, etc.,)		Método de los Precios Hedónicos		Función doble logaritmo: $P_r = f(x_1, x_2, ..., x_n)$	Sin Factor de corrección por localización	170.894

Fuente: Elaboración propia. **Nota 1:** *** Margen neto es la media del beneficio neto según dos puntos de la cadena productiva y de comercialización del tomate (ver Anexo 6.2); *** Precio o Ingreso medio percibido según datos de la FEPEX (ver Anexo 6.2); ***** Rendimiento medio (MAAM).(1) Media rentabilidad de las Obligaciones del Estado a 30 años, correspondientes a los tres años anteriores a la fecha, en este caso 1/01/2012, a la que deba entenderse referida la valoración (Banco de España) corregido aplicando un coeficiente corrector en función del tipo de cultivo que en el caso del tomate sería el 0,78 (Anexo I del Rv'11, cultivo protegido de regadío). **Nota 2**: El valor del suelo urbano **€/m²** para el ejercicio 2012 es el siguiente (Ministerio de Fomento):

	1º	2º	3º	4º
Canarias	206,1	214,5	206,1	217,9
Las Palmas	319,7	267,8	228,7	240,7
S.C.Trfe.	158,4	168,3	169,9	185,9

4. CONCLUSIONES

Del modelo de precios hedónicos estimado en este trabajo, se extrae que el precio de la tierra con aprovechamiento agrícola (tomate) aumenta con el rendimiento de la producción de tomate (logrdto), y respecto de las ayudas al tomate (logayuda), pero con una elasticidad inferior a uno (esto es, menos que proporcionalmente) aunque en el caso del factor de rendimiento la elasticidad está próxima a la unidad (0,95). El precio de la tierra de cultivo aumenta más que proporcionalmente respecto de la productividad de la mano de obra (logpdv). Es significativo que el precio percibido por los agricultores ha incidido negativamente en los últimos años (2002-2012) en el precio de la tierra de cultivo. Canarias es una región que por su limitación territorial debe prestar especial atención a la evolución del precio de la tierra especialmente en el caso del medio rural pues de ello dependerá no sólo la subsistencia de los cultivos, sino la propia protección del medio natural como un recurso natural escaso, así como, la posibilidad de llevar a cabo infraestructuras públicas de interés general. El factor de corrección por localización en Canarias no corrige adecuadamente el sesgo por localización o ubicación a consecuencia de la limitación geográfica, su peculiar orografía y la elevada densidad demográfica. El hecho de que con la aplicación de este factor de corrección se pueda superar incluso el valor medio del suelo urbano hace que peligre la propia subsistencia del suelo rural con aprovechamiento agrícola la pudiendo llegar a convertirse en un activo refugio más que en un activo productivo.

5. BIBLIOGRAFÍA

BOSA M. S. Y P. O. DÉNIZ (2002): “Evolución del cultivo del tomate en Canarias desde la incorporación a la Unión Europea (1986-2001)”. *Estudios Agrosociales y Pesqueros*, nº 196: 133-152.

CABALLER V., (1998): *Valoración Agraria. Teoría y Práctica*. MundiPrensa eds., Madrid.

CÁCERES HERNÁNDEZ, J. J. (1997): *El Tomate Canario de Exportación Estacionalidad de las Series Semanales de Oferta y Precios*. Tesis. Universidad de La Laguna. Departamento de Economía Aplicada.

CÁCERES HERNÁNDEZ, J. J. (2000): “Costes de Producción y Exportación de tomate en Canarias”. *Estudios Agrosociales y Pesqueros*, nº 186: 175-201.

GREENE W. H. (2003): *Econometric analysis*. 5th ed. Prentice Hall.

JIMÉNEZ FUMERO, M. (1991): “El cultivo de tomates bajo invernaderos de malla”. *Horticultura,* nº 66. Canarias, marzo de 1991.

MARRERO, R. (1996): *Formación y maduración del tomate*. Laboratorios del SOIVRE. Boletín Técnico Informativo, 2. Dirección General de Comercio Exterior. Secretaría de Estado de Comercio, Turismo y PYMES. Ministerio de Economía y Hacienda. Madrid. 63 pp.

RODRÍGUEZ, F. (1990): *Situación actual y futura del tomate en la provincia de Las Palmas*. En III Jornadas de Transferencia Tecnológica. El cultivo del tomate. Universidad de La Laguna, Consejería de Agricultura y Pesca, Cabildo Insular de Tenerife, Cooperativa Agrícola de Guía de Isora. Ediciones y Promociones LAV, S.L., pp. 270-277.

SUÁREZ, M., P. OJEDA (2002): "Evolución del cultivo de tomate en Canarias desde su incorporación a la Unión Europea (1986-2001)". *Estudios Agrosociales y Pesqueros*, nº 196, pp: 133-152.

CABALLER, V. (1998): Valoración Agraria. Teoría y Práctica. Ediciones Mundi-Prensa. Madrid.

ROSEN, S. (1974): "Hedonic Prices and Implicit Markets: Product Differentiation in Perfect Competition". *Journal of Political Economy*: 34-55.

6. ANEXOS

6.1 Factor de corrección por Localización. Ejemplo: Finca ubicada en el T.M. De San Bartolomé de Tirajana (Gran Canaria).

El art. 36 de la LSRU'15, y su desarrollo en el art. 17 del RV'11, regulan el factor de corrección por localización. Establece el articulado que el valor del suelo rural así obtenido podrá ser corregido al alza **hasta un máximo del doble**[15] en función de factores objetivos de localización, como la accesibilidad a núcleos de población o a centros de actividad económica o la ubicación en entornos de singular valor ambiental o paisajístico, cuya aplicación y ponderación habrá de ser justificada en el correspondiente expediente de valoración, todo ello en los términos que reglamentariamente se establezcan.

Desarrolla el art. 17 del RV'11 que la valoración final del suelo, deberá tener en cuenta la localización espacial concreta del inmueble y aplicar, cuando corresponda, un factor global de corrección al valor de capitalización, según la siguiente fórmula:

$$Vf = V \,.\, FI \qquad ec.[1]$$

Donde:

Vf = valor final del suelo en euros.

V = valor de capitalización de la renta de la explotación, en euros.

FI = Factor global de localización.

[15]Punto declarado inconstitucional.

El factor global de localización, deberá obtenerse del producto de los tres factores de corrección que se mencionan a continuación **y no podrá ser superior a dos (actualmente, no hay límite)**:

a) Por accesibilidad a núcleos de población, **u_1**. Se calculará aplicando la siguiente expresión:

$$u_1 = 1 + \left[P_1 + \frac{P_2}{3} \right] \frac{1}{1.000.000} \qquad ec.[2]$$

Donde:

P_1 = Es el número de habitantes de los núcleos de población situados a menos de 4 km de distancia medida a vuelo de pájaro, entendida como la distancia en línea recta medida sobre la proyección en un plano horizontal.

P_2 = Es el número de habitantes de los núcleos de población situados a más de 4 km y a menos de 40 km de distancia medida a vuelo de pájaro o 50 minutos de trayecto utilizando los medios habituales de transporte y en condiciones normales.

De acuerdo con los datos de las Tablas que se muestran a continuación, la población cuya distancia a la parcela objeto de valoración es menor a 4 kilómetros de distancia a vuelo de pájaro es de 7.167 habitantes. Esto es:

P_1 = 7.167

Según la misma tabla, la población cuya distancia a la parcela objeto de valoración está comprendida entre 4 y 40 kilómetros es de 245.525 habitantes. Esto es:

P_2 = 245.525

Por tanto, sustituyendo los valores en la expresión anterior resulta el siguiente valor de u_1:

$$u_1 = 1 + \left[P_1 + \frac{P_2}{3} \right] \frac{1}{1.000.000} = 1 + \left[7.167 + \frac{245.525}{3} \right] \frac{1}{1.000.000} = 1{,}089$$

b) Por accesibilidad a centros de actividad económica, u_2.

Cuando el suelo rural a valorar esté próximo a centros de comunicaciones y de transporte, por la localización cercana a puertos de mar, aeropuertos, estaciones de ferrocarril, y áreas de intermodalidad, así como próximos a grandes complejos urbanizados de uso terciario, productivo o comercial relacionados con la actividad que desarrolla la explotación considerada en la valoración, el factor de corrección u_2 se calculará de acuerdo con la siguiente expresión:

$$u_2 = 1{,}6 - 0{,}01\, d \qquad ec.[3]$$

Donde d es la distancia kilométrica desde el inmueble objeto de valoración utilizando las vías de transporte existentes y considerando el trayecto más favorable, **no siendo esta distancia superior en ningún caso a 60 kilómetros**.

La parcela objeto de valoración está próxima a varios grandes núcleos de población con gran actividad comercial, siendo el de mayor importancia el del municipio de Telde a 34 kilómetros de distancia aproximadamente. El aeropuerto de Gran Canaria está aproximadamente a 35 kilómetros de distancia. La parcela está próxima a un puerto deportivo a menos de 1 kilómetro de distancia. Es por ello que se estima adecuado cuantificar el factor de corrección por accesibilidad centros de actividad económica, u_2, tomando como referencia, en este caso, en particular la distancia al aeropuerto de Gran Canaria.

$$u_2 = 1{,}6 - 0{,}01\, d = 1{,}6 - 0{,}01 * 35 = 1{,}25$$

c) Por ubicación en entornos de singular valor ambiental o paisajístico, u_3.

Cuando el suelo rural a valorar esté ubicado en entornos de singular valor ambiental o paisajístico, resultará de aplicación el factor corrector u_3, que se calculará de acuerdo con la siguiente expresión:

$$u_3 = 1{,}1 + 0{,}1\,(p + t) \qquad ec.[4]$$

La parcela se ubica en un lugar de singular interés paisajístico además de ser considerado este suelo como urbanizable desde el planeamiento municipal por lo que admite un régimen de usos y actividades diferentes a los agropecuarios lo que incrementa su valor. Es por ello que se le asigna un coeficiente de ponderación de valor 1 para la *p* por su valor paisajístico por cuanto no goza de protección ambiental alguna como espacio protegido o figurar similar. En cuanto al otro coeficiente de ponderación se le asigna un valor de siete para la *t.*

Por tanto:

$$u_3 = 1{,}1 + 0{,}1\,(p + t) = 1{,}1 + 0{,}1\,(1 + 7) = 1{,}9$$

El factor global de localización, conforme a lo que ya ha sido expuesto se obtiene del producto de los tres factores de corrección, y **que no podrá ser superior a dos (actualmente no existe límite)**.

$$F_L = u_1 * u_2 * u_3 = 1{,}089 * 1{,}25 * 1{,}9 = 2{,}5 > 2$$

Por tanto, el factor global de localización tomaría el valor de 2 conforme la redacción anterior. Actualmente al no existir límite deberíamos aplicar un 2,5.

Tablas a1; a2: Número de habitantes y distancia a efectos del cálculo del Factor de Localización.

POBLACIÓN A MENOS DE 4 KM		
Población	**Distancia aproximada**	**Habitantes**
Calderin	2,75	315
Campo Internacional	3,71	508
Maspalomas	3,3	91
Las Meloneras	2,46	95
Pasito Blanco	0,67	194
Pedrazo Alto	2,90	75
Pedrazo Alto	2,69	31
Sonneland	3,11	1.281
El Tablero	3,54	4.577
Total		**7.167**

Fuente: Censo de Población y Viviendas 200116. Ine.

POBLACIÓN ENTRE 4 KM Y 40 KM		
Población	**Distancia aproximada**	**Habitantes**
Santa Lucía	16,88	33.059
Telde	**33,12**	77.356
Agüimes	24,33	16.156
San Bartolomé	10,75	24.451
Ingenio	27,73	21.807
Valsequillo	29,05	6.374
Santa Brígida	33,85	12.199

[16] Primer Censo con resultados detallados por entidades, núcleos de población y diseminado. El Padrón no es herramienta estadística.

San Mateo	28,87	6.153
Mogán	14,61	8.688
Tejeda	24,34	2.361
La Aldea de San Nicolás	26,39	7.751
Artenara	30,41	1.105
Valleseco	33,06	4.421
Teror	35,49	10.368
Moya	37,75	8.007
Agaete	35,95	5.269
Total		**245.525**

Fuente: Censo de Población y Viviendas 199117. Ine.

6.2 Margen de Beneficio Neto en la producción de tomate.

[17] Primer Censo publicado con datos desagregados por municipios.

EVOLUCIÓN DE LAS EXPORTACIONES DE CANARIAS - EN EUROS

	2.008	2.009	2.010	2.011	2.012
ACELGA					
AJO	1.792	2.587	9.599	11.128	19.870
ALCACHOFA		50		102	151
APIO	5.060	3.419	4.264	5.216	6.976
BERENJENA	19.511	2.800	2.139	1.313	564
CALABACÍN	6.742	13.581	10.192	8.659	14.812
CALABAZA					1.338
CEBOLLA	5.181	17.123	196.210	12.729	21.344
COLES	28.571	31.910	21.637	24.979	22.101
ENDIVIA Y ESCAROLA	3.074	4.550	1.037	1.116	2.527
ESPÁRRAGO	117	216	68		
ESPINACA		26		209	62
GUISANTE					
JUDÍA			92	33	81
LECHUGA	10.690	5.794	6.031	14.134	10.271
MAÍZ DULCE					
PATATA	13.117	51.510	26.226	31.257	19.921
PEPINO	14.186.932	17.479.220	14.462.905	13.998.901	16.957.828
PIMIENTO	47.446	64.904	58.821	53.025	62.150
PUERRO	4.369	4.932	3.751	4.553	163.656
TOMATE	95.589.080	83.835.275	61.649.866	70.156.377	61.255.418

Fuente:Federación Española de Asociaciones de Productores Exportadores de Frutas, Hortalizas, Flores y Plantas vivas (FEPEX).

EVOLUCIÓN DE LAS EXPORTACIONES DE CANARIAS - EN TONELADAS

	2.008	2.009	2.010	2.011	2.012
ACELGA					
AJO	1	1	6	7	9
ALCACHOFA		0		0	0
APIO	4	3	4	5	6
BERENJENA	17	8	6	4	1
CALABACÍN	21	36	31	29	35
CALABAZA					4
CEBOLLA	14	61	261	62	66
COLES	76	91	73	96	69
ENDIVIA Y ESCAROL	2	8	2	1	5
ESPÁRRAGO	0	0	0		
ESPINACA		0		0	0
GUISANTE					
JUDÍA			0	0	0
LECHUGA	10	6	20	41	34
MAÍZ DULCE					
PATATA	24	162	72	177	67
PEPINO	18.886	23.312	19.298	18.646	22.595
PIMIENTO	76	122	108	114	117
PUERRO	4	5	5	7	32
TOMATE	124.595	110.698	82.937	94.762	83.228

Fuente:Federación Española de Asociaciones de Productores Exportadores de Frutas, Hortalizas, Flores y Plantas vivas (FEPEX).

6.3 Estimación del modelo hedónico (MCO).

El modelo econométrico se expresa como una función doble logaritmo del tipo Cobb-Douglas:

$$P_r = f\left(x_1, x_2, ..., x_n\right)$$

$$P_r = B_0\, X_1^{B1}\, X_2^{B2}\, X_3^{B3}\, X_4^{B4}\, X_5^{B5}\, \exp(u).$$

Donde,

La variable dependiente, explicada o regresando es P_t. En este caso, es el logaritmo del precio de la tierra (logPrtierra).

X_{it} son las variables explicativas (características estructurales y de otro tipo). En este caso, son: logaritmo del rendimiento del tomate (kgrs./ha), logaritmo de la productividad ($VAB_{agricultura}$/Empleos equivalentes del subsector agrícola), logaritmo de la ayuda media al tomate (€/kgr), logaritmo del tipo de interés promedio de las obligaciones a 30 años (logi), logaritmo del precio medio percibido por los agricultores (€/100kgrs).

$B_i (i > 0)$son los parámetros respectivos a cada variable independiente.
B_0es la intersección o término "constante".

Resultado estimación de los parámetros (MCO):

```
. regress logPrtierra logrdto logpdv logayuda logi logPrmedagri
```

Source	SS	df	MS	Number of obs =	7
Model	.093881696	5	.018776339	F(5, 1) =	4200.91
Residual	4.4696e-06	1	4.4696e-06	Prob > F =	0.0117
				R-squared =	1.0000
				Adj R-squared =	0.9997
Total	.093886165	6	.015647694	Root MSE =	.00211

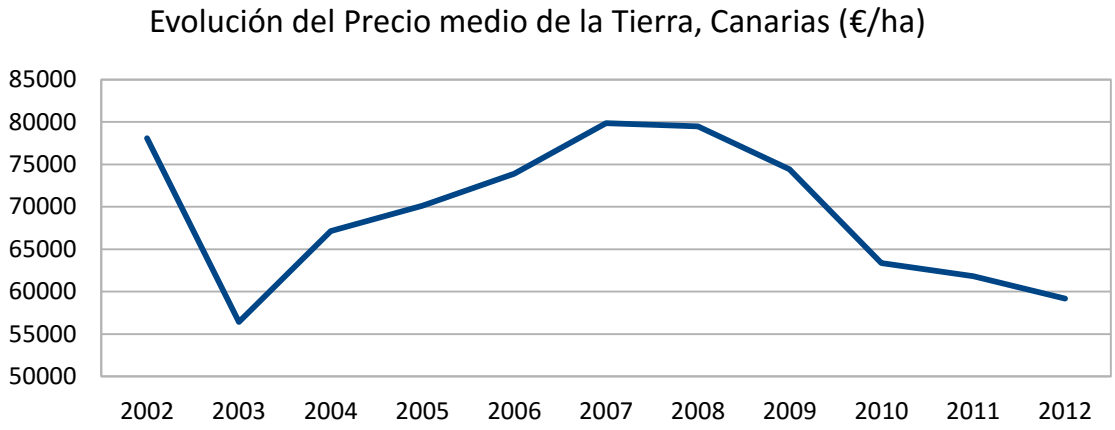
logPrtierra	Coef.	Std. Err.	t	P>|t|	[95% Conf.	Interval]
logrdto	.9587893	.0241405	39.72	0.016	.6520555	1.265523
logpdv	3.778684	.0816484	46.28	0.014	2.741243	4.816125
logayuda	.1415921	.0063904	22.16	0.029	.060395	.2227893
logi	-2.930443	.0432165	-67.81	0.009	-3.479561	-2.381325
logPrmedagri	-.8339735	.0163987	-50.86	0.013	-1.042339	-.6256077
_cons	-31.09809	.7142218	-43.54	0.015	-40.17314	-22.02304

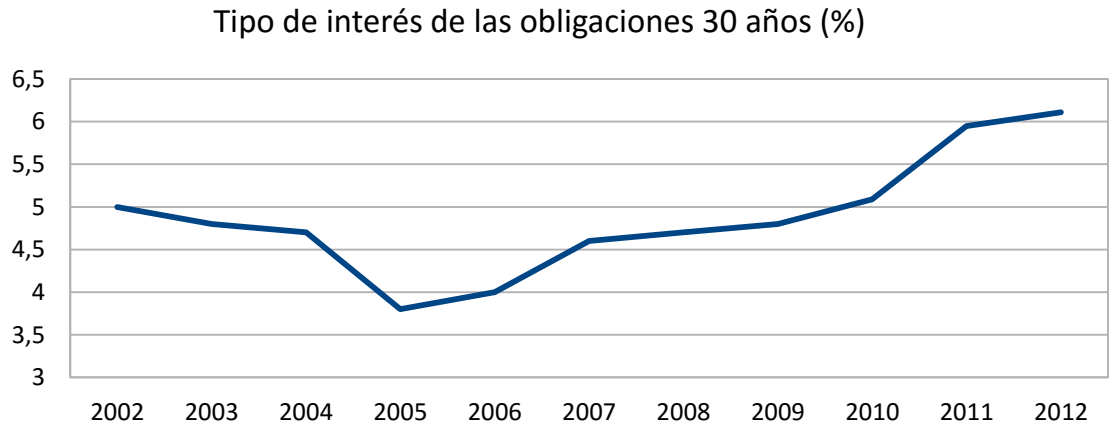
El modelo es significativo y la bondad del ajuste es bastante buena.

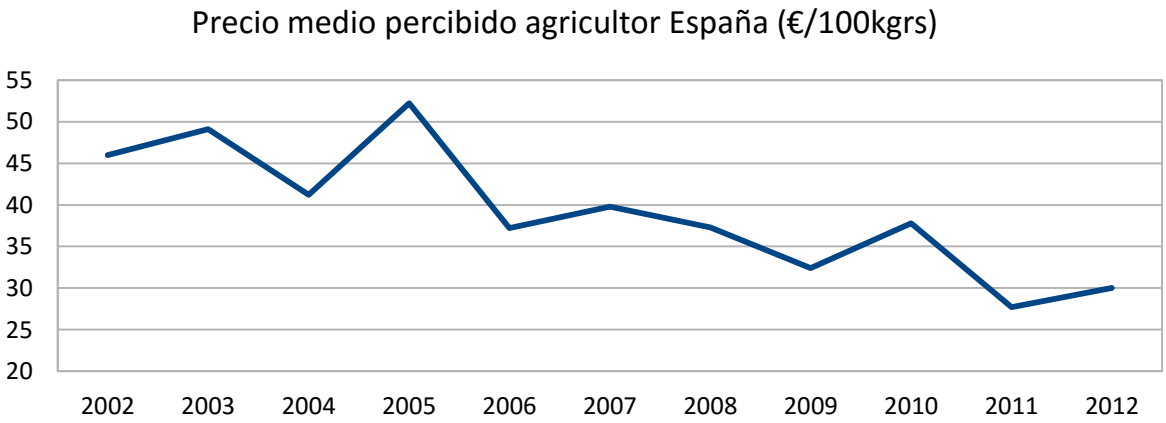
Contraste de heterocedasticidad:

```
. estat hettest

Breusch-Pagan / Cook-Weisberg test for heteroskedasticity
         Ho: Constant variance
         Variables: fitted values of logPrtierra

         chi2(1)      =     1.35
         Prob > chi2  =   0.2455
```

Evolución de algunas variables del modelo:







6.4 Tipo de interés de referencia

21. MERCADO PRIMARIO DE VALORES
C) Administraciones Públicas

21.16 Valores di
Administr
Tipos de i

	A largo plazo									
	Bonos a 3 años		Bonos a 5 años		Obligaciones a 10 años		Obligaciones a 15 años		Obligaciones a 30 años	
	Tipo medio ponderado 1	Tipo marginal 2	Tipo medio ponderado 3	Tipo marginal 4	Tipo medio ponderado 5	Tipo marginal 6	Tipo medio ponderado 7	Tipo marginal 8	Tipo medio ponderado 9	Tipo marginal 10
10	2,75	2,79	3,23	3,27	4,49	4,51	4,94	4,96	5,09	5,11
11	4,06	4,10	4,61	4,64	5,51	5,55	5,97	5,99	5,95	5,96
12	3,86	3,93	4,74	4,79	5,67	5,72	-	-	6,11	6,15
13	2,45	2,48	3,40	3,43	4,74	4,76	5,18	5,19	5,45	5,46
14	0,99	1,01	1,51	1,53	2,72	2,74	3,59	3,62	3,77	3,79
15	0,33	0,35	0,76	0,78	1,74	1,75	2,13	2,15	2,75	2,76

Fuente: Banco de España.

E. NUEVOS TIEMPOS, NUEVOS OBJETIVOS Y NUEVOS MODELOS EN LA GESTIÓN, DISCIPLINA Y VALORACIONES DEL SUELO

Aproximaciones a los fundamentos del Derecho urbanístico y la Planificación urbana en Cuba: dificultades teóricas y prácticas del actual modelo

Alexey Martín López*
José Manuel Jurado Almonte**
**Doctorando en Desarrollo Local y Planificación Territorial, Universidad de Huelva*
***Doctor en Geografía, Universidad de Huelva*

RESUMEN
Hasta el momento, Cuba no cuenta con Ley del suelo. Los procesos de desarrollo urbano se han regulado por un deficiente Decreto de 1978. La mayor trascendencia la ha tenido la planificación económica-centralizada en detrimento de la autonomía local. La transformación urbanística de los municipios cubanos se ha visto determinada por principios y directrices nacionales alejadas de los problemas de las localidades concretas. En la presente investigación se reflexiona sobre tales circunstancias y sus consecuencias en la realidad de sus ciudades y poblaciones.

ABSTRACT
Up to this time, in Cuba doesn´t exist a Land Planning Law. The urban development process has been regulated through a deficient statutory order from 1978. The centralized economic planning is transcendental at the expense of local autonomy. The urban transformation in the Cuban municipalities has been defined by national guidelines away from the local concrete problems. This paper contains the reflection about these circumstances and the implications in the Cuban towns and their population.

PALABRAS CLAVE
Cuba, desarrollo urbano, derecho urbanístico, planificación urbanística, planificación económica centralizada.

KEYWORDS
Cuba, urban development, Urban Law, urban planning, centralized economic planning.

1. INTRODUCCIÓN

Un punto neurálgico de la planificación urbanística se reconoce en las tensiones entre los intereses colectivos y los individuales; concretándose, sobre todo, en la relación propiedad del suelo/planificación urbana. Relación en la que el planeamiento va a resultar el instrumento público que dota de contenido al mencionado derecho subjetivo. En lo que se refiere a la planificación urbanística de corte marxista[1] parte de la vital trascendencia de esta interrelación, y pretende salvar las contradicciones mediante una estrategia que se apoya en los dos pilares esenciales comentados. De un lado, la naturaleza de la relación de propiedad y, del otro, la planificación económica. Ambas en manos del Estado y que se convierten en elementos determinantes de los procesos de urbanización. Pues la propiedad del suelo susceptible de urbanizarse es de titularidad pública, como también lo es la planificación de la economía. De este modo, se define el modelo de planificación urbana.

La pretensión de subvertir el modo en que se manifestaba la mencionada relación tiene un punto de inflexión en la teoría marxista. De hecho, Marx, C., y Engels, F. (2011: 31) ponen su atención en que la sociedad burguesa no abolió las contradicciones de clase (se refieren al paso de la sociedad feudal a la capitalista), sino que únicamente sustituyó las condiciones de opresión y las viejas formas de lucha. Apoyándose en tal presupuesto, aquellos pensadores decimonónicos se pronunciaban acerca de que los proletarios sólo podrían cambiar el estado de las cosas aboliendo el modo de apropiación capitalista, para lo cual se imponía acabar con la propiedad privada por ser la base de tal modo de producción. Dado que el monopolio de la propiedad del suelo sería la base del monopolio del capital (Marx, C., y Engels, F., 2011: 45; Marx, C., 1977: 12), para Marx, C., (1977: 15-16) la solución consistía en la colectivización de la propiedad, o sea, la propiedad común sobre los medios de producción. Por tanto, si los bienes de producción fuesen propiedad colectiva (del proletariado), se produciría una distribución de los medios de consumo distinta (Marx, C., 1977: 19).

En Cuba, el reconocimiento constitucional de estos presupuestos teóricos expuestos implica que las normas (jurídicas o metodológicas) que desarrollan la Carta Magna deben incorporar, articular y concretar los citados fundamentos. El mencionado rol corresponde, en primer término, al Reglamento sobre Planificación Física[2] (RPF). Si se hace una interpretación extensiva del artículo 5 del RPF, así como a tenor de la Disposición Especial Segunda, en su primer apartado -del propio Reglamento-, podría considerarse que existe el respaldo jurídico de las metodologías que han sido diseñadas desde el Instituto de Planificación Física Nacional (IPF) con vistas a suplir las carencias del RPF[3]. Por lo tanto, dicha metodología, sin tener carácter normativo, sí resulta vinculante para las Administraciones Locales. De este modo son asumidas por las

[1] Con mayor propiedad: la planificación en aquellos países cuya opción ideológica y su sistema político y económico viene dada por la asimilación de los postulados marxistas.
[2] Decreto 21 de 28 de febrero de 1978, Reglamento sobre Planificación Física.
[3] Véase Padrón Lotti, M., y otros, 2000.

direcciones territoriales del IPF (provinciales y municipales), que también deben incorporar, desarrollar y articular los fundamentos constitucionales. A ello es preciso añadir la incidencia de otras normas sobre la planificación urbanística en el país y, por supuesto, a los Planes Generales de Ordenamiento Territorial y Urbano (PGOTU).

En resumen, la ordenación urbana en Cuba se caracteriza por la estatalización de los medios de producción, la planificación centralizada, la peculiar configuración del poder local y sus potestades. Así como por otras singularidades, como: una deficiente regulación, una desestructurada gestión del suelo, ausencia de control jurisdiccional a la Administración, etc. Lo cierto es que el modelo cubano presenta serias dificultades en su puesta en práctica y, dejando a un lado el reiterado pretexto de los problemas económicos del país -no se hace referencia en esta investigación a este tipo de dificultades-, gran parte de los problemas se deben a la propia configuración del paradigma.

2. PRESUPUESTOS GENERALES DEL SISTEMA CUBANO

2.1. El derecho de propiedad estatal sobre los medios de producción y la planificación económica centralizada en Cuba. La relación entre ambas y con la planificación urbanística

Se ha puesto de relieve que la condición medular de la planificación urbanística está dada por la relación entre los intereses colectivos y los individuales, manifestándose, sobre todo, en la relación propiedad del suelo/planificación. De acuerdo a lo planteado, la planificación urbanística en el modelo cubano (cuyo soporte ideológico, político y económico viene dado por la asimilación de los postulados marxistas[4]) se apoya en una relación de propiedad estatal y una planificación económica centralizada (estatal también). Situación que determina los procesos de urbanización. Así, siguiendo las premisas de los clásicos (Marx, C., y Engels, F., 2011: 45; Marx, C., 1977: 12), el monopolio de la propiedad del suelo sería la base del monopolio del capital, y dicho monopolio en Cuba lo tiene el Estado. Según Marx, C., (1977: 15-16), la colectivización de la propiedad sentaría las bases para producir una distribución de los medios de consumo distinta, más justa (Marx, C., 1977: 19).

En ese sentido, y como ya se ha explicado, la Constitución de la República de Cuba (CRC) reconoce seis formas de propiedad, en su mayoría colectivas. La más significativa por su naturaleza y peso en la economía imprime el carácter socialista al régimen de este país: la propiedad estatal socialista sobre los medios fundamentales de producción, prevista en los artículos 14, 15, 16 y 17 CRC y,

[4] Según los artículos 1, 3, 5 y 7 de la Constitución de la República, Cuba es un Estado socialista, en el que el Partido Comunista, martiano y marxista-leninista, es la fuerza dirigente superior de la sociedad y del Estado, que organiza y orienta los esfuerzos comunes hacia la construcción del socialismo y el avance hacia la sociedad comunista.

como refiere Garcini Guerra, H. (1986: 176), constituye el patrimonio administrativo.

Al hilo de tales preceptos, el Decreto 21 de 1978, de 28 de febrero, Reglamento sobre Planificación Física (RPF), en sus artículos 4, 5 y 11, regula la planificación territorial y urbana, como la expresión física y espacial de las directrices de carácter socioeconómico, fijadas para los planes de la economía. La responsabilidad en la elaboración y proposición de los planes directores urbanos recae en los órganos del Poder Popular provinciales a través de sus direcciones de planificación física (artículo 20 RPF)[5].

Según el artículo 15 a) de la CRC y el 136 del Código Civil cubano[6] (CCc), el suelo susceptible de urbanizarse pertenecería, en gran parte, al Estado[7]. Ya que la propiedad cooperativa y la de los pequeños agricultores tienen como finalidad la producción agropecuaria sin posibilidad de alterar sus fines[8]. Por lo tanto, el suelo rústico susceptible de clasificarse como urbanizable es de titularidad estatal, de las cooperativas de producción agropecuaria y de pequeños agricultores. No obstante, también ostentan su titularidad distintos ministerios encargados de la producción azucarera, agropecuaria, turismo, actividad industrial, minera, defensa, etc[9]. En cualquier caso, la mayor proporción de suelo está en manos del Estado con las limitaciones pertinentes.

Ahora bien, si la propiedad es socialista y de economía centralizada es preciso explicar cómo se produce la relación titularidad del suelo/planificación. En el marco de las características expuestas los medios de producción son de propiedad estatal y las decisiones suelen tomarse desde arriba, respetando la jerarquía y el centralismo propio de este tipo de economías y sistemas político-administrativos. Sin embargo, el proceso se ha visto alterado en diversos

[5] No obstante, a partir de las modificaciones constitucionales de 1992 y el reajuste político que se vivió en la isla, se implementaron una serie de estrategias que buscaron la municipalización del planeamiento. Así, en 1999, el acuerdo Nº 3.435 del Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros, aprobó "con carácter provisional, las "Funciones y Atribuciones de las Direcciones Administrativas de la Administración Local". En el caso del Sistema de la Planificación Física, sus Direcciones Municipales asumen nuevas funciones de planeamiento y gestión y dejan de ser Direcciones de Arquitectura y Urbanismo para convertirse en Direcciones Municipales de Planificación Física" (Padrón Lotti, M., y otros, 2000: 19).

[6] Ley Nº 59, Código Civil, 16 de Julio de 1987.

[7] Artículos 15 a) CRC y 136 CCc, son de propiedad estatal socialista de todo el pueblo: las tierras que no pertenecen a los agricultores pequeños o cooperativas integradas por éstos.

[8] De acuerdo a lo preceptuado en los artículos 146, 150 127, 129.1 y 132 CCc, en relación con los artículos 1 a) y b), y 2 a) y ch) del Decreto-Ley Nº 125, 30 de enero de 1991 (de Régimen de posesión, propiedad y herencia de la tierra y bienes agropecuarios) las cooperativas y los agricultores pequeños poseen, usan, disfrutan y disponen de los bienes de su propiedad conforme a la explotación agropecuaria.

[9] De acuerdo al artículo 15 de la CRC, son de propiedad estatal socialista de todo el Pueblo:

a) las tierras que no pertenecen a los agricultores pequeños o cooperativas integradas por éstos, el subsuelo, las minas, los recursos naturales tanto vivos como no vivos dentro de la zona económica marítima de la República, los bosques, las aguas y las vías de comunicación;

b) los centrales azucareros, las fábricas, los medios fundamentales de transporte, y cuantas empresas, bancos e instalaciones han sido nacionalizados y expropiados a los imperialistas, latifundistas y burgueses, así como las fábricas, empresas e instalaciones económicas y centros científicos, sociales, culturales y deportivos construidos, fomentados o adquiridos por el Estado y los que en el futuro construya, fomente o adquiera.

momentos históricos por distintas razones, pasando por etapas no uniformes, aunque el trasfondo siga siendo la relación antes apuntada.

En los años sesenta, Cuba tenía una economía eminentemente agrícola, la cual heredó la naciente revolución, y cuyo modelo consolidó en los años posteriores a la instauración de la República socialista. Con el triunfo de la revolución, el primero de enero de 1959, se realizaron dos reformas agrarias (1959 y 1963). Con ellas la mayoría de la tierra (suelo) quedó en manos del Estado[10]. En esas condiciones, con una planificación centralizada, se priorizó la monoproducción azucarera como renglón privilegiado de la economía cubana. Santamaría García, A. (2014: 696) señalaba que la planificación centralizada con criterios políticos, de servicio social igualitario, empezó a regir enseguida la economía con el triunfo de la Revolución. Tras el fin de la Unión Soviética (a principios de los 90) dejó de ser una economía eminentemente azucarera y se inició una crisis no resuelta aún con erráticas reformas.

De ello deriva la posibilidad de clasificar el modelo (económico) cubano en dos etapas principales: 1960 a 1990-1993 (período en que entra en juego el RPF) y de 1993 hasta la actualidad. El primero de ellos se caracterizó por un alto nivel de centralización con una propiedad estatal cuasi monopólica. Con lo cual se imponía desde arriba la utilización de prácticamente todo el suelo del país, con unos destinos previstos por la política económica estatal. Esto posibilitó la homogeneidad en la economía en todos sus niveles, una planificación de arriba a abajo altamente centralizada y uniforme (García, C.M., 2012: 6-7). Como señala Valdés Paz, J. (2009: 179), se trata de relaciones de dirección basadas en los principios de la doble subordinación de las instituciones y del centralismo democrático entre sujetos y actores. Situación que se tradujo en una tendencia a convertir la doble subordinación en una suplantación de funciones y el centralismo democrático en un franco autoritarismo.

Al respecto, Mesa-Lago, C. (1998: 19) se muestra de acuerdo con las afirmaciones anteriores y apunta que en las décadas que transcurren entre 1960 y 1990 en Cuba se siguió un modelo de planificación central. Así, sostiene el autor que en 1989, Cuba tenía la economía más colectivizada, igualitaria, dependiente del exterior y más subvencionada soviéticamente de todo el bloque socialista. Tras la ruptura de las relaciones entre Cuba y EEUU en el inicio de la década de los sesenta, el gobierno cubano sustituyó a EEUU como cliente o mercado para su producción de azúcar por el mercado socialista. De ese modo, la URSS se convirtió en su socio comercial más importante. Como se sabe, la caída del muro de Berlín fue un golpe devastador para la economía cubana. A principios de 1990, forzó un proceso modesto y zigzagueante de reformas orientadas al mercado. Este proceso o segunda etapa empezó con una apertura hacia la inversión exterior y el turismo. En 1993 el gobierno comenzó una reforma doméstica. Las

[10] Según Arias Guevara, M.A., 2009:15, el Estado cubano quedó en posesión de más del 75% del total de tierras agrícolas del país, el resto pasó a manos de los pequeños agricultores. Una parte importante del suelo que no tenía fines agrícolas también pasó a manos del Estado utilizándose en la defensa, producción industrial, minera, turística, etc., todas de titularidad y gestión de sus respectivos ministerios.

medidas se fueron tomando componente a componente, con ocasionales retrocesos, y el gobierno intentó ajustar el control de la reforma recurriendo a una excesiva regulación (Mesa-Lago, C., 1998: 19).

Los moderados cambios económicos introducidos en 1993-1996, a raíz de la reforma constitucional de 1992, promovieron cierta descentralización, expansión del pequeño sector privado (trabajadores por cuenta propia) y una recuperación económica y social parcial. Pero a pesar de sus efectos, las reformas fueron virtualmente paralizadas en 1996. Así, en 2003 se revirtieron parte de las reformas con medidas de recentralización económica y reducción del sector privado (Mesa-Lago, C., 2009: 42-43)[11]. No obstante, la situación volvió a cambiar después de la transferencia de la presidencia de los Consejos de Estado y de Ministros a Raúl Castro en 2006. Tras su asunción, éste prometió reformas estructurales. Sin embargo, algunas de las medidas más importantes no se han implementado todavía (Mesa-Lago, C., 2009: 43). Lo más significativo es que algunas de las mismas están relacionadas con el ordenamiento territorial y el urbanismo y, sin embargo, ninguna de ellas tenía como finalidad actualizar la normativa en dicha materia ni sus nociones fundamentales.

En relación a la concepción política de la dirección del país (y la citada Reforma constitucional de 1992) directamente responsable de la planificación y de los procesos de inversión, es notable cómo en la práctica el Partido Comunista de Cuba (PCC) no ha dejado de ser determinante en la concepción e implementación de las políticas de desarrollo. Pues, “el Estado es “dirigido y orientado” por el Partido. La presencia de ambos enunciados permite calificar la existencia en el texto constitucional de una ideología de Estado” (Guanche, J.C., 2013: 45).

Por supuesto, los mencionados presupuestos que se vienen exponiendo, inciden directamente en el desarrollo urbano de Cuba. Toda vez que, según el artículo 5 del RPF, “los planes físicos expresan en el plano espacial y físico las directivas establecidas en el plano económico y social. Se vinculan en tiempo y forma a los cronogramas, metodologías e indicadores establecidos para la preparación de los planes de la economía a largo y mediano plazo. Los planes físicos se fundamentan a su vez en los pronósticos territoriales elaborados para las escalas correspondientes”. Un precepto normativo que encuentra consolidación en el artículo 22 del propio RPF, según el cual, los planes físicos se elaboran con la participación de los organismos de la Administración Central del Estado en su esfera de competencia. Todo ello con el inconveniente de que, a pesar de los cambios que se produjeron a nivel político y económico en el país desde la Reforma constitucional de 1992, las transformaciones no alcanzaron a las estrategias de desarrollo urbanístico.

[11] En paralelo a las reformas económicas, y en el mismo sentido, también se produjeron algunos cambios en el discurso político para validar las opciones tomadas por el gobierno de la isla. Según Alzugaray Treto, C., 2005: 136, se produjo un cambio o renovación en la manera de entender la política desde la academia. Dicha renovación estaba relacionada al impacto que tuvo en el plano de las ciencias sociales del país la caída del socialismo en la Unión Soviética y Europa Oriental. Tales acontecimientos obligaron a repensar los presupuestos básicos de la economía, la sociología y, en fin, la ciencia política.

Padrón Lotti, M., y otros (2000: 16-17) señalaban que alrededor de los años 80, al amparo del RPF, se establece una íntima relación entre planificación física y los programas de inversiones económicas y sociales contenidas en los planes económicos del Gobierno. De este modo era normal la reformulación anual de los planes físicos. Con lo cual, al poco tiempo dejaban casi sin valor las propuestas de los planeamientos urbanísticos. Además, contenían los análisis, criterios, valoraciones y propuestas de un grupo de técnicos y especialistas que no habían consultado a la población autóctona en la que iba a aplicarse el Plan. Así pues, se estructuró "un sistema de planeamiento físico y económico que, si bien posibilitaba una fuerte dirección central, no facilitaba la participación de la sociedad local ni de las instituciones de base, de gobierno o administrativas, ni de la propia comunidad, en su concepción y discusión" (Padrón Lotti, M., y otros, 2000: 17). De hecho, se debatió la necesidad de un nuevo tipo de Plan, en esencia, producto de la experiencia acumulada hasta 1989 y las nuevas exigencias que se producían en Cuba (Padrón Lotti, M., y otros, 2000: 25).

Así, observamos reformas constitucionales, políticas y económicas que zigzaguean entre períodos de alguna descentralización y retorno a la recentralización, cierta permisividad en los pequeños negocios privados[12] y serios problemas de vivienda[13]. Mientras que la ordenación urbana todavía dependía conceptual, normativa y programáticamente de estructuras centralizadas diseñadas para un modelo socialista de los años setenta.

2.2. Competencias municipales, potestades administrativas y ordenación urbanística

De acuerdo al artículo 102 de la CRC, el territorio cubano se divide en provincias y municipios. A cuyo tenor, el Municipio tendría personalidad jurídica a todos los efectos legales, con capacidad para satisfacer las necesidades mínimas locales, además de coadyuvar a la realización de los fines del Estado. Asimismo, al amparo del artículo 103 del propio texto constitucional, las Administraciones Locales (dirigidas por las Asambleas Municipales del Poder Popular) tendrán una serie de funciones en su demarcación territorial. Éstas aparecen preestablecidas en el artículo 106 a), e) y n) de la CRC, y que recogen las atribuciones de la Asamblea. Así, ésta debe cumplir y hacer cumplir las leyes y demás disposiciones de carácter general adoptadas por los órganos superiores del Estado; adoptar acuerdos y dictar disposiciones dentro del marco de la Constitución y de las leyes vigentes sobre asuntos de interés municipal (potestad reglamentaria) y cualquier otra que le atribuyan la Constitución y las leyes. Si ponemos dichos preceptos en

[12] Véase también Guanche, J.C., 2013: 50 y Valdés Paz, J., 2009: 177.

[13] Según Mesa-Lago, C., 1998: 30, "La vivienda ha sido el único servicio social seriamente descuidado por la Revolución. El número total de casas construidas aumentó de 60.576 en 1980 a 74.437 en 1985, pero descendió a 69.107 en 1987 (la población cubana sobrepasaba los 11 millones de habitantes en 1996). En lugar del "boom de la vivienda", en la primera mitad de los ochenta, el déficit de viviendas alcanzó los 880.000 y probablemente ha superado el millón en 1989 (Mesa-Lago, 1993 y 1994a). Según Raúl Castro (1996), la escasez de viviendas, que ya era muy grande anteriormente a la crisis, se ha empeorado en los años noventa porque toda la inversión se ha frenado abruptamente".

relación con el RPF en su art. 2, podemos observar que si “la planificación física, a través de los planes y proyectos físicos, expresa la adecuada localización de las actividades de producción y servicios mediante la determinación del destino de la tierra para los distintos fines, teniendo en cuenta las necesidades actuales y futuras de la sociedad”, entonces, en su marco de actuación o competencial será la Administración Local la encargada de planificar el suelo municipal para prever su desarrollo urbanístico. Esto tendrá sus problemas como veremos.

2.3. Algunas características de la regulación de la planificación física en Cuba

En el contexto territorial cubano, en que se desarrolla el presente análisis, no existe norma de suelo que establezca de modo integrador y sistemático cuáles son los presupuestos a tener en cuenta en la planificación urbana. Dichas bases se encuentran reguladas en el Decreto 21 de 28 de febrero de 1978, Reglamento sobre Planificación Física (RPF). Una norma que carece de respaldo parlamentario pues se promulga por el Consejo de Ministros, presentando unos escasos 40 artículos. En este Decreto podemos observar un tratamiento deficiente (o la carencia de reconocimiento) de aspectos esenciales del urbanismo “clásico” como son la planificación, la gestión, la disciplina urbanística, la expropiación forzosa, las garantías a los derechos de los ciudadanos, la relación entre medio ambiente y urbanismo, etc. Situación que obliga a auxiliarse de normas que, por su objeto, tendrían que ser supletorias en cuestiones de ordenación territorial y urbana. Sin embargo, sus artículos terminan siendo el referente único para la planificación.

En cuanto a la estructuración de la ordenación territorial y urbana nacional, en el artículo 6 del RPF se prevé una planificación jerarquizada que abarca distintas escalas territoriales:

- plan nacional

- planes regionales

- planes directores urbanos

- proyectos de zona y urbanísticos

- localización de inversiones

Existe una sujeción jerárquica entre el plan nacional y el regional (art. 9 RPF), pero en el citado reglamento no se establece la misma subordinación de los planes directores urbanos con aquellos de mayor jerarquía. Al parecer, de acuerdo a la propia concepción de la planificación de la economía y del resto de actividades a desarrollar en el territorio nacional, la mencionada omisión se debe

a un “lapsus” de la Administración, más que a una noción descentralizada de la planificación territorial y urbana. Resulta justificada dicha suposición toda vez que el art. 13 RPF sí establece una relación de subordinación entre los proyectos de zona y urbanísticos de aquellos de escala superior. Queda, pues, al margen de la regulación la relación de dependencia apuntada anteriormente. Circunstancia que da al traste con la forma de enfrentar el desarrollo establecido en la isla, la cual ya ha sido explicada.

En relación a la elaboración de los planes de ordenación urbanística, el artículo 20 del RPF dispone que sea responsabilidad de los órganos del Poder Popular de las Provincias. Ello a través de sus Direcciones de Planificación Física. Particular que genera otro problema de orden jurídico. En este sentido, como señalan Padrón Lotti, M., y otros (2000: 19) una de las estrategias implantadas en 1993 en el Sistema de Planificación Física se centra en la municipalización del planeamiento. Lo cual se materializó mediante el acuerdo Nº 3.435 del Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros de enero de 1999, en el que se aprobó, con carácter provisional, las “Funciones y Atribuciones de las Direcciones Administrativas de la Administración Local”. A partir de ese momento las Direcciones Municipales asumen nuevas funciones de planeamiento y dejan de ser Direcciones de Arquitectura y Urbanismo para convertirse en Direcciones Municipales de Planificación Física. El problema que tiene asociada tal decisión es que, de un lado, la solución provisional se tornó definitiva sin idoneidad normativa alguna. De otro lado, un acuerdo como el que citan los autores de referencia vulnera el principio de jerarquía normativa, pues modifica una norma de rango superior (RPF), lo que implica su invalidez desde su propio nacimiento.

3. DIFICULTADES DEL MODELO CUBANO DE PLANIFICACIÓN URBANÍSTICA

Después de poner de relieve los fundamentos económicos, políticos y jurídicos del desarrollo urbanístico de la isla, es preciso señalar algunas dificultades que se generan con este modelo.

En este sentido se suscita un problema que vincula la titularidad de los medios de producción (lo que incluye el suelo) y la planificación. Ello, a pesar de que aparentemente eso no suceda porque se presume que, siendo el Estado el titular y, a la vez, el planificador, todas las contradicciones quedan salvadas. El artículo 16 CRC establece que “el Estado organiza, dirige y controla la actividad económica nacional conforme a un plan que garantice el desarrollo programado del país, a fin de fortalecer el sistema socialista, satisfacer cada vez mejor las necesidades materiales y culturales de la sociedad y los ciudadanos, promover el desenvolvimiento de la persona humana y de su dignidad, el avance y la seguridad del país”. Esto es en relación con el artículo 17 del propio texto normativo que establece que “el Estado administra directamente los bienes que integran la propiedad socialista de todo el pueblo; o podrá crear y organizar empresas y entidades encargadas de su administración, cuya estructura,

atribuciones, funciones y el régimen de sus relaciones son regulados por la ley". Los cuales fundamentan los artículos 4, 5, 11 y 20 RPF que regulan la planificación territorial y urbana como sostén físico de las directrices socioeconómicas determinadas a nivel central. Asimismo, la responsabilidad en la elaboración y proposición de los planeamientos, como se ha reiterado, recae en los órganos del Poder Popular de las Provincias a través de sus direcciones de planificación física. Y es en este punto donde deviene la contradicción que se pretende poner de manifiesto en esta investigación. La propiedad está en manos del estado y el municipio tiene que gestionar los recursos municipales, pero el suelo no es propiedad del ente local sino de la institución que lo detenta. En ese escenario, ¿cómo puede gestionar el desarrollo urbano el gobierno local?

La Administración Local a la hora de planificar el territorio municipal determina cuál es el suelo urbanizable (ex art. 2 RPF), por ejemplo, con destino residencial (un problema de primer orden en la isla y que obviamente es de Interés General –IG-). Sin embargo, puede ocurrir que el suelo previsto a tales fines sea titularidad de una empresa o que esté bajo la administración del Estado a través de alguna institución, y esté destinado a un determinado tipo de producción o uso de interés estatal. En ese caso, como resulta obvio, se produce un conflicto en los intereses y fines. Y es que cuando se habla de la propiedad socialista sobre los medios de producción de modo abstracto como lo hace la Constitución de la República de Cuba (CRC), o del monopolio de la propiedad como lo hacen los citados pensadores clásicos, se está pasando por alto la propia realidad.

La posesión y titularidad estatal de los bienes no recae de modo general o abstracto sobre cada una de las parcelas del país. Sino que se concretan en manos de alguna persona jurídica específica que tiene que, para cumplir con su objeto social, utilizar sus bienes. Y, en este caso, el planeamiento estaría previendo un uso del suelo que, siendo de IG, es distinto al que le da su titular. Así, siendo la propiedad del bien, en última instancia, de todo el pueblo, es el pueblo el que, de una u otra manera, se ve afectado a la vez que ve satisfechos sus intereses con uno y otro uso. Esa situación evidencia un conflicto, no entre intereses privados y públicos, sino entre intereses generales y públicos.

Como se sabe, el planeamiento es el instrumento que determina los usos del suelo y tiene carácter normativo, también en Cuba[14]. De lo cual deriva un problema: si el Plan tiene carácter normativo, ¿pueden las empresas y las instituciones estatales propietarias del suelo descocer las determinaciones del planeamiento municipal? En principio no deben hacerlo, pero ello implicaría dejar

[14] Al respecto puede verse Pérez Ruiz, M.E., y Galiano Maritan, G., 2012. No obstante, no deja de llamar la atención que desde el Instituto de Planificación Física, encargado de la redacción de la metodología de este tipo de planificación en el país, se desconozca la naturaleza jurídica del Plan. De hecho, según Padrón Lotti, M., y otros, 2000: 30, "hay que ampliar la concepción del Plan utilizado tan solo como instrumento técnico para el asesoramiento de los gobiernos, a la de un instrumento jurídico, con carácter vinculante tanto para los particulares como para la administración, en los aspectos que se definan y que hayan sido aprobados por el nivel de Gobierno correspondiente". Este texto evidencia claramente que el Plan, a pesar de ser una disposición normativa de la Administración, de rango reglamentario, ya que innova y forma parte del ordenamiento jurídico, no es asimilado como tal por las instancias competentes del país.

de cumplir con sus fines. Y, de no existir una clara ausencia de regulación de tales particulares, se produciría un conflicto entre el gobierno local y una institución sectorial de alcance nacional que sigue un plan de naturaleza económica. Un conflicto que se debería resolver a favor de la institución estatal por el destino especial de su actividad y su alcance nacional. Podría verse así, si de hecho la inmensa mayoría del suelo no fuera de titularidad estatal, inhabilitando de facto a los poderes locales en su gestión.

A ello se suma que el suelo, estatal, no podría expropiarse (art.25 CRC en relación con el 425 de la Ley de Procedimiento Civil, Administrativo, Laboral y Económico –LPCALE-[15]). En defecto de la expropiación, los predios podrían permutarse, pero para ello el suelo a intercambiar tendría que cumplir con criterios de funcionalidad, localización y valor, lo que hace difícil la transacción por la naturaleza heterogénea del suelo. Además, en Cuba no se reconocen los Patrimonios Públicos de Suelo como propiedad del ente local con fines de urbanización, con lo cual no dispone de suelo para permutar. También se puede argumentar que la Administración Local no tendría competencia para planificar el suelo en propiedad de las personas jurídicas que se ponen de manifiesto, pero entonces surge un problema mayor: de ser así, ¿qué suelo puede planificar la Administración Local si casi la totalidad del suelo es patrimonio estatal y está en manos de instituciones o empresas estatales?

Otra de las dificultades que se pueden generar son las relativas a la inversión extranjera y su estímulo con la nueva Ley de 2014 que la regula[16]. En el artículo 17.1.2 c) del citado texto normativo, se prevé la posibilidad de invertir en el desarrollo de complejos inmobiliarios con fines de explotación turística. El conflicto se evidencia cuando no existe correspondencia entre lo que se determine a través de este tipo de proceso inversionista y las previsiones de los respectivos planes de ordenación urbanística. Circunstancia que puede desvelar una clara contradicción entre los intereses de una empresa extranjera inversionista en el sector turístico y las determinaciones de la Administración Local. Al amparo de los artículos 3 y 4.1 de la propia Ley de Inversión Extranjera, el Estado garantiza que los beneficios concedidos a los inversionistas extranjeros se mantienen durante todo el período por el que hayan sido otorgados, así como que sus bienes no serán expropiados[17]. A excepción de que la expropiación sea por utilidad pública o interés social, los cuales son determinados por el Consejo de Ministros. La cuestión es que puede haber una divergencia total entre lo que considere el Consejo de Ministros como utilidad pública e interés social y lo que pueda apreciar como tal la Administración Local y la ciudadanía de acuerdo a las condiciones concretas del municipio en el que se actúe. Pero, no se debe olvidar que en Cuba prima el principio de economía planificada y centralizada. De este

[15] Ley Nº. 7, de Procedimiento Civil, Administrativo, Laboral y Económico, de 14 de Julio de 1977.
[16] Ley Nº 118, de la Inversión Extranjera, 29 de marzo de 2014.
[17] "Salvo que esa acción se ejecute por motivos de utilidad pública o interés social previamente declarados por el Consejo de Ministros, en concordancia con lo dispuesto en la Constitución de la República, los tratados internacionales suscritos por la República de Cuba en materia de inversiones y la legislación vigente, con la debida indemnización por su valor comercial establecido de mutuo acuerdo, pagadero en moneda libremente convertible" (art. 4.1 Ley de Inversión Extranjera).

modo, los beneficios que se les brindan a los inversores extranjeros se pondrían por delante de las previsiones del Plan, así como se ven desconocidas las potestades reglamentarias de la Administración Local. Ahora bien, como en Cuba se carece de Ley de la Administración Pública, de ley del Régimen Local y también de Ley suelo[18] como norma especial, la situación descrita aparece insalvable. Tampoco aparece dibujada una posible solución a estos problemas en el Reglamento sobre Planificación Física de 1978.

Al contrario, en el propio Reglamento se abre la puerta para, desde la propia legalidad, inhabilitar las previsiones de desarrollo urbanístico local a través del planeamiento. El artículo 27 del RPF determina que en los planes físicos puede quedar fijado el carácter indicativo u obligatorio del total o de las partes del Plan, o en relación a los distintos aspectos físicos, económicos o sociales expresados en el mismo, dentro del marco de la concepción general aprobada en su conjunto. Ello se traduce en un uso heterodoxo de la normatividad de los planes. Los que, a pesar de su pretendida municipalización (antes aludida en el apartado 2.3[19]), permanecen subordinados a las disposiciones centralizadas y jerarquizadas a nivel estatal. Así, pueden ver invalidados sus esfuerzos por decisiones superiores, lo cual los desnaturaliza. Esto ocurre porque, a pesar de que su objetivo sería transformar, desde la autonomía local y de acuerdo a las condiciones del territorio concreto, la realidad municipal, dicho fin se les frustra por decisiones supra locales apoyadas en la planificación económica centralizada.

Es interesante el ejemplo relativo a la situación de la vivienda en Cuba. Según el sitio web CUBADEBATE[20], en 2013, sólo el 61% de las viviendas del país se encontraba en buen estado, el resto se clasifican como regular o malas. Las circunstancias motivaron el desarrollo de una nueva estrategia centrada en la urgente necesidad de renovar el fondo habitacional: la construcción por esfuerzo propio. Situación que resulta incongruente con las condiciones del país, ya que en Cuba la mayor parte del suelo está en manos del Estado. Por lo tanto, para su adquisición los particulares quedan sujetos a las políticas de entrega de suelo en derecho de superficie de acuerdo a la disponibilidad local, lo cual presenta serias limitaciones.

A ello se suma el bajo nivel adquisitivo de la población cubana, circunscribiendo la posibilidad de construir por sus propios medios sólo a un número muy reducido de personas. En estas circunstancias, el gobierno estaría delegando en los ciudadanos sin recursos una gestión que éste asumió al triunfo de la Revolución al nacionalizar el suelo, detentando la propiedad de los medios de producción y planificando la economía de acuerdo a sus políticas y prioridades. Por tanto, hizo la mencionada delegación sin facilitar los recursos necesarios. En este sentido, en un estudio realizado por el economista Pedro Monreal en 2013, se apunta que el

[18] Véase también Cabanes Espino, I., 2008: 34 y 42.
[19] Recuérdese que a partir de 1993 en el Sistema de Planificación Física cubano se busca la municipalización del planeamiento. Ello, según Padrón Lotti, M., y otros, 2000: 19, mediante el acuerdo Nº 3.435 del Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros de enero de 1999.
[20] Consulta realizada el 01-03-2016, http://www.cubadebate.cu/opinion/2013/07/02/el-desafio-de-la-vivienda-en-cuba/#.Vt9hzfnhDIU

salario mínimo era de 225 pesos mensuales, mientras las estimaciones señalaban que el nivel de ingresos que marcaba el umbral de pobreza en Cuba era de 841,40 pesos mensuales por persona. Es decir, que el salario mínimo en Cuba representaba apenas la cuarta parte del ingreso necesario para cubrir necesidades básicas[21].

Como aparece en la web CUBADEBATE, a partir de 2011 se pusieron en marcha una serie de ayudas públicas para paliar la comentada situación. Sin embargo, hasta marzo de 2013 se habían beneficiado, de una u otra forma, sólo algo más de 33.000 personas. Cifra que no resulta muy alentadora para una población de 11 millones de habitantes, con un 40% de viviendas que no gozan de buen estado, con serios problemas habitacionales y con muy bajo nivel adquisitivo.

Una de las mayores dificultades que presenta el modelo cubano es la relativa al control de la discrecionalidad administrativa y sus negativas consecuencias para la planificación urbanística. De hecho, existe una falta total de control jurisdiccional de la actuación de la Administración. Ello al amparo del artículo 657.6 de la LPCALE, el cual dispone la inadmisibilidad de una demanda de esa naturaleza[22].

4. CONCLUSIONES

En el urbanismo, para un sector de la doctrina, se ha percibido como uno de los obstáculos a una transformación urbana coherente e integradora, la existencia de la propiedad privada y los derechos subjetivos que le son propios. En esta misma línea hay quienes plantean, que si todo el suelo fuese del Estado o público, y la planificación y gestión también fueran de su competencia, entonces sería mucho más sencillo (desde el punto de vista jurídico) hacer ciudad. Sin embargo, a lo largo de esta investigación se han expuesto algunas dificultades y limitaciones que presenta este modelo, al menos en Cuba, que prioriza totalmente a lo público, desvirtuando de ese modo el carácter ideal que se le pueda adjudicar. En ese sentido, podemos inferir varias cuestiones referentes al modelo cubano:

i) Existe un claro distanciamiento entre la concepción teórica de la propiedad social o estatal sobre los medios de producción, entre los que el suelo es esencial, y su pretendida eficiencia práctica. El hecho de que el Estado ostente la titularidad del suelo y se planifique de modo centralizado la economía, no significa que la planificación responda a las necesidades locales. En la práctica, la lejanía entre planificación centralizada y realidad local impone una distancia clara entre las previsiones nacionales y la realidad municipal y de sus poblaciones.

ii) La estrategia económica planificada y centralizada, como principio constitucional en Cuba, sigue prevaleciendo ante las condiciones locales. Por lo

[21] Véase Monreal, P., 2016 y Mesa-Lago, C., 2009: 43.
[22] También puede consultarse Garcini Guerra, H., 1986: 90 y Marcheco Acuña, B., 2009: 63.

tanto, las decisiones de la Administración municipal seguirán careciendo de eficacia y estrategia propia mientras no se cambien los presupuestos comentados. De ello se deriva la necesidad de una modificación y flexibilización de los presupuestos constitucionales y legales, así como el desarrollo y puesta en vigor de una Ley del suelo que pongan en práctica un sistema de planificación, gestión y control del desarrollo urbano capaz de responder a las necesidades locales.

iii) El Reglamento de Planificación Física de 1978 es una norma deficiente en sus regulaciones y muy descontextualizada de acuerdo al actual momento económico-político que vive el país.

iv) Existe una clara falta de reconocimiento estatal a la potestad discrecional de la Administración Local a la hora de determinar ésta el modelo territorial al que aspira e instrumentalizar el planeamiento urbanístico.

v) En definitiva, en el modelo de desarrollo urbanístico en Cuba se vislumbran contradicciones internas que hacen injustificable su mantenimiento.

BIBLIOGRAFÍA

- ALZUGARAY TRETO, C. (2005): "La ciencia política en Cuba: del estancamiento a la renovación. *Revista de ciencia política*, volumen 25, nº 1, pp. 136-146.

- CABANES ESPINO, I. (2008): "El ejercicio del derecho de propiedad sobre el suelo urbano. Su sentido social". *Revista cubana de Derecho*, núm. 32, pp. 32-52.

- CUBADEBATE (2013): "El desafío de la vivienda en Cuba". En línea 01-03-2016 http://www.cubadebate.cu/opinion/2013/07/02/el-desafio-de-la-vivienda-en-cuba/#.Vu8IoOLhDIU

- GARCÍA, C.M. (2012): "La propiedad social en la actualización del modelo económico". *Economía y Desarrollo*. Año XLIII. VOL. 147, Nº 1, enero-Junio, 2012, pp. 5-22.

- GARCINI GUERRA, H. (1986): *Derecho Administrativo*. Editorial Pueblo y Educación, segunda edición, corregida y ampliada, 1986, La Habana.

- GUANCHE, J.C. (2013): *Estado, participación y representación política en Cuba. Diseño institucional y práctica política tras la reforma constitucional de 1992*. 1ª edición, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires, 2013.

- MARCHECO ACUÑA, B. (2009): "El control judicial de la potestad discrecional de la Administración Pública en Cuba". *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*. Medellín – Colombia, Vol. 39, No. 110, p. 57-75.

- MARX, C. (1977): *Crítica al Programa de Gotha*. Editorial Progreso, Moscú.

- MARX, C., y ENGELS, F. (2011): *Manifiesto del Partido Comunista*. Centro de Estudios Socialistas Carlos Marx, México.

MESA-LAGO, C. (1998): "Hacia una evaluación de la actuación económica y social en la transición cubana de los años noventa". *América Latina, Hoy*, n.° 18, pp. 19-34.

- MESA-LAGO, C. (2009): "Balance económico-social de 50 años de revolución en Cuba". *América Latina Hoy*, nº 52, pp. 41-61.

- MONREAL P. (2016): "El salario en Cuba: los falsos paradigmas y la terca realidad". *Cuba Posible.* http://www.cubaposible.net/articulos/el-salario-en-cuba-los-falsos-paradigmas-y-la-terca-realidad-2016-01-11-06-01-00 Consultado 01-03-2016

- PADRÓN LOTTI, M., y OTROS (2000): *Guía metodológica general. Plan general de Ordenamiento Territorial y Urbanismo*. Dirección General de Ordenamiento Territorial y Urbanismo, Instituto de Planificación Física, 2ª edición, 2013, La Habana.

- PÉREZ, RUIZ, M.E., y GALIANO MARITAN, G. (2012): "Los planes del ordenamiento territorial y urbanismo. Principales consideraciones sobre su naturaleza jurídica". *Aletheia*, nº 1, pp. 1-25.

- SANTAMARÍA GARCÍA, A. (2014): "La revolución cubana y la economía, 1959-2012. Los ciclos de política y el ciclo azucarero". *Anuario de Estudios Americanos*, nº 71, 2, julio-diciembre, 2014, 691-723.

- VALDÉS PAZ, J. (2009): *El espacio y el límite*. Instituto cubano de Investigación Cultural Juan Marinello, La Habana, y CubaRuth Casa Editorial, Panamá.

Legislación referenciada

- Constitución de la República de Cuba.

- Ley Nº 118, de la Inversión Extranjera, 29 de marzo de 2014.

- Ley Nº 59, Código Civil, 16 de Julio de 1987.

- Ley Nº. 7, de Procedimiento Civil, Administrativo, Laboral y Económico, de 14 de Julio de 1977.

- Decreto 21 de 28 de febrero de 1978, Reglamento sobre Planificación Física.

E. NUEVOS TIEMPOS, NUEVOS OBJETIVOS Y NUEVOS MODOS EN LA GESTIÓN, DISCIPLINA Y VALORACIONES DEL SUELO

La relevancia del procedimiento de tramitación de los instrumentos de planificación territorial: La nulidad del Plan de Ordenación del Territorio de la Costa del Sol de Málaga por la Sentencia del Tribunal Supremo de 6 de noviembre de 2015

Esther Rando Burgos
Abogada.

RESUMEN
La publicación a principios de noviembre de 2015 de una Sentencia del Tribunal Supremo por la que se anula el Plan de Ordenación del Territorio de la Costa del Sol Occidental de Málaga, tras casi diez años de vigencia, y los motivos que llevan a tal decisión judicial, hacen necesario detenerse en la importancia que la tramitación y el riguroso cumplimiento de la legalidad en la misma tienen en la supervivencia de cualquier norma o instrumento de planificación territorial.

ABSTRACT
The publication at the beginning of November, 2015, of a Judgment of the Supreme Court by which there is annulled the Planning scheme of the Territory of the Western Costa del Sol of Malaga, after almost ten years of force, and the motives that lead to such a judicial decision, they do necessarily to stop in the importance that the processing and the rigorous fulfillment of the legality in the same one have in the survival of any norm or instrument of territorial planning.

PALABRAS CLAVE
Ordenación del Territorio, planificación territorial, legalidad, tramitación.

KEYWORDS
Land management, territorial planning, legality, processing.

1. INTRODUCCIÓN

La aprobación en el año 2006 del Plan de Ordenación del Territorio de la Costa del Sol Occidental, supuso un paso importante en la labor comenzada años atrás por la Comunidad Autónoma de Andalucía en la apuesta por dotar a su territorio de instrumentos de planificación territorial.

A este instrumento de ámbito subregional, ya antecedían cinco planes: el POT de la aglomeración urbana de Granada, el POT del poniente de Almería, el POT de la Sierra de Segura en Jaén, el POT del ámbito de Doñana y el POT de la Bahía de Cádiz.

En 2006, Andalucía afianzó el camino emprendido en materia de planificación territorial, en la medida en que al propio POT de la Costa del Sol Occidental aprobado el 27 de junio de 2006, fecha en que también fue aprobado el POT del Litoral Occidental de Huelva, seguirían meses después el POT de la Costa del Sol Litoral Oriental-Axarquía de Málaga y el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, POTA, instrumento de planificación territorial regional.

Este proceso ha proseguido, y en la actualidad Andalucía cuenta además del POTA, con un total de dieciocho planes de ámbito subregional aprobados, a los que se deben sumar el POT de la aglomeración urbana de Huelva en tramitación y otros tres instrumentos que se encuentran hasta el momento formulados y en redacción (POT de la aglomeración urbana de Córdoba, POT del Almanzora y Revisión del POT Bahía de Cádiz-Jerez). Además desde 2015, el litoral andaluz se encuentra dotado de un instrumento de planificación territorial, el Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía.

Los datos anteriores reflejan sin duda la apuesta de la Comunidad Autónoma de de Andalucía por la planificación territorial, proceso que se encuentra casi culminado en la actualidad y que sitúa a la comunidad, en el contexto nacional, en un lugar destacado.

El proceso no ha sido sencillo y buena muestra de ello son las décadas que han sido necesarias para llegar hasta aquí, por ello el *varapalo* que ha supuesto la anulación de uno de los instrumentos de planificación territorial de ámbito subregional: el Plan de Ordenación del Territorio de la Costa del Sol Occidental de Málaga, tras años de vigencia, y debido a una cuestión que en el argot jurídico se denomina de *forma,* hacen necesario detenerse en la importancia de un riguroso cumplimiento de las cuestiones formales de los instrumentos de planificación territorial a fin de evitar cuestiones como las que nos ocupa.

2. PLAN DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DE LA COSTA DEL SOL OCCIDENTAL DE MÁLAGA

2.1. Antecedentes

La Ley 1/1994**,** de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de Andalucía, para sucesivas menciones LOTA, distingue tres instrumentos de planificación territorial en la comunidad:

- El Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía.
- El Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía.
- Los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional.

Junto a los anteriores, la LOTA establece el contenido territorial y el procedimiento que, sin perjuicio de lo previsto en la correspondiente legislación especial o sectorial que lo regule, ha de seguir la planificación de materias que inciden en la Ordenación del Territorio. Estas actividades, que la propia Ley identifica en su Anexo, se desarrollarán a través de los denominados Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio.

En desarrollo de esta Ley, en el año 2004, Andalucía a través de la aprobación del Decreto 8/2004, de 20 de enero, acuerda formular el Plan de Ordenación del Territorio de la Costa del Sol Occidental de la provincia de Málaga, en adelante POT de la Costa del Sol Occidental.

2.1.1. Principios y objetivos del POT de la Costa del Sol Occidental.

Desde sus comienzos, la planificación territorial en Andalucía ha estado centrada en dos ámbitos prioritarios: las áreas metropolitanas y los ámbitos litorales. Así lo recuerda el propio Decreto de formulación de este Plan cuyo ámbito incluye diversos municipios del litoral occidental de Málaga, pero además de la premisa anterior se trata de un área en la que concurren otras razones que hacen en aquel momento necesario dotarla de un instrumento de planificación territorial, no sólo por haber sufrido una profunda y rápida transformación durante décadas que si bien vino a situarla como uno de los principales motores del desarrollo a nivel regional y nacional tuvo otras consecuencias como una fuerte presión poblacional, una concentración de los usos urbano-turísticos en su banda litoral, la extensión de las actividades urbanas hacia el interior (una vez colmatado el borde litoral) y en suma, un conjunto de desequilibrios ambientales, territoriales y de transformación del paisaje.

En aras con el planteamiento general, el propio documento del Plan en su Memoria pormenoriza los objetivos del Plan, distinguiendo entre objetivos generales y objetivos específicos.

Son objetivos generales del POT de la Costa del Sol Occidental de Málaga: establecer un marco integral de ordenación para aprovechar las oportunidades que representan las nuevas infraestructuras del transporte; transformar la aglomeración urbana turística en una ciudad de escala territorial; propiciar la cualificación y potenciación de la Costa del Sol como destino turístico; definir los criterios del modelo de desarrollo urbanístico, cualificando y estructurando los diferentes sectores territoriales.

Por su parte, entre los objetivos específicos que el Plan recoge, se enumeran: articular y cualificación el espacio urbanizado; potenciar el transporte público viario y ferroviario y la accesibilidad del ámbito, articular la conurbación y los accesos a los municipios interiores; establecer una red de espacios libres que equilibre el territorio y estructure el espacio urbano; generar "nuevas centralidades" en el territorio; potenciar y cualifica las infraestructuras y dotaciones ligadas al sector turístico; preservar los espacios de interés ambiental, cultural y paisajísticos de los procesos de urbanización; reducir la incidencia de los riesgos naturales; prever las infraestructuras hidráulicas y energéticas necesarias para el desarrollo del ámbito y el control de las actividades extractivas.

2.1.2. El ámbito del POT de la Costa del Sol Occidental.

El POT de la Costa del Sol Occidental de Málaga planifica un conjunto de municipios situados en la parte occidental de la provincia de Málaga. En concreto, su ámbito lo conforman íntegramente los términos municipales de Benahavís, Casares, Estepona, Fuengirola, Istán, Manilva, Marbella, Mijas y Ojén.

2.2. La tramitación de los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional de conformidad con la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de Andalucía.

La Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de Andalucía, LOTA, en cuanto marco normativo de referencia, regula el procedimiento de tramitación de habrá de observarse en los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional en su artículo 13, que distingue:

- Corresponde al Consejo de Gobierno acordar la formulación de los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional, a propuesta del Consejero de Obras Públicas y Transportes de oficio o a instancia de las Corporaciones Locales.

- Antes de elevar su propuesta, el Consejero de Obras Públicas y Transportes dará audiencia a las Corporaciones Locales afectadas por el ámbito del Plan.

- El acuerdo establecerá el ámbito, los objetivos generales que habrán de orientar su redacción, la composición y funciones de la Comisión de Redacción y el procedimiento y plazo para su elaboración.

- En la Comisión de Redacción participará una representación de los municipios afectados.

- Redactado el plan, se someterá a información pública, por un plazo no inferior a dos meses, y audiencia a las Administraciones y Entidades Públicas afectadas por razón de su competencia.

- El plan será aprobado por Decreto del Consejo de Gobierno, dando cuenta al Parlamento y publicándose en el «Boletín Oficial de la Junta de Andalucía» para su efectividad.

2.3. El proceso de tramitación del POT de la Costa del Sol Occidental.

Los principales hitos acaecidos en la tramitación del POT de la Costa del Sol, son los que a continuación se enumeran y analizan en los apartados siguientes.

2.3.1. Acuerdo de Formulación:

Mediante el Decreto 8/2004, de 20 de enero, se acuerda la formulación del POT Costa del Sol Occidental de Málaga (BOJA núm. 29 de 12/02/2004).

A efectos de su tramitación, el artículo 7 denominado "*Elaboración del Plan*", señalaba en su apartado 2, un plazo de elaboración de los trabajos técnicos de un año a partir de la entrada en vigor del propio Decreto, lo que en relación con la Disposición Final Segunda del mismo y atendiendo a la fecha de publicación en el BOJA, finalizaría el día 13 de febrero de 2005.

En cuanto al procedimiento de tramitación del instrumento, se recoge en el artículo 8 del Decreto 8/2004, cuyo tenor literal es el que sigue:

> "*1. Concluida la redacción del Plan e informado por la Comisión de Redacción, el titular de la Consejería de Obras Públicas y Transportes lo someterá por un plazo de dos meses la información pública y, simultáneamente, dará audiencia a la Administración del Estado, a la Diputación Provincial de Málaga, a los Ayuntamientos y a las restantes Administraciones y Entidades Públicas afectadas en razón de su competencia. El periodo de información pública se anunciará en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía.*

2. Finalizado el trámite de información pública y audiencia, previo informe de la Comisión de Redacción, el titular de la Consejería de Obras Públicas y Transportes someterá el Plan a informe de la Comisión Provincial de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Málaga y, posteriormente, a la Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Andalucía, las cuales emitirán sus respectivos informes en el plazo de un mes.

3. A la vista de los informes emitidos, el titular de la Consejería de Obras Públicas y Transportes elevará el Plan al Consejo de Gobierno para su aprobación mediante Decreto, dándose cuenta de éste al Parlamento.

4. El Plan será publicado en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía."

2.3.2. Información pública:

Concluida la redacción del Plan y una vez informado por la Comisión de Redacción, se acuerda someter el documento a la fase de información pública de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13 de la LOTA.

De esta forma, el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, BOJA, publica el Anuncio sobre información pública del POT de la Costa del Sol Occidental (BOJA núm. 240 de 10 diciembre 2004), abriendo un plazo de dos meses a partir de la publicación para la consulta del documento y la presentación de alegaciones. El plazo inicialmente previsto de información pública del instrumento se extiende desde el día 11 de diciembre de 2004 hasta el día 11 de febrero de 2005.

No obstante, con posterioridad, el plazo inicialmente previsto se amplía unos días, tal y como se recoge en la *Resolución de 9 de febrero de 2005, por la que se amplía el plazo de información pública del POT Costa del Sol Occidental de la provincia de Málaga* (BOJA núm. 34 de 17/02/2005), que acuerda hacerlo extensivo hasta el 25 de febrero de 2005.

2.3.3. Creación de la Oficina para la Ordenación del Territorio y del Litoral en la Costa del Sol:

El Decreto 174/2005, de 19 de julio, acuerda la creación de la Oficina para la Ordenación del Territorio y del Litoral en la Costa del Sol. (BOJA núm. 145 de 27/07/2005).

Esta Oficina conforme a su propio Decreto de creación tiene encomendada la coordinación de las competencias en ordenación del territorio y del litoral en la Costa del Sol de Málaga que se extienden, conforme aclara el propio Decreto, a partir del término municipal de Málaga, a los municipios del litoral occidental de la provincia y a los que no siendo litorales, se encuentran incluidos en el ámbito territorial del POT de la Costa del Sol Occidental de Málaga. Precisamente entre las funciones que se le encomiendan se hayan las de ejercer las funciones de

impulso, coordinación y seguimiento de los instrumentos de ordenación del territorio y del litoral, y en particular, el impulso y seguimiento del POT de la Costa Occidental de Málaga.

2.3.4. Segunda información pública:

A finales del año 2005, se publica la Resolución de 8 de noviembre de 2005, sobre información pública del Plan de Ordenación del Territorio de la Costa del Sol Occidental de Málaga. (BOJA núm. 224 de 16/11/2005).

Con la publicación de la referenciada Resolución se informa de la apertura de un nuevo periodo de información pública, por plazo de dos meses y justificado, según señala la propia Resolución, en la necesidad de introducir modificaciones sustanciales en el Plan una vez analizadas las alegaciones presentadas.

El nuevo plazo de información pública tiene lugar entre el día 17 de noviembre de 2005 y 17 de enero de 2005.

2.3.5. Aprobación definitiva y entrada en vigor:

El Decreto 142/2006, de 18 de julio, acuerda aprobar el Plan de Ordenación del Territorio de la costa del Sol Occidental de la provincia de Málaga y crea su Comisión de Seguimiento. (BOJA núm. 196 de 09/10/2006).

Finalmente y de conformidad con la previsión contenida en la propia disposición final tercera del Decreto 142/2006, el instrumento está en vigor desde el día 10 de octubre de 2006.

3. LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO, SALA DE LO CONTENCIOSO, SECCIÓN 5ª, DE 6 DE OCTUBRE DE 2015, POR LA QUE SE DECLARA NULO DE PLENO DERECHO EL DECRETO 142/2006, DE 18 DE JULIO, POR EL QUE SE APRUEBA EL PLAN DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DE LA COSTA DEL SOL OCCIDENTAL DE LA PROVINCIA DE MÁLAGA.

3.1. Cuestiones previas.

En fechas recientes, concretamente el día 6 de noviembre de 2015, se hacía pública la Sentencia del Tribunal, Sala de lo Contencioso administrativo, Sección 5ª dictada en el recurso de recurso núm. 2676/2012 de la que ha sido ponente el Ilsmo. Sr. Jesús Ernesto Peces Morate[1], por la que se estima el recurso de

[1] Roj: STS 4382/2015 – ECLI:ES:TS:2015:4385

casación interpuesto por una mercantil contra la Sentencia de fecha 23 de marzo de 2012, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Málaga, en el recurso contencioso-administrativo número 380/2007, que desestimaba las pretensiones de la demandante contra el Decreto del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía 142/2006, de 18 de julio, por el que se aprobó en Plan de Ordenación del Territorio de la Costa del Sol Occidental de la provincia de Málaga.

3.2. Resumen de la Sentencia.

La Sentencia estima el recurso de casación basado en la incongruencia omisiva al no haber examinado la Sala de instancia las cuestiones planteadas en la demanda acerca de la **omisión de informe sobre impacto de género y** de la **falta de respuesta a las alegaciones formuladas en el trámite de información pública** en la fase de tramitación del Plan de Ordenación del Territorio de la Costa del Sol Occidental de la provincia de Málaga. Nulidad radical sustentada en que por parte de la Administración autonómica no se dio respuesta a las alegaciones formuladas por la entidad mercantil recurrente en el trámite de información pública y porque en el procedimiento de elaboración del Plan Territorial aprobado por Decreto del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma no se emitió el preceptivo informe sobre impacto por razón de género.

3.3. Pronunciamiento del Tribunal Supremo.

Ante todo debe matizarse que los motivos que llevan al Tribunal Supremo ha declarar la nulidad del POT de la Costa del Sol Occidental de Málaga son cuestiones formales que no afectan al fondo del instrumento.

Y estas cuestiones formales se centran en dos defectos acaecidos en la tramitación del Plan que, por su entidad y significancia, devienen en la necesidad de eliminar el Plan del ordenamiento jurídico, mediante su anulación.

3.3.1. Sobre la falta de respuesta de la Administración a las alegaciones formuladas por la recurrente en el período de información pública del procedimiento de elaboración y aprobación del Plan.

La demandante alega que la omisión de una respuesta por parte de la Administración a las alegaciones presentadas en la primera fase de información pública del Plan (el Plan fue sometido en dos ocasiones al período de información pública, justificado por la propia Administración autonómica, por la inclusión, tras la primera, de modificaciones sustanciales en el documento) por la mercantil tiene como consecuencia jurídica que el Plan en cuanto disposición de carácter general se encuentra aquejado de un defecto procedimental previsto en el artículo 62.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, LJRAP-PAC, lo que acarrearía su nulidad de pleno derecho debido a que las infracciones formales de que adolecen las disposiciones de carácter general tienen carácter sustancial.

Por su parte, la representación de la Administración autonómica demandada, afirma con oposición que "… *se tuvieron en cuenta las alegaciones presentadas en la primera información pública, y, en todo caso, no se habría producido efectiva indefensión, dado que la recurrente ha tenido la oportunidad de reproducir aquellas alegaciones en sede jurisdiccional, de modo que tal omisión no pasaría de ser una mera irregularidad no invalidante*" (F.J. Tercero, tercer párrafo).

Pues bien, la Sala entiende que la falta de respuesta a las alegaciones presentadas en el trámite de información pública equivale a la privación del derecho de audiencia, lo que supone la omisión de un trámite esencial del procedimiento, razón por la que, conforme a lo establecido en el artículo 62.2 LRJAP-PAC, el POT de la Costa del Sol Occidental de Málaga es nulo de pleno derecho. Así lo recoge en el F.D. Tercero, cuyo tenor literal establece:

> *"…. En definitiva, como esta Sala del Tribunal Supremo ha declarado, entre otras, en sus Sentencias de fechas 25 de febrero de 2003 (recurso de casación 6876/1999), 16 de febrero de 2009 (recurso de casación 9414/2004) y 15 de marzo de 2012 (recurso de casación 6335/2008),* ***la falta de respuesta a las alegaciones presentadas en el trámite de información pública equivale a la privación del derecho de audiencia, lo que supone la omisión de un trámite esencial del procedimiento, ya que el exacto cumplimiento de dicho trámite de información pública requiere no sólo la mera formalización y recepción de las diversas alegaciones de los interesados sino su atenta lectura y contestación específica sobre las razones que lleven a la aceptación o rechazo de tales alegaciones, y exclusivamente así cabe tener por cumplido el trámite de información pública destinado a posibilitar la participación pública en la elaboración del planeamiento, requisitos formales que se omitieron en la tramitación y aprobación del Plan de Ordenación del Territorio de la Costa del Sol Occidental de la provincia de Málaga****, que fue objeto de impugnación,* ***razón*** *por la que,* ***conforme*** *a lo establecido en el* ***artículo 62.2 de la Ley 30/1992****, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común ,* ***en relación*** *con lo dispuesto en los* ***artículos 68.1.b), 70.2 , 71.1.a) y 72.2 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-****Administrativa , el referido* ***Plan de Ordenación del Territorio es nulo de pleno derecho, dado el carácter sustancial que tienen las reglas de procedimiento para la elaboración y aprobación de las disposiciones de carácter general*** *(Sentencias de esta Sala y Sección del Tribunal Supremo de fechas 25 de mayo de 2015 -recurso de casación 1699/2013 -, 23 de junio de 2015 -recurso de casación 3117/2013 - y 24 de junio de 2015 -recursos de casación 2182/2014 y 2256/2014 -)…"*

3.3.2. Sobre la omisión de informes preceptivos como trámite exigible en la elaboración y aprobación del Plan.

Pero además la Sentencia recoge un segundo motivo que con autonomía e independencia del anterior, según señala el Tribunal, hubiese acarreado igualmente la nulidad del Plan: la omisión de un informe de carácter preceptivo durante la tramitación del instrumento, en concreto, el informe de evaluación de impacto de género.

La Sentencia analiza la exigibilidad del referido informe en el momento en que se aprobó el Plan y llega a la conclusión de que habiéndose aprobado el POT de la Costa de Sol Occidental en el año 2006 y preexistiendo entonces la Ley del Parlamento de Andalucía 18/2003, de 29 de diciembre, que vino a establecer, en su artículo 139.1, que todos los proyectos de ley y reglamentos aprobados por el Consejo de Gobierno debían tener en cuenta de forma efectiva el objeto de igualdad por razón de género, y, a tal fin, en la tramitación de las citadas disposiciones debe emitirse un informe de evaluación del impacto por razón de género del contenido de las mismas, así como Decreto del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía 93/2004, de 9 de marzo, que regula el órgano competente para emitirlo y su contenido, en cuanto norma de desarrollo, el informe resultaba en aquel momento preceptivo y sin embargo se obvió su inclusión en la tramitación del instrumento.

Sobre las premisas anteriores, la Sala matiza que el referido Decreto 93/2004 ya se encontraba en vigor (desde el día 12 de marzo de 2004), cuando se tramitó y aprobó el POT de la Costa del Sol Occidental, por lo que le resultaba de obligado cumplimiento.

Y entiende que, los planes de ordenación territorial al igual que a los planes urbanísticos tienen naturaleza de disposición de carácter general por lo que deben atenerse en el procedimiento para su tramitación y aprobación a las reglas generales que el ordenamiento jurídico establece a tal fin. La Sentencia, en su *F.D. Cuarto*, recoge la doctrina jurisprudencial consolidada al respecto, recogida en Sentencias dictadas por el propio Tribunal Supremo, entre otras, las STSS de fechas 19 de diciembre de 2007(recurso de casación 4508/2005), 11 de mayo de 2011 (recurso de casación 1789/2007) y 31 de marzo de 2014 (recurso de casación 4647/2011), que declaran "*Es, pues, el procedimiento un importante limite al ejercicio de la potestad reglamentaria –de planeamiento, en lo que ahora importa- establecido precisamente para asegurar "la legalidad, acierto y oportunidad" de las disposiciones generales – artículo 129 de la ley de Procedimiento Administrativo -. Esta intensificación de la importancia del requisito procedimental se justifica porque los Reglamentos – aquí los Planes- se integran en el Ordenamiento jurídico, con virtualidad por tanto para determinar una conformación general de la convivencia mediante la pluralidad de sus aplicaciones*".

En conclusión, la Sala entiende que la omisión de cualquier informe preceptivo atendiendo al carácter reglamentario o de disposición de carácter general del Plan de Ordenación implica un vicio procedimental de entidad tal que su consecuencia jurídica es la nulidad radical del Plan, de conformidad con lo dispuesto concordantemente en los artículos 62.2 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y los artículos 68.1.b), 70.2, 71.1.a) y 72.2 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Pese a la conclusión a que llega la Sala en relación con este segundo motivo, debe reseñarse que la Sentencia contiene un interesante Voto Particular formulado por un Magistrado y al que se adhiere otro de los Magistrados que conforman el Tribunal sentenciador[2] , que contiene un conjunto de precisiones adicionales sobre esta concreta cuestión y que giran en torno a la determinación de sí el instrumento de ordenación (POT de la Costa del Sol Occidental) constituye o no un reglamento, de tal manera que la exigibilidad del informe deviene en una exigencia insoslayable. Pues bien, de manera resumida se indican a continuación las principales líneas que de manera pormenorizada se analizan en el meritado Voto Particular, cuya atenta lectura se hace recomendable:

- En primer lugar, destaca que, pese a la *incansable* jurisprudencia que reconoce expresamente el carácter de disposición general de los planes urbanísticos y territoriales, debe atenderse a la peculiaridad que es propia de estos últimos en la medida en que no sólo disponen de una regulación específica y completa en el correspondiente sector del ordenamiento jurídico en que se integran, sino que dicha peculiaridad tiene su sustento y reconocimiento en la propia normativa general, así a modo de ejemplo, señala "… *la normativa legal reguladora del régimen local (Ley 7/1985, de 2 de abril), todavía vigente en la actualidad, al referirse en su artículo 4 a las distintas potestades de que disponen las Corporaciones Locales en el ejercicio de sus competencias contempla en apartados separados, por un lado, "la potestad reglamentaria y de autoorganizacion" –apartado a)- y, por otro lado, "la potestad de programación o planificación" – apartado c)*-…". (Aptdo. IV).
- Resalta igualmente, la inexistencia de una identidad completa en la sujeción de los reglamentos a las mismas normas procedimentales, indicando que "… *en todo caso, que se convenga en la consideración de los planes urbanísticos y territoriales como disposiciones de carácter general no quiere decir que les resulten de aplicación sin más las mismas previsiones normativas sin excepción de ningún género*…". (Aptdo. V).
- Y tras analizar la procedencia de alcanzar la misma conclusión en el caso de los planes urbanísticos y territoriales, concluye que:

[2] Voto Particular que formula el Magistrado Excmo. Sr. D. Juan José Suay Rincón al que se adhiere el Magistrado Excmo. Sr. D. Mariano de Oro Pulido y López.

"… ***En definitiva, pues, considero que, para la exigibilidad del informe de impacto por razones de género, dicho informe ha de venir exigido por la correspondiente normativa urbanística***" (Aptdo. VI).

4. CONCLUSIONES

A menudo la *vorágine* de la redacción de instrumentos de planificación territorial, extensible a los instrumentos de planeamiento urbanístico, junto a la entidad de los mismos, las diversas determinaciones y contenidos a que deben atender, predefinidas por las propias Leyes, y el largo período temporal preciso para su elaboración y ulterior tramitación, centran la atención en el cumplimiento exhaustivo de las cuestiones materiales, so pena de incurrir en un defecto de fondo del plan que pudiera conllevar su nulidad o anulabilidad.

Pero tan importante como las anteriores, resultan en la práctica (y esta Sentencia es un claro ejemplo de ello) la atenta mirada a las cuestiones procedimentales de los instrumentos, la carencia de uno solo de los informes que con carácter preceptivo deben integrar el expediente administrativo de la tramitación del instrumento o la no respuesta a una sola de las numerosas alegaciones que en la práctica suelen ser objeto las fases de información pública de los instrumentos, pueden, igualmente, terminar declarando la nulidad del Plan.

Es preciso detenerse en la importancia de los equipos multidisciplinares que deben integrar los Planes y la relevancia de todas y cada una de las disciplinas que tratan, este pronunciamiento judicial lleva a replantearse la relevancia que, sin hacer un guiño a la profesión, la presencia del jurista tiene en la redacción y ulterior tramitación de los instrumentos pero no ya como el responsable de la preceptiva parte normativa que conforma inexorablemente los documentos, sino además para velar en correcta forma por el estricto y ajustado a Derecho cumplimiento de cada trámite, lo que en ocasiones no resulta sencillo atendiendo a las múltiples materias sectoriales que inciden en la Ordenación del Territorio y la dispersión normativa de cada materia que es preciso aunar en la tramitación de los diferentes instrumentos de planificación.

E. NUEVOS TIEMPOS, NUEVOS OBJETIVOS Y NUEVOS MODOS EN LA GESTIÓN, DISCIPLINA Y VALORACIONES DEL SUELO

Retos del suelo urbano en el contexto del marco legal. El caso de Madrid

Raquel Rodríguez Alonso*
Rafael Córdoba Hernández**
Jaime Doreste Hernández***
** Doctora Arquitecta urbanista y profesora asociada del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio, UPM)*
*** Arquitecto urbanista y profesor asociado del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio, UPM)*
**** Abogado especialista en Derecho Ambiental y Urbanístico.*

RESUMEN
Desde el inicio de la crisis económica, el sector inmobiliario ha apostado en el caso de la ciudad de Madrid por la promoción de operaciones dentro del suelo urbano frente al desarrollo de los ámbitos de crecimiento exteriores. A partir del análisis de los objetivos de algunas de las últimas operaciones, así como de aquellas reformas legislativas que han contribuido a este cambio de modelo, la presente comunicación pretende evaluar las consecuencias y retos sobre la ciudad que finalmente se construye.

ABSTRACT
Since the beginning of the economic crisis, the real estate sector has invested in the case of the city of Madrid by promoting operations within the urbanized land instead of the development of the fields of external growth. From the analysis of the objectives of some of the latest operations, as well as those legislative reforms that have contributed to this change of model, this communication aims to assess the consequences and challenges over the city finally built.

PALABRAS CLAVE
Planeamiento urbanístico · Interés General · Modelo urbano· Cesiones · Vivienda de protección

KEYWORDS
Urbanplanning · General interest · Pattern of urban development · Assignment · Social dwelling

1. EL PLAN GENERAL DE MADRID Y SU DESARROLLO DURANTE LA CRISIS ECONÓMICA

A pesar del grado de madurez que ya existía en el mundo urbano, durante el último boom inmobiliario las políticas en España continuaron centradas en el crecimiento de las ciudades, tal y como se había venido produciendo desde los años 60. El marco legal en vigor y el planeamiento general redactado en los distintos municipios apostaban por un modelo urbano basado los nuevos desarrollos, centrando las propuestas en la construcción de nuevos barrios frente a las necesidades de la ciudad consolidada. En este sentido, el Plan General de Ordenación Urbana de Madrid (en adelante PGOU97), aprobado definitivamente el 19 de abril de 1997, fue un claro exponente de este proceso. Frente al documento que revisaba, cuyo lema era "Recuperar Madrid", el planeamiento actualmente en vigor apostaba por poner en carga el conjunto de los suelos que quedaban sin desarrollar[1], incluyendo entre ellos algunos clasificados como no urbanizables de protección.

Sin embargo, la llegada de la crisis económica a partir de 2008 paraliza la ejecución de los suelos en los que estaba prevista la construcción de nueva ciudad. Según los datos del Sistema de Información Urbana del Ministerio de Fomento, en el PGOU97 quedan pendientes 169.219 viviendas, frente a las 149.920 que se han construido entre 1998 y 2014[2].

Las últimas reformas legislativas en materia de vivienda y suelo reformulan el modelo de la burbuja apostando por la vuelta a la ciudad consolidada[3], recogiendo, precisamente, la histórica demanda dentro de los procesos urbanos[4]. Sin embargo, el sector inmobiliario ya había encontrado dentro del tejido urbano central de la ciudad de Madrid una forma de mantener vivo el sector. Desde la aprobación de su PGOU97 y hasta finales de julio de 2014, el planeamiento se había modificado en 220 ocasiones[5]. En paralelo a la revisión del PGOU iniciada en 2011, el Ayuntamiento continuó también desarrollando numerosas modificaciones puntuales. Destaca especialmente la revisión del PGOU85 y la modificación del PGOU97, cuyo objetivo era viabilizar jurídicamente los 22 desarrollos anulados por sentencia judicial[6]. Según los datos del propio servicio

[1] ***BATALLER ENGUIX, José Javier, et al.****Guía del Urbanismo de Madrid S. XX, Madrid, Ayuntamiento de Madrid, 2004*

[2] ***INSTITUTO DE ESTADÍSTICA DE LA COMUNIDAD DE MADRID****, Banco de Datos ALMUDENA, 2016*

[3] Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas; Real Decreto 233/2013, de 5 de abril, por el que se regula el Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbanas, 2013-2016.

[4] ***GARCÍA MADRUGA,*** *C.,* ***MATENSAZ PARELLADA,*** *A.,* ***RODRÍGUEZ ALONSO,*** *R. "Opportunities for the city transformation: the right to the neighborhoods" The city without public funds & Opportunities from the crisis. Ed. ECTP-CEU. 196 pg., 2013*

[5] ***COMUNIDAD DE MADRID****, VISOR PLANEA, 2016. Datos actualizados a 2014.*

[6] Sentencia de la Sección 1ªdel Tribunal Superior de Justicia de 27 de febrero de 2003 (PO 1328/1997), casada parcialmente por Sentencia del Tribunal Supremo de 3 de julio de 2007 (rec. 3865/2003), por la que se anulaban 22 ámbitos de desarrollo del PGOU 97. De los 22 ámbitos puestos en cuestión, solo 2 acaban clasificados como suelo no urbanizable, el APE 08.06. Colonia

de estadística del Ayuntamiento de Madrid, entre 2011 y 2014 se realizaron 27 modificaciones puntuales del PGOU97. En paralelo al supuesto debate abierto sobre un nuevo modelo de ciudad para Madrid, se ajustaban las condiciones de protección, uso y edificabilidad para asegurar una mejora en la rentabilidad económica de muchas de las operaciones previstas en el planeamiento en vigor.

2. TIPOLOGÍAS DE LAS ACTUACIONES DENTRO DEL SUELO URBANO

Las modificaciones puntuales más controvertidas, y desarrolladas por el Ayuntamiento de Madrid durante los últimos años, pueden clasificarse en función de los objetivos planteados para cada una de ellas. Serán especialmente importantes los procesos de tercialización y la apuesta por el desarrollo de viviendas de alto standing en las autodenominadas "áreas de oportunidad", agudizando todavía más los procesos de recualificación económica y expulsión de población en las áreas centrales de la ciudad[7]: En el anexo se incluye el listado de las operaciones analizadas y citadas a continuación.

- **Cambios de uso en edificios incluidos dentro del Catálogo de elementos protegidos del Plan General**. Sería el caso de dos edificaciones de gran relevancia dentro del conjunto urbano de Madrid, como son el Edificio España y Canalejas. En ambos casos, la modificación puntual aprobada rebaja el nivel de protección que el planeamiento general preveía a petición de la propiedad, realizada a través de una consulta urbanística a la administración local y avalada por un informe de la Comisión Local de Patrimonio Histórico. La reducción del nivel de protección conlleva la revisión del régimen de obras previsto, permitiendo la demolición de parte del edificio existente con objeto de adaptarlo a los nuevos usos planteados: terciarios, destacando los usos hoteleros y comercial, con una pequeña proporción de viviendas.

- **El tratamiento de los grandes equipamientos** de sistema general, ya sean de carácter público o privado. Sería el caso de la ampliación del Santiago Bernabéu, anulada por sentencias judiciales[8], del Palacio de Exposiciones y Congresos, ordenado a través de un Plan Especial, del Estadio de La Peineta que se está ampliando para acoger el nuevo estadio del Club Atlético de Madrid o del Mercado de la Cebada. Todos los casos comparten dos características básicas: un incremento de edificabilidad respecto a la situación prevista en el planeamiento vigente, y su destino para usos lucrativos vinculados con el sector terciario. En todos los casos,

---

Mingorrubio y el desarrollo UNP 4.08. Aravaca-La Escorzonera-Monte del Pilar, y un tercer ámbito se retira al entenderse como un error cartográfico (UZI 0.06. Arroyo del Fresno (PP.II.1). El resto mantiene tras la modificación la misma ordenación que el PGOU de 1997 recogía.

[7] ***GARCÍA PÉREZ**, E. "Gentrificación en Madrid: de la burbuja a la crisis", Revista de Geografía Norte Grande, 58: PP. 71-91, 2014*

[8] Sentencias 77, 138 y 312 de 2015 de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso - Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (recs. rec. 357, 359 y 371 de 2013).

las propuestas desnaturalizan, en parte, el destino de uso público previsto en la calificación original, redundando en la tercialización de los espacios centrales de la ciudad y poniendo en riesgo el débil equilibrio en cuestiones como la movilidad o el nivel de dotaciones públicas existentes. En el caso del Estadio Santiago Bernabéu, las cesiones correspondientes a las redes públicas locales, asociadas al incremento de edificabilidad, se planteaban en un distrito diferente al de la consolidación de la ampliación (a 7 km de distancia). La revisión de la ordenación en el caso del Palacio de Congresos y Exposiciones supone la calificación de hasta el 35% de la edificabilidad permitida en terciario, destinado a la construcción de un hotel de hasta 23 plantas. Y en la Plaza de la Cebada, se pretende sustituir el uso público dentro del que se desarrolla la actividad del actual mercado por el de gran superficie comercial de carácter privado.

- **Los grandes desarrollos dentro del suelo urbano,** entre los que cabe citar al menos la renovación del área ocupada por las antiguas instalaciones de la fábrica de cerveza Mahou y el Estado Vicente-Calderón, la prolongación del Paseo de la Castellana hacia el norte, sobre suelos en gran parte de titularidad pública situados en el entorno de la Estación de Chamartín, y la denominada operación Campamento, a desarrollar sobre unos antiguos terrenos ocupados por cuarteles abandonados de Defensa. Todas ellas se caracterizan por estar situadas en posiciones más periféricas. En los tres casos, las modificaciones puntuales tienen por objetivo el incremento de edificabilidad respecto a la prevista en el PGOU97, en un contexto legal que, contiene importantes reducciones de las cesiones y no exige la reserva de suelo para viviendas con algún tipo de protección. Entre los tres ámbitos se cuentan con capacidad para 4,7 millones de metros cuadrado edificables y entre 35.000 y 50.000 viviendas.

- **La reconversión de los usos públicos obsoletos** ubicados en posiciones centrales de la ciudad, como sería el caso del Taller de Precisión de Artillería o de las cocheras de Cuatro Caminos. Construidas en 1899 y 1919, respectivamente, ambas edificaciones cuentan con valores patrimoniales que podrían haber supuesto su introducción dentro del Catálogo de Elementos protegidos del Plan General. Sin embargo, el uso o la titularidad de dichos terrenos, no facilitó dicha protección, permitiendo la venta del patrimonio inmobiliario y su reconversión en nuevos ámbitos de suelo urbano no consolidado de uso mayoritariamente residencial en los que se desarrollarán viviendas de alto standing con un nivel de cesiones públicas reducido y sin reserva o con una reserva mínima para viviendas de protección.

- **Abuso de la figura de la actuación de dotación, entre otros motivos por cuanto su** regulación **normativa –actualmente recogida en el artículo 7.1b) del** 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- exime a este tipo de actuaciones del deber de reserva de vivienda

protegida, acorde con su naturaleza y finalidad, cual es la de *"incrementar las dotaciones públicas de un ámbito de suelo urbanizado";* sin embargo se han 'acogido' a esta figura actuaciones tan ajenas a este loable objeto como la ampliación del Estadio Santiago Bernabéu, la Operación Mahou-Calderón o la Modificación Puntual del PGOUM que rebaja la catalogación del edificio España, en una clara inadecuada utilización de las potestades urbanísticas a nuestro modo de ver.

3. LOS CAMBIOS EN LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA DE REFERENCIA

Desde su aprobación el 17 de julio de 2001, la Ley 9/2001 del Suelo de la Comunidad de Madrid ha sido modificada hasta en 13 ocasiones.

Especialmente significativas han resultado aquellas modificaciones cuyo objetivo era reducir los deberes de los propietarios de suelo, amparándose en las dificultades que la crisis económica suponía para el sector inmobiliario; de entre éstas destacan las que han supuesto la reducción de las cesiones de redes públicas, las relativas a la reserva de vivienda de protección dentro de los nuevos desarrollos, o la limitación del número de alturas.

Cabe destacar cómo además la mayor parte de estas modificaciones -10- se han llevado a cabo bajo el amparo jurídico de las conocidas como leyes de acompañamiento de presupuestos[9], sorteando de este modo el oportuno debate ya no social, sino incluso parlamentario, sobre ellas.

3.1. La revisión de las cesiones de redes públicas

La primera modificación relativa a las obligaciones de cesión se produce en diciembre del mismo año de la aprobación de la Ley 9/2001. El art.15.21 bis de la Ley 14/2001, 26 diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas modifica la disposición transitoria cuarta de la Ley introduciendo la siguiente excepción "*c) En suelo urbano no serán exigibles las cesiones previstas para redes generales en la presente Ley, en tanto no se adapte en su totalidad el planeamiento general a la misma, mediante revisión o primera formulación".* Este cambio implica que, mientras no se redacte un nuevo plan general, las modificaciones puntuales sobre suelo urbano en el municipio de Madrid solo estarán obligadas a la cesión de redes locales.

Posteriormente, la Ley 9/2010, 23 diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y Racionalización del Sector Público elimina la obligación de

[9] Así, las Leyes de medidas fiscales y administrativas 14/2001, de 26 de diciembre, 2/2004, de 31 de mayo, 4/2006, de 22 de diciembre, 7/2007, de 21 de diciembre, 3/2008, de 29 de diciembre, 10/2009, de 23 de diciembre, 9/2010, de 23 de diciembre, 6/2011, de 28 de diciembre, 8/2012, de 28 de diciembre, 6/2013, de 23 de diciembre.

ceder redes supramunicipales en el suelo urbanizable[10]. Así, las cesiones mínimas pasan de 120 a 100 m^2s por cada 100 m^2c. Un año más tarde, y bajo la misma justificación, la imposibilidad del sector inmobiliario para desarrollar suelo debido a las altas cargas derivadas de la aplicación de la Ley, las cesiones se reducen todavía más y así la Ley 6/2011, de 28 diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas[11] reduce el estándar final a la mitad (véase Tabla 1). Además, elimina la obligatoriedad de ceder redes locales en suelos cuyo uso global sea el industrial y se permite que la cesión de redes públicas locales sea sustituida por "*zonas verdes o espacios libres privadas al menos en la misma cuantía que la cesión a la que estaría obligada"*.

	9/2001	9/2010	6/2011
Red Supramunicipal	**20 m^2s/100m^2c**		
Viviendas de Integración Social	1/3		
Resto	2/3		
Red General	**70 m^2s/100 m^2c**	**70 m^2s/100 m^2c**	**20 m^2s/100 m^2c**
Zonas verdes	20 m^2s/100 m^2c	20 m^2s/100 m^2c	
Equipamientos	30 m^2s/100 m^2c	30 m^2s/100 m^2c	
Infraestructuras	20 m^2s/100 m^2c	20 m^2s/100 m^2c	
Red Local	**30 m^2s/100 m^2c**	**30 m^2s/100 m^2c**	**30 m^2s/100 m^2c**
Zonas verdes	15 m^2s/100 m^2c	15 m^2s/100 m^2c	15 m^2s/100 m^2c
Resto	Resto	Resto	Resto
Total	**120 m^2s/100 m^2c**	**100 m^2s/100 m^2c**	**50 m^2s/100 m^2c**

Tabla 1. Modificación de la cesión de redes públicas desde el inicio de la crisis económica.

3.2. La reserva de viviendas de protección

En la primera redacción de la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid, la obligación de reservar parte de la edificabilidad residencial para la construcción de viviendas de protección sólo se aplicaba a los desarrollos de suelo urbanizable. Sin embargo, la redacción introducida en el artículo 10 de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo, deja intuir que dicha obligación, establecida como mínimo en el 30% de la edificabilidad residencial, es extensible a los suelos urbanos no consolidados. En 2011, la Ley 6/2011, de 28 diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas[12] modifica la regulación incluida en la legislación autonómica, estableciendo que "*en suelo urbanizable sectorizado y no sectorizado como mínimo el 30 por 100 de la edificabilidad residencial deberá destinarse a viviendas sujetas a algún régimen de protección pública",* sustituyendo la redacción anterior que, a pesar de ser bastante confusa, conllevaba que al menos el 45% de las viviendas a desarrollar en cada sector tendrían dicha condición[13]. Además, sigue manteniendo la exención sobre los suelos urbanos no consolidados[14].

[10]Modificación del artículo 91.3 por los números seis y ocho del artículo 12 de Ley 9/2010 («B.O.C.M.» 29 diciembre).
[11]Modificación del artículo 36 por el artículo 17 de la Ley 6/2011 («B.O.C.M.» 29 diciembre)
[12]B.O.C.M. 29 diciembre. El artículo 17 modifica el artículo 38 de la Ley 9/2001
[13]La redacción anterior señalaba que en el 10% del suelo podía elegir el ayuntamiento, mientras que en el 90% restante al menos la mitad de las viviendas debían quedar sujetas a algún régimen

Otra de las modificaciones sustanciales fue introducida por la Ley 9/2010, 23 diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y Racionalización del Sector Público[15] que transformaba el carácter de los *suelos integrantes de las redes supramunicipales cedidos a la Comunidad de Madrid.* A partir de ese momento, dichos suelos "*tendrán la condición de bienes patrimoniales salvo que una Ley les otorgue expresamente el carácter de bienes de dominio público".* Así, además de renunciar a las cesiones de suelo que debían ir destinadas a viviendas de integración social, la nueva regulación abre la puerta a la venta de los suelos obtenidos y las viviendas construidas y ocupadas, hecho que será utilizado por el IVIMA y la EMVS para deshacerse de parte del parque público de viviendas en el momento de mayor necesidad social[16].

3.3. Limitación de 3 alturas más ático en los nuevos desarrollos

Otra importante modificación legal deriva de la Ley 3/2007, 26 julio, de Medidas Urgentes de Modernización del Gobierno y la Administración de la Comunidad de Madrid. En esta ocasión se incluía un apartado 8 al art. 39 'Determinaciones sobre las edificabilidades y los aprovechamientos urbanísticos' por el cual *"No podrá edificarse con una altura superior a tres plantas más ático, incluida la baja, plantas retranqueadas y semisótanos que sobresalgan más de un metro, de manera que la edificación resultante no exceda de dichas tres plantas más ático en todos y cada uno de los puntos del terreno, sin perjuicio de las demás limitaciones que sean aplicables".* Esta limitación de alturas para la nueva edificación coincide con una fuerte intervención a favor de los intereses de los propietarios de suelo, que pasarían a asegurarse un importante aprovechamiento a costa de un urbanismo disperso en un momento en el que la crisis inmobiliaria empezaba a ver sus primeros síntomas[17].

Pese a alguna posterior aclaración[18], este artículo provocó importantes quebraderos de cabeza en algunas corporaciones locales, ya que la jurisprudencia iba sentando bases contrarias a algunos de los desarrollos

---

de protección pública. A pesar el juego que daba dicha redacción, la interpretación que se exigía en la Comunidad Autónoma respondía la reserva del 45% de las viviendas.

[14] Es preciso señalar que en la Modificación Puntual de las Cocheras de Cuatro Caminos, considerada como actuación de urbanización, dicha reserva sí se realiza. Sin embargo, hasta este momento, la mayoría de las operaciones son incluidas como actuación de dotación, hecho que les exime de la obligación de la reserva.

[15] Modificación del artículo 91.3 por los números seis y ocho del artículo 12.

[16] ***COLAU, A. y ALEMANY, A.*** *2007-2012 Retrospectiva sobre desahucios y ejecuciones hipotecarias en España, Estadísticas Oficiales e Indicadores. Barcelona: PAH, 2009*

[17] ***OBSERVATORIO METROPOLITANO*** *Manifiesto por Madrid. Crítica y crisis del modelo metropolitano, 2009. 70 páginas*

[18] A raíz de diferentes vaivenes judiciales, se amplió este artículo mediante la *Ley 3/2013, de 18 junio, de Patrimonio Histórico* que incluye un nuevo párrafo en la Disposición Transitoria de la anterior indicando que *"En todo caso, no será de aplicación dicha limitación al suelo que estuviera clasificado como urbano antes de la entrada en vigor de esta ley, ni a las futuras modificaciones o revisiones de planeamiento que se tramiten sobre el mismo ni tampoco a los instrumentos de planeamiento de desarrollo que afecten a dicho suelo"*

previstos para determinados suelos. Así, el Tribunal Superior de Justicia de Madrid dictaminó que el límite de tres alturas era de aplicación a la operación inmobiliaria Mahou-Calderón anulando la "*los particulares de la [*Modificación Puntual del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 1997, en el ámbito "Mahou- Vicente Calderón"] *que permiten una edificabilidad general en el ámbito por encima de la prohibición legal de edificar una altura superior a tres plantas más ático, incluida la baja, plantas retranqueadas y semisótanos que sobresalgan más de un metro, de manera que la edificación resultante no exceda de dichas tres plantas más ático en todos y cada uno de los puntos del terreno"*[19], y puso en peligro el gran desarrollo del denominado Distrito Castellana Norte al estimar parcialmente el recurso formulado contra el Plan Parcial de Reforma Interior para el desarrollo del APR 08.03 "Prolongación de la Castellana" declarando *"la nulidad de las determinaciones de dicho Plan "que permit[ían] una altura de las edificaciones superior a tres alturas más ático"*[20].

Con todo ello, tras las elecciones de 2015, el Grupo Parlamentario de Ciudadanos presentó en la Asamblea de Madrid una proposición de ley para derogar dicho artículo, que sería aprobada en virtud de la Ley 4/2015, de 18 diciembre, de modificación de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid, que además introducía como aclaración que *"tampoco resulta de aplicación la limitación de alturas a la modificación o revisión del Plan General que haya sido declarado parcialmente nulo por sentencia firme antes de la entrada en vigor de la Ley 8/2012, de 28 de diciembre"*. Ello llevó el pasado 28 de marzo al Grupo Parlamentario Podemos-En Comú Podem-En Marea en el Congreso de los Diputados a presentar un recurso ante el Tribunal Constitucional contra la Ley del Suelo aprobada por la Asamblea de Madrid[21] por entender inconstitucional la retroactividad que con evidente intención de afectar a procedimientos judiciales en tramitación se plantea en la disposición adicional de esa norma.

[19] Sentencia de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid 399/2015 de 13 abril, dictada en el Procedimiento Ordinario 705/2010.
La misma Sala y Sección posteriormente y en virtud del Auto de veintisiete de julio de dos mil quince, dictado en el recurso 629/2015 seguido contra la aprobación definitiva del Plan Parcial de Reforma Interior de desarrollo del Área de Planeamiento Remitido 02.21 "Mahou-Vicente Calderón", Distrito de Arganzuela, acordó la suspensión de la ejecución del PPRI de desarrollo de esa operación.

[20] Sentencia de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid 972/2013 de 21 de junio, dictada en el Procedimiento Ordinario 798/2011; posteriormente el Tribunal Supremo en Sentencia de 1 de abril de 2015 (rec. 2646/2013) reenviaría el procedimiento al TSJM a fin de que motivara suficientemente la razón por la que no le era de aplicación al proyecto la disposición transitoria contenida en la Ley 3/2007, de 27 de julio

[21] http://www.eldiario.es/politica/Podemos-TC-Ley-Suelo-Madrid_0_499400391.html

4. LA CIUDAD RESULTANTE. RETOS EN EL SUELO URBANO CONSOLIDADO

Tanto estas operaciones, como otras muchas que se están dando en la ciudad de Madrid, destacan por provenir de la presión ejercida por el mercado inmobiliario, dejando de lado la incorporación de criterios ambientales y sociales en su desarrollo[22]. El interés privado pesa en la balanza en todas ellas, mientras que el peso de las políticas urbanas que busquen un reequilibrio territorial y la recuperación del medio urbano por parte de la ciudadanía quedan al margen.

Todo ello ocurre, además, en un momento en el que, las políticas urbanas deberían apostar por rehabilitación y regeneración de la ciudad existente, donde la administración pública tuviera un papel relevante no solo en la toma de decisiones sino también en la gestión y financiación de las operaciones, en las que el objetivo principal debería ser dar solución a los problemas del tejido urbano y de la población que lo habita. En cambio, la situación jurídica actual permite el desarrollo de actuaciones fundamentadas en una perversión del marco legal que disminuye el interés por lo público en su desarrollo.

El renovado interés por el desarrollo de la ciudad consolidada por parte de los promotores inmobiliarios, apoyados en la reducción de los deberes de los propietarios y promotores de suelo, se fundamenta en las oportunidades de negocio de determinadas entidades. Su encaje dentro del conjunto urbano podría llegar a ser admisible si ciudad y ciudadanía estuvieran en disposición de recuperar las plusvalías generadas por estos proyectos. Pero con un planeamiento obsoleto que el gobierno municipal no baraja cambiar en los próximos años y un marco legal revisado desde las necesidades del sector inmobiliario parece difícil su reversión. El desarrollo de la ciudad se está basando en modificaciones puntuales en suelo urbano que cuentan con importantes ventajas respecto al desarrollo de los suelos urbanizables: no solo encontrarán una rentabilidad económica mayor derivada de su situación privilegiada en el conjunto de la ciudad, sino que quedan exentas de las cesiones de redes generales en ámbitos normalmente deficitarios y no se suele exigir la construcción de vivienda de protección. Solo con la aplicación de estas condiciones a cuatro de las operaciones en discusión, la ciudad accedería a 720.567 m^2snuevos, así como la construcción de 15.441 viviendas públicas de nuevas construcción (Véase Tabla 2). En el contexto actual, la reversión de las operaciones pasaría por la indemnización de los derechos adquiridos por los propietarios pero únicamente en aquellos supuestos en los que éstos ya se hubieran patrimonializado –mediante la aprobación de un Plan Parcial por ejemplo- pues caso contrario se trataría de *meras expectativas no indemnizables,* conforme pacífica y reiteradísima jurisprudencia en el ámbito de la responsabilidad patrimonial de la Administración urbanística.

[22] ***CÓRDOBA HERNÁNDEZ****, R "El modelo de urbanismo neoliberal enfocado en el turismo y el ocio como ejemplo de insostenibilidad" en Revista Crítica de Ciencias Sociales ENCRUCIJADAS nº 8, 2014-. Universidad de Salamanca. pp.189-203.*

	Superficie (m2s)	Edificabilidad				Pérdidas para la ciudad		
		Residencial				Viviendas de Protección		Red Pública General (m^2s)
		Total (m^2c)	(m^2c)	(%)	nº	(m^2c)	(nº viv)	
TPA	11.209	54.225	54.225	100%	542	16.268	232	10.845
Mahou-Calderón	204.218	174.902	157.828	90%	2.000	47.348	676	31.566
Castellana Norte	3.056.700	3.276.691	2.293.684	70%	16.300	688.105	9.830	458.737
Campamento	2.111.914	1.244.400	1.097.100	88%	15.673	329.130	4.702	219.420
	5.384.041	**4.750.218**	**3.602.837**	**76%**	**34.515**	**1.080.851**	**15.441**	**720.567**

Tabla 2. Estimación de las pérdidas en algunas operaciones urbanas: viviendas de protección y suelo destinado a redes públicas generales. Elaboración propia a partir de los distintos documentos de planeamiento

Dos retos serán por tanto clave en el contexto actual:

- Una revisión del modelo urbano heredado que permita contextualizar el conjunto de las operaciones dentro de las necesidades de la ciudad y sus habitantes, evaluando si las propuestas son producto de los estertores del boom inmobiliario y si se adecúan a lo que la población y la ciudad demandan.

- La revisión del marco legal en su sentido amplio que permita recuperar las plusvalías que las operaciones en suelo urbano generan en un nuevo contexto en el sector inmobiliario ha cambiado sus objetivos, centrando las posibilidades de reversión de las operaciones, acotando derechos pero también deberes de los propietarios, e impidiendo un nuevo ciclo de especulación que afectaría ya no al suelo en general, sino al suelo habitado.

ANEXO

Aprobación Definitiva	Tipo de documento	Clase de suelo	Nombre-Objetivo
27/11/2015	Plan Parcial de Reforma Interior	Urbano no consolidado	Área de Planeamiento Remitido 07.09 “TPA Raimundo Fernández Villaverde”, Distrito de Chamberí, promovido por Residencial Maravillas, Sociedad Cooperativa Madrid
28/04/2015	Plan Especial	Urbano consolidado	Palacio de Congresos y Exposiciones situado en el paseo de la Castellana, números 97 y 99, Distrito de Tetuán
29/01/2015	Modificación Puntual	Urbano consolidado	Edificio España situado en la Plaza de España nº 19. Distrito Centro
26/06/2014	Modificación Puntual	Urbano no consolidado	Ámbito APR 07.02 “Cocheras Metro Cuatro Caminos "Manzana delimitada por av.de Reina Victoria, c/Bravo Murillo, callejón de Esquilache, c/ Ramiro II y c/ Marques de Lema.
29/04/14	Modificación Puntual	Urbano consolidado	Ámbito APE 01.07. Plaza de La Cebada-Carrera de San Francisco. Distrito Centro
16/01/2014	Modificación Puntual	Urbano consolidado	Ámbito APE 0111 Sevilla-Canalejas
15/11/2012	Modificación Puntual	Urbano no consolidado	Área de Planeamiento Especifico APE 00.03 “Bernabéu-Opañel”, constituido por las parcelas del API 05.12 "Santiago Bernabéu" y parte de las parcelas incluidas en el APl 11.12 “Mercedes Arteaga-Jacinto Verdaguer”, en los distritos de Chamartín y de Carabanchel
26/12/2009	Modificación Puntual	Urbano no consolidado	Ámbito APR 02 21 “Mahou-Vicente Calderón”
02/10/2002	Modificación Puntual	Urbano no consolidado	Ámbito APR 08.03 "'Prolongación Castellana”

Tabla 3. Situación de algunas de las operaciones dentro del suelo urbano. Elaboración Propia a partir de los datos existentes en PLANEA[23].

[23] ***COMUNIDAD DE MADRID (2016)*** *PLANEA*

E. NUEVOS TIEMPOS, NUEVOS OBJETIVOS Y NUEVOS MODOS EN LA GESTIÓN, DISCIPLINA Y VALORACIONES DEL SUELO

La evolución de los suelos de núcleo rural en la normativa autonómica gallega

Alejandro Villanueva Turnes
Doctorando en Derecho. Universidad de Santiago de Compostela

RESUMEN
El presente trabajo pretende ofrecer una visión de los suelos de núcleo rural, de tal manera que se conceptualizará al lector, poniendo de manifiesto la falta de regulación estatal y la necesidad de que la Comunidad Autónoma de Galicia regulase por sí misma esta figura, de esta forma se analizará el tratamiento de este tipo de suelo desde la primera norma aprobada por el Parlamento Gallego en materia de urbanismo hasta la novedosa Ley del Suelo de Galicia que recientemente ha entrado en vigor.

ABSTRACT
This work is aimed to offer an overview of the soils in rural áreas, in such a way that it is possible give a concept to the reader, making manifest its to lack of state regulation and the need that the Autonomous Community of Galicia regulated for itself this figure, This arrangement will be analysed the treatment of this type of soils since the first the rules approved by the Parliament of Galicia in terms of urbanism to novel Galician Land Law that it yet entered into force.

PALABRAS CLAVE
Núcleo rural; tipos de suelo; Ley del Suelo de Galicia.

KEYWORDS
Rural area; types of soils; Galician Land Law.

1. INTRODUCCIÓN

El urbanismo es un campo que requiere prestar especial atención a los detalles y peculiaridades presentes en cada territorio. Dentro de esas peculiaridades podemos encontrar los llamados suelos de núcleo rural, que serán los que se traten a continuación.

El suelo de núcleo rural es una de las características esenciales relativa al modo en que se distribuye y se asienta la población de la Comunidad Autónoma de Galicia[1].

La Legislación del Estado no contiene un reconocimiento de estas características propias del sistema de asentamiento de la población en Galicia. Dentro de la Comunidad Autónoma gallega, la presencia de los llamados núcleos rurales, tanto de tamaño reducido como muy reducido, son muy destacables.

A nivel estatal[2] nos encontramos con que las primeras normas relativas al tema han establecido una clasificación del suelo distinguiendo entre: urbano, urbanizable, apto para urbanizar o no urbanizable o equivalentes a ellas. Estas normas son:

- La Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación urbana[3].
- La Ley 8/1990, de 25 de julio, de reforma del régimen urbanístico y valoraciones del suelo[4]. En este sentido es necesario hacer mención a la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo, mediante la cual el Alto Tribunal decide derogar una parte de esta normativa.
- La Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del suelo y valoraciones.

Posteriormente a esta normativa aparece la Ley 8/2007, de 28 de mayo, del Suelo[5]. En dicha norma se establecieron dos situaciones básicas del suelo, siendo éstas la de suelo rural y suelo urbanizado, sabiendo que dentro de esta clasificación se prevé la consideración de *«las peculiaridades de los núcleos tradicionales legalmente asentados en el medio rural»*[6].

A nivel autonómico han existido diferentes normas relativas al tema. Hay que tener presente que el Estatuto de Autonomía de Galicia establece, en su artículo 27.3, que la Comunidad Autónoma gallega va a tener competencia exclusiva en ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda.

---

[1] **PÉREZ NOVO** H. "O réxime do solo do núcleo rural". *Revista Galega de Administración Pública*, 36, 2004, p. 61.

[2] Confróntese **FERNÁNDEZ DE CÓRDOBA** M. B. *La ordenación del Territorio en España: evolución del concepto y de su práctica en el siglo XX*. Universidad de Sevilla y Consejería de obras públicas y transportes. Sevilla. 2006.

[3] Junto con el Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, mediante el que se aprueba su Texto Refundido.

[4] Junto con el Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio por el que se aprueba su Texto Refundido.

[5] Junto con el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio.

[6] Artículo 12 *in fine*.

Atendiendo a esta competencia nace la normativa que trataremos a continuación[7].

2. LEY 11/1985, DE 22 DE AGOSTO

En primer lugar nos encontramos con la Ley 11/1985, de 22 de agosto, de adaptación de la del suelo a Galicia[8]. Esta Ley fue la primera norma de carácter urbanístico que aprobó el Parlamento de Galicia. La nomenclatura que ofrece esta Ley es completamente acorde con su contenido, y es que lo que hace es asumir la legislación estatal como legislación propia de la Comunidad Autónoma, desarrollando los aspectos necesarios para las peculiaridades gallegas.

Esta norma vertebraba su contenido en los núcleos rurales y su regulación debido a la no adaptación de la normativa estatal a las necesidades de la Comunidad Autónoma. Así, el art. 12 establece lo siguiente:

«1. Los planes generales y las normas subsidiarias municipales, además de las previsiones exigidas por la Ley del Suelo y sus Reglamentos, contendrán un estudio del medio rural al objeto de poder establecer medidas tendentes a la conservación y mejora de sus valores y potencialidades intrínsecas. 2. Asimismo, en el marco de la estructura comarcal y en función de la organización parroquial, los planes generales y las formas subsidiarias municipales analizarán el modelo de asentamiento poblacional al objeto de su preservación o mejora, definiendo los elementos que lo constituyan, destacando, al menos, la división parroquial, el sistema de núcleos de población existentes y su relación con el medio natural o productivo. 3. Se entenderá por sistema de núcleos de población el constituido por núcleos urbanos existentes. Tendrán el carácter de núcleo rural existente aquellas áreas del territorio que, por exigir agrupaciones de viviendas y surgir relaciones propias de la vida comunitaria que las conviertan en un asentamiento poblacional singularizado, diferenciado e identificable, el plan o las normas definan como tales, teniendo en cuenta, al menos, los parámetros de número y densidad de viviendas y distancia entre edificaciones. Asimismo se dividirán, según sus características, en tradicionales y de reciente formación. Además de los anteriores, constituirán parámetros definitorios de núcleo rural los determinados por su ubicación y por la especial vinculación o preeminencia de actividades primarias de carácter agrícola, ganadero, forestal, pesquero o análogas».

Por lo tanto y a tenor del precepto que acaba de exponerse, esta Ley va a suponer la primera consideración del sistema de núcleos de población dividiéndolos entre tradicionales y de reciente formación, de tal manera que la clasificación establecida por la normativa estatal encajaba en dichas categorías.

[7] De lo sigue en relación con las normas comprendidas entre el año 1985 hasta la del año 2002 debe confrontarse la siguiente obra que se sigue como referente principal: **BUGALLO THIELEN** J. "Suelo de núcleo rural". Revista galega de administración pública, 44, 2012, pp. 355 – 390.

[8] Esta Ley es conocida como la LASGA.

Dentro de los núcleos rurales se va a realizar una distinción entre: urbanos, urbanizables, aptos para urbanizar o no urbanizables[9]. Éstas van a ser las únicas clasificaciones, no existiendo un tipo específico de suelo de núcleo rural. Sin embargo sí que hay distintas referencias al mismo.

Dicho esto surge una importante pregunta y es ¿cómo se realiza la ordenación de estos núcleos rurales?

La respuesta a esto es más sencilla de lo que se pueda creer, ya que esta ordenación se va a realizar mediante dos formas, siendo una de ellas la considerada directa, que se realizaría a través del planeamiento general, y otra que sería de forma indirecta mediante los llamados planes especiales.

3. NORMAS COMPLEMENTARIAS

Entre la aprobación de la Ley 11/1985 y la Ley 1/1997 que se verá a continuación se aprobaron, en 1991, las llamadas Normas Complementarias subsidiarias de planeamiento de La Coruña, Lugo Orense y Pontevedra. Estas normas nacen con una finalidad complementadora, tal y como se deduce de su propia rúbrica, sirviendo para reducir las lagunas de aquellos lugares que no tenían un planeamiento general, haciendo una definición de los núcleos rurales en su artículo 10, según el cual *«se consideran núcleos rurales las áreas del territorio que, reuniendo los requisitos del artículo octavo se caracterizan por una especial vinculación a las actividades del sector primario de carácter agrícola, ganadero, forestal, pesquero o análogas y con una densidad mínima de 3 viviendas por hectárea»*.

A su vez, el artículo 13 hacía referencia al régimen de los mismos, de tal manera que los núcleos rurales iban a poder ser categorizados bien como suelo urbano o suelo no urbanizable de núcleo rural. Concretamente este artículo 13 dice *«1. En estos núcleos el suelo podrá tener la consideración de suelo urbano o suelo no urbanizable de núcleo rural. Su determinación se realizará en función del cumplimiento de los requisitos relativos a la consolidación de la edificación o servicios existentes. 2. Dependiendo de la clase de suelo de que se trate se aplicará el régimen jurídico establecido para cada una de ellas en estas normas».*

4. LEY 1/1997, DE 24 DE MARZO

En 1997 se aprueba la Ley 1/1997, de 24 de marzo, del Suelo de Galicia[10].

[9] Dentro de los no urbanizables no se van a incluir los núcleos rurales de reciente formación, que van a continuar con la consideración de rurales.

[10] En relación con el tema deben confrontarse **MEILÁN GIL** J. L. "Los núcleos rurales en la Ley del suelo de Galicia". *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, 5, 2001, pp. 443 – 454; **MEILÁN GIL** J. L., "A Lei do solo de Galicia e a lexislación urbanística do Estado", *Revista Galega de Administración Pública*, 20, 1998, pp. 13 – 50; **PAIS RODRÍGUEZ** R. "La Ley 1/1997, de 24 de marzo, del suelo de Galicia". *Boletín*

Esta norma tiene un nacimiento muy peculiar, y es que éste se debe a la ya mencionada Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997 que deroga parte de la normativa estatal.

La Ley va a tratar el tema de los núcleos rurales desde su Exposición de motivos, mostrando ya su preocupación por los mismos. En dicha Exposición se habla del establecimiento de un tipo nuevo de suelo de núcleo rural, adaptándose a las necesidades existentes en la Comunidad Autónoma.

La Ley va a presentar una nueva obligación consistente en hacer un estudio detallado del medio rural y también lo establece para el sistema de los núcleos de población que tuviesen naturaleza urbana y rural.

La inexistencia que se arrastraba desde la Ley 11/1985 de una clase propia de suelo que guardase una correspondencia con el suelo de núcleo rural provocó que esta normativa nueva estableciese un proyecto de ordenación del medio rural, siendo éste un instrumento de planeamiento para aquellos municipios[11] que presentasen una complejidad urbanística considerada como poco elevada. La finalidad de esto no era otra que el estudio detallado del medio rural al que hemos hecho mención más arriba.

Con este instrumento, el territorio municipal tenía la siguiente clasificación: suelo urbano, de núcleo rural y rústico.

Otra figura contenida dentro de la Ley 1/1997 era el conocido como Plan especial de mejora de los núcleos rurales, que aparecía en el artículo 27 de la siguiente forma:

«1. Los planes especiales de mejora de los núcleos rurales tendrán como finalidad el establecimiento de una ordenación urbanística pormenorizada en el ámbito de los núcleos rurales de población delimitados por el plan general de ordenación municipal o por el proyecto de ordenación del medio rural. Estos planes especiales habrán de redactarse obligatoriamente en los supuestos en que se produzcan en los núcleos rurales los indicadores que acrediten la existencia de una situación de complejidad urbanística en el núcleo rural, de acuerdo con las previsiones de los instrumentos citados. Asimismo, podrán redactarse estos planes especiales cuando las circunstancias urbanísticas así lo aconsejen. 2. También podrán redactarse planes especiales de mejora de los núcleos rurales al objeto de desarrollar una actuación integral sobre una parte del núcleo rural. En este supuesto será de aplicación el régimen previsto en el artículo 76.5 de la presente Ley, la densidad máxima será de 25 viviendas por hectárea y la tipología de las edificaciones será congruente con la existente en el núcleo. 3. Los planes especiales de mejora de los núcleos rurales contendrán las siguientes determinaciones: Justificación de la procedencia de su formulación, teniendo en

---

de la Facultad de Derecho de la UNED, 13, 1998, pp. 249 – 266; **CARCELLER FERNÁNDEZ** A. "La Ley 1/1997, de 24 de marzo del suelo de Galicia". *Revista de derecho urbanístico y medio ambiente*, 163, 1998, pp. 109 – 122.

[11] Además estos municipios debían haber optado por no formular un plan general de ordenación municipal.

cuenta las previsiones del plan general de ordenación municipal o de los proyectos de ordenación del medio rural. Determinación, en su caso, de las áreas de actuación integral que sea conveniente establecer. Dotaciones urbanísticas y equipamientos e infraestructuras comunitarias adecuadas a las necesidades de la población. Medidas encaminadas a la conservación y mejora del medio ambiente y de las características tradicionales del núcleo y las edificaciones. Condiciones mínimas de urbanización. En su caso, programa de actuaciones concertadas con los particulares y de las comprometidas con las Administraciones públicas».

Esta figura resultaba obligatoria en aquellos casos en los cuales los núcleos rurales presentasen una complejidad urbanística constatada o en aquellas situaciones en las cuales las circunstancias urbanísticas lo aconsejasen[12].

Por su parte, el artículo 76.5 exponía los derechos y las obligaciones que tenían los propietarios en los casos de ejecución de los planes especiales. Concretamente este precepto establece que:

«En el supuesto de ejecución de planes especiales de mejora de los núcleos rurales previstos en el artículo 27.2 de la presente Ley, los propietarios de suelo están obligados a: Ceder gratuitamente a los ayuntamientos los terrenos destinados a viales, equipamientos y dotaciones públicas. Ceder el terreno necesario para situar el 15 % del aprovechamiento correspondiente al Ayuntamiento. Costear y ejecutar las obras de urbanización previstas en el plan especial. Solicitar la licencia de edificación y edificar cuando el plan especial así lo establezca. En este caso, el aprovechamiento urbanístico de los propietarios de los terrenos será el 85 % del aprovechamiento que resulte de lo establecido en el correspondiente plan especial de mejora del núcleo rural».

5. LEY 9/2002, DE 30 DE DICIEMBRE

Ahora ya nos encontramos con la normativa que hasta hace unas semanas era la norma vigente, o lo que es lo mismo, la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia[13].

Hay que tener presente que durante los más de 10 años de vigencia de esta norma, ésta no ha permanecido inmutable, sino que, por el contrario, ha sido objeto de distintas y diversas modificaciones a las que se hará mención en lo que sigue.

---

[12] También resultaba admisible, aunque con una limitación de densidad a 25 viv/h., su formulación con el objeto de desarrollo de n actuación de carácter integral producida sobre una parte del núcleo rural.

[13] Esta norma es conocida coloquialmente como la LOUGA. En relación con la misma es conveniente tener presente el siguiente estudio: **GÓMEZ – REINO Y CARNOTA** E. "La Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia". *Justicia administrativa: revista de derecho administrativo*, Extra.1, 2004, pp. 113 – 120; **RAPOSO ARCEO** J. J. "El suelo de núcleo rural en la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia*". SC+a: revista do C.O.A.G., delegación de Santiago de Compostela,* 2003, pp. 39 – 50; **HERRERA LÓPEZ** C. "Una aproximación crítica a la Ley 9/2002 de 30 de diciembre, ordenación urbanística y protección del medio rural en Galicia. I, el régimen del suelo". *Revista Xurídica galega,* 37, 2002, pp. 349 – 376.

Centrándonos en la norma propiamente hablando, es importante señalar que su elaboración ha respondido a criterios de carácter comunitario que se han establecido en relación al tema de la ordenación del territorio.

Dentro de la norma se expone la regulación de los suelos de núcleo rural, siendo Galicia la primera Comunidad Autónoma en establecer este tipo de suelo específico, siendo el objetivo esencial de la norma conseguir una protección del medio rural propio.

La Ley establece, dentro del planeamiento urbanístico, una obligatoriedad relativa a la incorporación en su documentación correspondiente lo que se ha denominado como *«estudio del medio rural y análisis del modelo de asentamiento poblacional»* así como un estudio relativo a la sostenibilidad ambiental, impacto territorial y paisajístico.

Hay que aclarar que este último estudio va a ser eliminado mediante la aprobación de la Ley 6/2007, de 11 de mayo, de medidas urgentes en materia de ordenación del territorio y del litoral de Galicia, incorporándose en dicha Ley la Evaluación ambiental estratégica.

Lo que hace la Ley en relación con los núcleos rurales, que es lo que aquí interesa, es exigir de cada uno un análisis de carácter individual y pormenorizado, a la vez que se exige su inserción en el sistema de núcleos de población del territorio.

En un principio, se ofrecía una visión del suelo del núcleo rural que se identificaba con asentamientos de población singularizado e identificado administrativamente. Esto cambia con una modificación operada en el año 2010, y es que con la reforma de la Ley 2/2010, de 25 de marzo, se va a incluir una triple categoría que distingue entre núcleo rural histórico – tradicional, núcleo rural común y núcleo rural complejo.

En lo referido a los planes especiales para la protección, rehabilitación y mejora del medio rural. Estos aparecen en el artículo 72 que establece:

«1. Estos planes especiales tendrán por finalidad completar la ordenación detallada de los núcleos rurales que el plan general le haya diferido, así como hacer frente a la complejidad urbanística sobrevenida en los mismos cuando se den los indicadores que el plan general haya fijado al respecto. En el supuesto de que contemple en el núcleo rural actuaciones integrales no previstas por el plan general, no podrá modificar las determinaciones de éste a que se refiere el artículo 56º.2.a) de la presente ley; habrá de delimitar los correspondientes polígonos y garantizar la integración de la actuación con la morfología, los servicios y las características del tipo básico al que pertenezca el núcleo en que se inserte, como también determinar las reservas de suelo para dotaciones públicas y para aparcamientos en la proporción mínima establecida en el artículo 47º.2 de la misma, siendo en todo caso de aplicación la limitación de densidad prevista en su artículo 56º.1.e), así como la prohibición de contemplar actuaciones

integrales en los núcleos histórico-tradicionales o en las áreas delimitadas como tales en los núcleos complejos. 2. También podrá redactarse un plan especial de mejora del núcleo rural con la exclusiva finalidad de completar el trazado de su red viaria y la señalización de alineaciones y rasantes o para asegurar la existencia de redes de dotación de servicios suficientes. 3. El ámbito de cada plan especial abarcará la totalidad o parte de los terrenos comprendidos en la delimitación del núcleo rural respectivo. 4. Los núcleos rurales situados dentro del perímetro de una zona de concentración parcelaria serán objeto de reordenación por parte do ayuntamiento a través de los correspondientes planes especiales de ordenación de núcleo rural. A los efectos de obtener una red viaria uniforme, dicha reordenación se llevará a cabo de forma coordinada con la concentración parcelaria y respetando, en todo caso, el proyecto y la ejecución de las infraestructuras inherentes al referido proceso concentrador, para lo cual el ayuntamiento habrá de remitir a la consejería competente en materia de agricultura el citado plan de ordenación. La Xunta de Galicia podrá establecer con los ayuntamientos los convenios necesarios para llevar a cabo las citadas actuaciones».

A tenor de esta norma, los asentamientos que surgen fuera del planeamiento sin estar integrados en la malla urbana y sin reunir las características propias de los núcleos urbanos, deben ser considerados como suelo urbanizable.

Asimismo, la Disposición Transitoria 1 establece el régimen que se les va a aplicar a aquellos municipios que no tengan el planeamiento adaptado a la Ley vigente.

Al amparo del resto de las Disposiciones Transitorias, se va a producir un reconocimiento del suelo de núcleo rural a aquellas delimitaciones de núcleos rurales que se hayan llevado a cabo con las legislaciones anteriores.

La Ley 9/2002, de 30 de diciembre contienen un doble criterio para la delimitación del suelo de núcleo rural. De esta manera tendremos que centrarnos por un lado en el reconocimiento de las características tradicionales, y por otro en el grado de consolidación, sabiendo que al mismo tiempo se van a incluir criterios de delimitación para las llamadas áreas de expansión de los núcleos, considerándose esta área de expansión como aquella que está *«comprendida por los terrenos delimitados por una línea poligonal paralela a la de circunscripción del núcleo existente y como máximo a 200 metros lineales de la misma sin que, en ningún caso, pueda afectar a suelo rústico especialmente protegido»*[14].

Por lo que respecta al grado de consolidación, aquí aparece referido el procedimiento de la Axencia de Protección da Legalidade Urbanística. Este criterio se ha mantenido en todas las modificaciones que ha experimentado la norma

[14] Concepto derogado por la ley 2/2010, de 25 de marzo de medidas urgentes de modificación de la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia.

En el año 2010, la aprobación de la Ley 2/2010, de 25 de marzo, presentaba como una de las pretensiones esenciales el reconocimiento de aquellas realidades existentes en los núcleos rurales. Así el artículo 25 va a ampliar los usos de los suelos de núcleo rural sin existir una obligatoriedad de vinculación con el medio rural. Ahora bien, se van a imponer una serie de incompatibilidades con esta clase de suelo, siendo éstas las relativas a aquellas edificaciones que sean propias de zonas urbanas así como los usos que muestren una incompatibilidad con lo establecido en el planeamiento general.

La reforma va a incluir un plan mucho más específico, ante la supresión de los planes especiales de protección, que es el plan especial para completar la ordenación detallada del núcleo rural. A su vez, se prevé la posibilidad de redactar un plan cuya única finalidad sea la de completar el trazado de la red viario así como la señalización de los rasantes y las alineaciones o también para un aseguramiento de la presencia de redes que permitan la dotación de servicios suficientes.

Otro asunto a tener en cuenta va a ser la reordenación de los núcleos rurales que estén presentes en zonas de concentración parcelaria para poder coordinar las actuaciones obteniendo una red viaria de carácter uniforme.

Existe en la norma una prohibición de llevar a cabo actuaciones de carácter integral en los núcleos histórico – tradicionales y se impone que los planes generales de ordenación municipal contengan las medidas necesarias para favorecer la recuperación y conservación de la morfología, la estructura parcelaria histórica y los usos tradicionales de los mismos.

6. INSTRUCCIÓN 4/2011, DE 12 DE ABRIL

No se puede olvidar de hablar de la Instrucción 4/2011, de 12 de abril, sobre la metodología de cálculo del grado de consolidación edificatoria en la Ley 2/2010, de 25 de marzo, de medidas urgentes de modificación de la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia. Esta Instrucción establece los criterios para delimitar los núcleos rurales. Su ámbito de aplicación es triple, así en primer lugar nos encontramos con la delimitación de aquellos tipos básicos del suelo de núcleo rural teniendo presente el artículo 13 de la Ley, en segundo lugar, a los terrenos incluidos en los núcleos rurales que sean delimitados por los planeamientos generales no adaptados a la Ley, y en tercer lugar, cuando se pretenda suavizar lo exigido por el artículo1 3 de la Ley, relativo a la consolidación con posterioridad a un informe de la Comisión Superior de urbanismo de Galicia[15]. En primer lugar puede observarse que en la Instrucción se hace una definición de lo que se entiende por grado de consolidación, siendo éste la vinculación existente entre las parcelas edificadas y las edificables. Así, se va a establecer un factor corrector de 1, 75 y dos métodos

[15] **SOTO GONZÁLEZ**, I. *Jornadas sobre Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia*, Escola Galega de Administración Pública y Colexio Oficial de Arquitectos de Galicia. 2012.

para el cálculo del grado de consolidación. El primero de los métodos es el que podríamos llamar de uso general, y no es otro que el método gráfico, cuya fórmula sería: (Número de parcelas edificadas / número de parcelas edificables) x 100. En segundo lugar tendríamos el método excepcional que sería el simplificado o también llamado numérico, que es en el que entraría en juego el coeficiente corrector, de tal manera que la fórmula quedaría de la siguiente manera: Coeficiente de correctos x (número de parcelas edificadas/número de parcelas edificables) x 100.

7. LEY 2/2016, DE 10 DE FEBRERO

La Ley 2/2006, de 10 de febrero, del suelo de Galicia supone la norma vigente en la actualidad. Se trata de una Ley que ha entrado en vigor hace poco, lo que provoca que sean prácticamente inexistentes los estudios realizados sobre la misma.

Centrándonos en la regulación de los suelos de núcleo rural en esta norma, puede verse como el legislador gallego ha seguido apostando por mantenerlo como un tipo de suelo en su clasificación. Así, atendiendo al artículo 15 de la norma, el suelo podrá ser urbano, de núcleo rural, urbanizable o rústico.

Por su parte, el artículo 23.1 ofrece una definición de los mismos señalando que serán *«áreas del territorio que sirven de soporte a un asentamiento de población singularizado, identificable y diferenciado administrativamente en los censos y padrones oficiales que el planeamiento defina y delimite teniendo en cuenta el número de edificaciones, la densidad de viviendas, su grado de consolidación por la edificación y, en su caso, la tipología tradicional de su armazón y de las edificaciones existentes en el mismo».*

Con esta nueva Ley se establece que la delimitación realizada por el planeamiento en relación con los núcleos rurales, tendrá que estar referida bien a lo que se entiende por núcleo rural tradicional, que recibe este nombre en atención a su morfología, tipología tradicional de las edificaciones, la relación con la explotación de los recursos naturales de forma racional u otras circunstancias que inviten a incluirle en esta tipología[16], o bien lo que se entiende por núcleo rural común, que está constituido por los asentamientos poblacionales que se reconocen como suelo de núcleo rural en relación a su trama parcelaria o por las características de tradicionales del viario soporte, pero que no pueden incluirse en

[16] Artículo 23.3 a) *«Su delimitación se realizará en atención a la cercanía de las edificaciones, los lazos de relación y coherencia entre lugares de un mismo asentamiento con topónimo diferenciado y la morfología y tipologías propias de dichos asentamientos y del área geográfica en la que se encuentran (caserío, lugar, aldea, barrio u otro), de modo que el ámbito delimitado presente una consolidación por la edificación de, al menos, el 50 %, de acuerdo con la ordenación propuesta y trazando una línea perimetral que encierre las edificaciones tradicionales del asentamiento siguiendo el parcelario y las huellas físicas existentes (caminos, ríos, riachuelos, ribazos y otros)».*

la tipología de núcleo rural tradicional por no tener las características que para ello se requieren[17].

Hay que aclarar que aquellas zonas que sean incluidas como núcleo rural por los planes generales, van a tener que destinarse a fines característicos, complementarios o compatibles no sólo en relación con la edificación de tipo residencial del medio rural, sino también con las necesidades de sus residentes[18].

Ahora bien, para edificar en estos núcleos rurales va a ser imprescindible que se disponga de acceso rodado, siendo necesario que éste sea de uso público, y al mismo tiempo se va a requerir la ejecución de la conexión con los servicios que existan en ese núcleo o en sus cercanías[19].

Los propietarios del suelo de las áreas en las cuales, por razón del planeamiento, ya sea especial o general, estén previstas actuaciones integrales en los núcleos rurales van a tener que soportar unas determinadas obligaciones, previstas en el artículo 24.6, que son: la cesión gratuita del suelo que tenga por destino las zonas verdes, los espacios libres, equipamientos y viales. Costear aquellas obras de urbanización que se encuentren previstas en lo relativo a la actuación integral, siendo necesario hacerse cargo de la ejecución si fuese el caso. Cesión gratuita y libre de cargas del suelo que tenga una correspondencia del 10% del aprovechamiento urbanístico del área[20].

Debe advertirse que las edificaciones nuevas ubicadas en los núcleos rurales tradicionales van a tener que encaminarse a la consolidación de la trama rural ya existente, y al mismo tiempo, las nuevas edificaciones van a identificarse con las características que a ese lugar le sean propias[21].

A su vez, las edificaciones de los núcleos rurales van a tener un uso residencial con carácter general[22].

Finalmente, en lo relativo a este tema, el artículo 26 de la nueva norma va a establecer una serie de prohibiciones que afectan a los suelos de núcleo rural. De esta forma el precepto señala las siguientes:

«En los núcleos rurales están prohibidas las siguientes actuaciones: a) Las edificaciones y usos característicos de las zonas urbanas y aquellas cuya tipología resulte impropia en relación con las determinaciones del planeamiento. b) Las parcelaciones que determinen la desfiguración de la tipología del núcleo. c)

[17] Artículo 23.3 b) *«Su delimitación habrá de hacerse en función de las previsiones de crecimiento que el plan general establezca para el núcleo y teniendo en cuenta que el ámbito delimitado deberá presentar un grado de consolidación por la edificación, de acuerdo con la ordenación urbanística que para el mismo se contemple en el plan, igual o superior a un tercio de su superficie»*.
[18] Artículo 24.1.
[19] Artículo 24.6.
[20] Esto presenta una salvedad relativa a aquellas actuaciones de carácter integral para las cuales el plan no tenga contemplado un incremento de la superficie con respecto a las ordenanzas del tipo del núcleo.
[21] Artículo 24.7.
[22] Artículo 25.2.

Las naves industriales. d) Aquellos movimientos de tierras que supongan una agresión al medio natural o que varíen la morfología del paisaje del lugar. e) La apertura de pistas, calles o caminos que no estén previstos en el planeamiento, así como la ampliación de los existentes y el derribo de muros tradicionales de los barrios o senderos, salvo disposición del planeamiento que lo autorice. f) Las nuevas instalaciones destinadas a la producción ganadera, salvo las pequeñas construcciones artesanales o para el autoconsumo. g) La demolición de las construcciones existentes, salvo en los siguientes supuestos: Construcciones que no presenten un especial valor arquitectónico, histórico o etnográfico; todos los añadidos y edificaciones auxiliares que desvirtúen la tipología, forma y volumen de cualquier edificación primitiva o que por sus materiales supongan un efecto distorsionador para la armonía y estética del conjunto edificatorio o no sean propios del asentamiento rural tradicional. 2. Sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado anterior, en los núcleos tradicionales estarán prohibidos: a) Las viviendas adosadas, proyectadas en serie, de características similares y emplazadas en continuidad en más de tres unidades. b) Los nuevos tendidos aéreos. c) La ejecución de actuaciones integrales que determinen la desfiguración de la tipología del núcleo y la destrucción de los valores que justificaron su clasificación como tal».

8. CONCLUSIÓN

Para finalizar simplemente destacar que como se ha podido ver a lo largo del estudio que acaba de hacerle, la categorización del núcleo rural como tipo de suelo ha sido algo destacable en la legislación gallega, en la cual con cada normativa nueva relacionada con el suelo se aprecia una continuidad en la preocupación de conservarlos.

La Comunidad Autónoma de Galicia es donde más presentes están este tipo de suelo tan peculiar, y ha sido precisamente la legislación autonómica gallega la que ha logrado superar la falta de legislación respecto al tema, para garantizar una identificación de este tipo de suelo así como su regulación.

VIII CONGRESO
Internacional de Ordenación del Territorio
VIII CONGRESO
de Derecho Urbanístico

"Nuevos tiempos, nuevos objetivos"

RELATORIA

Área Temática "F"

RELATORÍA ÁREA F

Las experiencias de buen gobierno (gobernanza) en gestión territorial, ambiental y urbana

Joaquín Farinós Dasí
Catedrático de Análisis Geográfico Regional. Universitat de València

Bajo el genérico título "Nuevos tiempos, nuevos objetivos" del VIII Congreso Internacional de Ordenación del Territorio, esta área temática pretendía servir de plataforma para poder recoger y discutir aquellas aportaciones y ejemplos que nos permitieran extraer conclusiones sobre las que poder avanzar en materia de gobernanza territorial. Suponía, nuevamente, un reto dada, por una parte, la dificultad de hacer operativa una definición incontestada y fácilmente asumible de buena gobernanza; por otra las dificultades de cosechar estas pretendidas buenas prácticas que pudieran servir de referencia o espejo en el que poder mirarse para, posteriormente, tratar de ser emuladas, mejoradas y adaptadas a cada contexto, provocando un efecto demostración.

Respecto de la primera, una definición operativa de lo que entender por buena gobernanza, se prefirió utilizar una aproximación neo-institucionalista, el concepto de 'buen gobierno', a sabiendas de que no se trata exactamente de lo mismo. Aunque es cuestión de matiz, los matices son importantes, y este matiz se refiere a la forma en que poder saldar enjugar la distancia entre 'Estado' y 'Ciudadano'. Hablamos de la forma en que entendemos y practicamos la democracia. Estos matices son los que, finalmente, nos permiten comprobar, y entender, el registro del discurso y el fondo de la docena de aportaciones (diez ponencias y dos comunicaciones) que finalmente se han incluido en esta área temática.

A la hora de hacerla operativa, tratando de guiar contenidos y enfoques de las distintas aportaciones esperadas, el área temática 'F' proponía en cuatro bloques temáticos orientativos:

- Coordinación interinstitucional: retos, rutinas e instrumentos
- Participación pública
- La gestión integrada del territorio-economía-medio ambiente
- La gestión de la cohesión territorial: articulación-cooperación-cohesión

Los resultados, a tenor de las contribuciones recibidas, han venido a demostrar que los dos primeros se han identificado más claramente; los dos últimos, por su parte, han sido tratados de forma un tanto más transversal, entreverada y también parcial, en los textos presentados. Ello nos permite deducir que su 'momento' es distinto, todavía por consolidar, lo que a su vez resulta indicativo de las

dificultades para poder asentar las buenas prácticas de gobernanza territorial pretendidas.

Con todo, los materiales recibidos nos permiten realizar una serie de observaciones e interpretaciones de interés, a la vez que facilitan el diagnóstico y cierto nivel de propuesta. Yendo de lo más genérico y teórico a lo más concreto y aplicado, encontramos en primer lugar una serie de contribuciones que se centran en una ***definición y categorización de los factores de buena gobernanza territorial*** (prácticas de buen gobierno para el desarrollo territorial). En algún caso a través de un análisis comparativo, a través de informes finales y guías, de los factores de buena gobernanza territorial, de un importante volumen de estudios de caso (ponencia de Diana Ximena Tutistar titulada "*Un nuevo desarrollo territorial en España: aportaciones desde un análisis comparado de buenas prácticas de gobernanza*"). En otros casos a partir de un análisis comparado de los sistemas legales, y estilos de ordenación territorial, de cuatro países europeos que se toman como referencia: Alemania, Francia, Italia y Reino Unido (Juan Del Solar, "*Derecho comparado en la ordenación del territorio. Sobre sus orígenes en cuatro países europeos. Lecciones y aplicaciones a nuestro sistema*"). En ambos casos se llegan a extraer interesantes conclusiones y recomendaciones sobre los principios de coordinación y coherencia (entre administraciones, fundamentalmente, y entre políticas sectoriales). También en el primer texto sobre el tema de la participación pública, como elemento diferencial, e incluso limitante, de la cultura territorial que condiciona las nuevas prácticas deseables.

Precisamente sobre los esfuerzos de coordinación y coherencia, el primero de los cuatro ejes propuestos para esta área (***coordinación interinstitucional: retos, rutinas e instrumentos***), se han presentado un interesante conjunto de aportaciones. Además de la citada de Juan del Solar sobre sistemas de planificación en cuatro países europeos, se cuenta con otra del mismo autor, centrada en esta ocasión en el caso español, mediante una recapitulación de distintas Sentencias del Tribunal Constitucional en esta materia ("*Coordinación y coordinación interadministrativa. Síntesis de las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas en el ámbito de la ordenación del territorio*").

También desde el punto de vista de la coordinación multinivel en materia territorial, pero poniendo el foco esta vez en la escala local, y más específicamente en el ámbito insular, se cuenta con la ponencia presentada por María Mercedes Contreras con el título "*Contenido y alcance de la autonomía local en las islas del Archipiélago canario en el ámbito de la ordenación del territorio y del urbanismo*".

Encontramos cuatro aportaciones que podemos agrupar en el eje temático de ***participación pública***; si bien, como se indicaba párrafos más arriba, muchos de los textos tocan de forma cruzada varios de los ejes temáticos propuestos; también con enfoques y motivaciones distintas, como veremos. Así, el que presentan en coautoría Oswaldo Ledesma y Moisés R. Simancas ("*La gobernanza territorial en la gestión de los conflictos entre actores: análisis de una*

experiencia de renovación turística") resulta un buen ejemplo de la diversidad de actores e intereses conflictivos que participan y toman parte en un dilatado proceso de toma de decisiones para la renovación de un espacio turístico concreto en la Isla de Gran Canaria. En este caso los conflictos entre los 'shareholders', que ya no solo 'stakeholders', encuentran solución mediante el recurso a la intervención del nivel regional sobre el local; una ponencia a caballo entre coordinación interadministrativa y participación, por tanto.

De una forma más ajustada al título del eje temático propuesto, se encuentra la ponencia presentada conjuntamente por Ana Mª. Moreno, Claudia A. Moreno y Javier Estévez "*Ordenación del territorio, planeamiento urbanístico y participación ciudadana en Canarias. Realidad, posibilidades y propuesta metodológica*". También relativa a la participación pública en el proceso de elaboración de los instrumentos de planificación, pero en este caso de los planes de protección del patrimonio arquitectónico, se cuenta con la ponencia de Diria Luz Morales "*La participación ciudadana, instrumento imprescindible para la agilización de los planes especiales de protección de los conjuntos históricos*". Un ejemplo de utilización de la participación como garantía de preservación, con un carácter más instrumental, como parte de la técnica administrativa, que como principio rector de la planificación. En sentido parecido, de procedimiento reglado, y con una perspectiva mucho más regulacionista, la muy orientada a interpretación del derecho administrativo "*¿Es el control judicial un obstáculo para el objetivo de buen gobierno en la ordenación del territorio, en la planificación urbana y para los nuevos modelos de desarrollo?*" de Ángel Sánchez Blanco. Se discuten los posibles márgenes y la utilización del derecho de información pública y las alegaciones en el proceso de aprobación de los planes; pero sobre todo la limitada posibilidad de tomar decisiones 'ad hoc' en una interpretación del derecho menos determinista, genérica y aséptica respecto de los condicionantes particulares de cada contexto.

Desde un punto de vista de coordinación interadministrativa ya no únicamente vertical sino también horizontal, intersectorial entre las distintas políticas, formando parte del tercer eje temático (***gestión integrada del territorio-economía-medio ambiente***), en clara alusión a la idea y concepto de ***cohesión territorial***, de clara inspiración europea, encontramos la comunicación presentada por Margarita Ortega con el título "*Coordinación institucional para el desarrollo territorial en España*". También con el foco puesto en la coordinación intersectorial, en un intento de planificación comprehensiva, basada en el carácter y el recurso territorial local, también en un intento de aproximación entre planificación física y económica (al estilo del 'Aménagement du Territoire' francés y de los pactos territoriales italianos y de la Política Regional Europea), nos encontramos con la también comunicación presentada por Adriano Rovira Pinto titulada "*Gestión territorial integrada en Chile. Estudio de caso*".

Guardando cierta relación con estas dos comunicaciones, pero con un enfoque diferenciado, referido además a una escala y caso mucho más concreto, se cuenta con la ponencia presentada por María José García Jiménez "*Planificación*

y gestión metropolitana. El anillo verde de la ciudad de Valencia". Aglutina en este estudio de caso diversos aspectos temáticos ya citados para otras aportaciones, con las que compartiría enfoque, como por ejemplo la coordinación de competencias multinivel. Pero en este caso se centra en un nuevo espacio local, el metropolitano; con un marcado carácter sectorial (de infraestructuras, movilidad, paisaje y medio ambiente) como alternativa de tramitación en lugar de hacerlo como plan territorial; también ejemplo de cooperación intermunicipal y de articulación alternativa y sostenible para un espacio funcional. Es por estos motivos que se considera representativo del eje temático ***gestión de la cohesión territorial: articulación-cooperación-cohesión***.

El conjunto de aportaciones al área temática F se cierra con una nueva ponencia presentada por Juan Del Solar, que no cabe considerar, sino todo lo contrario, como un ejemplo de buena práctica del necesario enfoque comprehensivo y coherente de la práctica de planificación del desarrollo territorial. Lo que el autor reclama en el texto "*La ordenación del territorio en la Comunidad Autónoma de Madrid. Un ejemplo de leyes que quedan sin ejecutar*" es, precisamente, la necesidad de rescatar de su abandono el sistema de instrumentos que en su día, y con una lógica razonable que les hacen merecedores de valor, fueron formulados pero que, en un alarde de explícita desconsideración por parte del poder político sobrevenido, han quedado completamente relegados.

En las páginas que siguen se ofrece una apurada síntesis de los argumentos y contenidos de las diez ponencias y dos comunicaciones referidas.

- DEFINICIÓN Y CATEGORIZACIÓN DE LOS FACTORES DE BUENA GOBERNANZA TERRITORIAL

UN NUEVO DESARROLLO TERRITORIAL EN ESPAÑA: APORTACIONES DESDE UN ANÁLISIS COMPARADO DE BUENAS PRÁCTICAS DE GOBERNANZA
Diana Ximena Tutistar-Rosero

Partiendo de la carga política otorgada a la Ordenación del Territorio en España, tanto en lo relativo al marco legal e instrumental como a las rutinas y procedimientos mediante los cuales se desarrollan o se ponen en práctica, a través de una revisión documental de 30 estudios de caso identificados como buenas prácticas el texto trata de identificar y proponer elementos útiles que definen las buenas prácticas en relación a los cinco principios de la buena gobernanza.
El documento se estructura en tres apartados principales. El primero procura una aproximación teórica conceptual a los conceptos de gobernanza y de gobernanza territorial. En el amplio segundo, partiendo de una doble consideración de la gobernanza como estructura y como proceso, se relacionan los elementos útiles de buenas prácticas. Finalmente se concluye con una muy sucinta síntesis de algunos de los elementos tratados.
A destacar las propuestas que, derivadas del análisis de los casos de buenas prácticas, se presentan en materia de coherencia y coordinación (vertical y

horizontal). Destacan los siguientes: la práctica de una comunicación abierta, efectiva y en todos los niveles; maximizar los espacios y oportunidades que propicien la comunicación para la toma de decisiones; la formación de alianzas estratégicas entre los actores (partenariados) que procuren la concertación de intereses y la promoción de acuerdos, protocolos y memorandos de entendimiento; fomentar las relaciones entre los distintos responsables de las decisiones públicas y privadas; regular los conflictos a través del consenso, para lo cual se destaca la presencia de facilitadores/mediadores, grupos o comités de pilotaje para dinamizar el proceso; reconocimiento y aceptación de las innovaciones institucionales ("subsidiariedad activa"); establecer mecanismos y órganos de consulta (comités, consejos, grupos y equipos de trabajo específico, asesores externos, expertos, técnicos, observatorios); el desarrollo de sistemas administrativos eficientes, con un enfoque basado en resultados, que permita medir la eficacia de su gestión y generar procesos de aprendizaje y mejora continua; desarrollar instancias que contribuyan en la promoción de la transparencia y la rendición de cuentas; mejorar la conexión con otros procesos más amplios de planificación; establecer protocolos, acuerdos o principios rectores con otros socios que operan en el territorio y comparten objetivos comunes.

Por lo que respecta a la participación, un aspecto que se viene considerando clave, o el más ejemplar de la gobernanza habitualmente, puede llegar a convertirse, paradójicamente, en el principal obstáculo para la aplicación de las disposiciones de gobernanza territorial allí donde existe escaso reconocimiento de las ventajas de la OT como política pública, falta de arraigo de la OT en la cultura de la planificación y falta de cultura participativa motivada por una ausencia de concienciación social. En este sentido se proponen una serie de medidas concretas para procurar cambios en los procesos de participación que apunten a un nuevo aprendizaje colaborativo, como parte de una nueva cultura política, donde la academia puede jugar un importante papel.

DERECHO COMPARADO EN LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO. SOBRE SUS ORÍGENES EN CUATRO PAÍSES EUROPEOS. LECCIONES Y APLICACIONES A NUESTRO SISTEMA

Juan Del Solar Rodríguez-Porrero

Básica en cuanto al nivel de detalle y actualización, pero sin embargo interesante y útil referencia para un mejor entendimiento de las distintas sensibilidades en materia de ordenación del territorio y de fórmulas de coordinación. La tesis defendida por el autor es que en todos los casos (países) analizados (Alemania, Francia, Italia y Reino Unido), y otros que no lo son aunque se enuncian (EE.UU., Suiza y Países Bajos), la coordinación es posible y más eficiente en la medida que existen en todos los casos normativa y foros en los que el nivel superior ejerce una labor de coordinación y es posible definir un modelo territorial de conjunto. Se negocia ex-ante con los distintos niveles mediante foros legalmente instituidos y mediante rutinas bien establecidas; bien se trate de un Estado con carácter centralizado (Reino Unido y Francia), descentralizado (Italia) o federal (Alemania); bien se trate de una coordinación entre lo que en España correspondería al bloque constitucional, como también cuando entra a formar

parte el gobierno local (en forma de provincias, agrupación de municipios o ciudades).

Este carácter explícito y rutinario de los mecanismos de coordinación (el 'Aménagement' francés, desde el punto de vista de la coordinación de las políticas y de territorializar la economía; el 'Raoumornung' alemán, más parecido a un urbanismo supramunicipal, pero completado por otros instrumentos más regionales, junto al principio contracorriente y las conferencias intersectoriales de ministros federales, la conferencia de ministros responsables de OT entre la Federación y los Länder, o el Consejo Consultivo de OT donde concurren también las entidades locales y expertos y grupos de interés; el ejemplo de los pactos territoriales y los contratos de área, que uno puede entender como la base del 'local based approach' del informe Barca, también italiano; o el del desarrollo local donde el crecimiento de la ciudad primero, de la región urbana después, entrevera urbanismo, economía-empleo e iniciativa privada –parternariados- en el caso del Reino Unido) es lo que se reclama también para el caso español.

Concluye: en todos los casos se reconoce una 'norma' o 'plan' nacional que marca las pautas para el resto de niveles; se establecen los necesarios (y suficientes en número) mecanismos de coordinación y cooperación territorial; participan los distintos entes involucrados en la transformación del territorio a la hora de legislar y planificar.

- COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL: RETOS, RUTINAS E INSTRUMENTOS

COORDINACIÓN Y COORDINACIÓN INTERADMINISTRATIVA. SÍNTESIS DE LAS RELACIONES ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN EL ÁMBITO DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

Juan Del Solar Rodríguez-Porrero

Descendiendo desde al análisis comparado entre países al estudio particular del caso español, en esta ponencia el autor presenta una incursión sobre la forma, y los fundamentos jurídicos, a través de la que la pretendida coordinación (que implica jerarquía) y coordinación (que no lo hace) se puede desarrollar. Lo hace realizando un repaso a una ajustada selección de Sentencias del Tribunal Constitucional español, cuya jurisprudencia (si así puede llamarse en sentido estricto desde un punto de vista jurídico) podría sentar las bases para una futura Ley de OT española, si tal posibilidad se produjera tras la oportuna reforma constitucional.

Desde esta perspectiva jurídica, y mediante una aproximación a la naturaleza concurrente de las políticas que se desarrollan desde los diferentes niveles político-administrativos, parece claro que el criterio del Tribunal siempre ha sido el de procurar la citada coordinación, y en su caso cooperación. Pero en caso de no existir consenso, prima el 'interés general' al que, en teoría, sirven las políticas sectoriales cuya competencia recae en la Administración General del Estado,

cuya obligación es velar por la coherencia del conjunto reduciendo desigualdades entre las partes (algo que empaña el cansino juego de suma cero entre nacionalismos centralistas y periféricos –N. del R.-). Así por tanto, la situación española se asemeja, de facto pero no de forma explícita, a lo solicitado en la ponencia anterior: la existencia de un criterio-guía a nivel nacional. Lo verdaderamente importante, y el lector puede encontrarse sorprendido, es la escasa referencia explícita a mecanismos y foros (comisiones bilaterales o procedimientos de consulta mutua) para la resolución de conflictos que evite la judicialización y el recurso permanente, como ha sido la práctica, obligando al alto tribunal a manifestarse. Esta falta de interés por provocar compromiso y coordinación de partes, a partir de foros y rutinas de negociación abiertos y 'ad hoc' (STC 38/02 de 14 de febrero), en el mismo momento de elaboración del plan y no después, tratando de evitar con ello hipotéticas discrecionalidades que deban juzgar a posteriori los tribunales, la encontraremos también en otras ponencias como la de Diria Luz Morales o la de Ángel Sánchez Blanco.

Coordinación y cooperación se interpretan como factores clave para una OT eficaz (que el autor alarga hasta una nueva política de desarrollo regional –lo que recuerda la dialéctica 'Spatial/Regional Planning'-) bajo el principio de irrenunciabilidad de la competencia. Subyace de fondo, y aparece apuntado en el texto, el problema derivado ya no de las competencias materiales (por ejemplo la instalación de un equipamiento o infraestructura) sino el que deriva cuando éstas son necesarias para el ejercicio de una actividad cuya competencia material corresponde a otra administración. Esto se resuelve en el caso alemán (que no en el español, como queda bien de manifiesto por la desafección y falta de coordinación del urbanismo local con la ordenación territorial por motivo de la falta de inversiones y el lento desarrollo de las actuaciones previstas en el plan regional o subregional) mediante el simple principio de que la planificación va de abajo a arriba y las inversiones de arriba abajo (algo que también sucede en el caso francés y británico).

CONTENIDO Y ALCANCE DE LA AUTONOMÍA LOCAL EN LAS ISLAS DEL ARCHIPIÉLAGO CANARIO EN EL ÁMBITO DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y DEL URBANISMO
María Mercedes Contreras Fernández

Nuevamente desde el campo del Derecho la autora nos presenta la posible participación del nivel local en la planificación territorial y urbanística. Lo hace, y resulta fácil este entendimiento, desde la particular condición insular que ofrecen los Cabildos (en tanto que órganos de gobierno y administración de las islas pero también instituciones de la Comunidad Autónoma); lo que permite en estos casos, como en el caso de las escasas Diputaciones Forales existentes en el conjunto del Estado, que participen como responsables en materia de elaboración del plan insular. Cabe enmarcar este interés por un reforzado papel de lo local, una tendencia que no se recoge en el texto pero que es bien reconocible en los momentos actuales, en los que se apunta hacia un re-empoderamiento de las autoridades locales siguiendo la tendencia que nos llega desde el contexto europeo, pero sobre todo británico y más específicamente inglés.

La autora nos ofrece una fundamentación jurídica de las bases a partir de las que se instituye el poder local. No por parte del constituyente sino por el legislador ordinario; si bien marca bien a las claras la competencia en esta materia del legislador estatal (prevalente, de nuevo) frente al autonómico en un nuevo intento de coherencia y armonía, respetando las propias condiciones particulares ('local based'). Como recoge la autora: "*la garantía institucional de la autonomía local no asegura un contenido concreto ni un determinado ámbito competencial, 'sino la preservación de una institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar'*…" (STC 32/1981, FJ 3).

En su referida naturaleza de representación ordinaria del gobierno y administración autonómicos, los Cabildos insulares ejercerán por ley competencias para las se les habilite. Por ley 8/2015 en materias, entre otras, de ordenación del territorio y urbanismo, protección del medio ambiente y espacios naturales protegidos, manteniendo la necesaria coordinación desde el ámbito regional (tal y como sucede por ejemplo en el ámbito Balear en función del tipo de plan). Resulta claramente identificable el espacio insular emergido, condición que hace fácil tal delegación de competencias a nivel de gobierno insular; cuestión distinta, que no recoge el texto pero que resulta de interés plantear, es cuando se tratara de la gestión del espacio costero y marítimo entre las islas, que requeriría un enfoque más similar al espacio local continental estándar.

- PARTICIPACIÓN PÚBLICA

LA GOBERNANZA TERRITORIAL EN LA GESTIÓN DE LOS CONFLICTOS ENTRE ACTORES: ANÁLISIS DE UNA EXPERIENCIA DE RENOVACIÓN TURÍSTICA
Oswaldo Ledesma González; Moisés R. Simancas Cruz

La ponencia, si bien aparece centrada en un caso de estudio particular y con un estilo muy descriptivo, presenta un gran interés desde distintos puntos de vista. Precedidos de una contextualización e introducción a nivel conceptual, en él se mezclan distintos elementos que lo hacen merecedor de una especial atención desde el punto de vista de la gobernanza territorial: políticas, instrumentos legales y de planificación, procedimientos administrativos y actores; con diversas estrategias, combinaciones de elementos y propuestas de solución a lo largo del tiempo, en función de intereses y pesos específicos de poder. Por una parte se trata de un proyecto estratégico, concreto, donde se mezclan y se combinan en diferentes momentos y escalas enfoques sectoriales (ahora ecológicos y medioambientales, ahora económicos, ahora turísticos): la renovación del Hotel Riu Grand Palace en Maspalomas. Por otra, se trata de un caso de evidente conflicto de intereses entre actores económicos y, secundariamente, entre grupos de interés y administraciones. Por otro lado presenta, en cuanto a la participación pública, una combinación entre 'stakeholders' pero también 'shareholders'. Un buen ejemplo, en suma, donde poder vislumbrar relaciones entre economía y territorio, los distintos niveles de la administración y del poder.

Resulta un texto denso y extenso, acreditando un muy buen conocimiento del caso, cuya crónica aparece minuciosamente detallada en todos sus aspectos y actores. En este sentido, se echa de menos un esfuerzo por hacer más fácil de entender, de forma gráfica, lo que cuesta tantas páginas de relatar; por ejemplo mediante una técnica parecida a un MACTOR, concebida esta vez no como método prospectivo sino explicativo de las relaciones y jerarquías entre actores y sus preferencias, que ayudaran a comprender el resultado final (parece que razonable desde el punto de vista de la calidad territorial).

El estudio de caso demuestra la importancia de las normas y los procedimientos, y representa un buen ejemplo de la necesidad de mantener, remontando hacia arriba, el nivel regional, frente a los niveles locales (más susceptibles de reproducir comportamientos clientelares que respondan a los poderes hegemónicos presentes). En este particular caso, los mismo actores económicos locales principales se encuentran enfrentados o en competencia. Ello obliga a un arbitraje de la administración regional (en busca del interés general y no haciendo de la OT una política al servicio exclusivo de los intereses hegemónicos establecidos –a lo que ha ayudado su propia división y competencia interna-) y a repensar la posible utilización e instrumentalización del aparato instrumental y de la norma. Es de presuponer que los resultados no hubieran sido los mismos, como ha sucedido en casi todos los espacios litorales españoles, en caso de haber predominado un interés homogéneo y un pensamiento único, donde un único 'shareholder' hubiera decidido sobre el resto de los actores.

ORDENACIÓN DEL TERRITORIO, PLANEAMIENTO URBANÍSTICO Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN CANARIAS. REALIDAD, POSIBILIDADES Y PROPUESTA METODOLÓGICA
Ana Mª Moreno Mederos; Claudia A. Moreno Guajardo; Javier Estévez Domínguez

En un claro cambio de registro respecto de la anterior, esta ponencia ofrece una aproximación básica, que también encontraremos bien detallada en la siguiente de Diria Luz Morales, sobre cómo se contempla en el ordenamiento jurídico canario la participación ciudadana en materia de OT y urbanismo a nivel municipal. Siendo parte del contenido, al que se dedica la mayor parte de la ponencia, este repaso a la normativa sirve de base para lo que se supone la verdadera intención de la misma: plantear una propuesta metodológica de cómo integrar la participación en el proceso de tramitación de los planes municipales.

En el texto los autores, que forman parte de un grupo que trabaja activamente por una más amplia y efectiva participación ciudadana en el planeamiento, reconocen en el diagnóstico las conocidas fallas de la participación ciudadana en tradiciones y culturas como la española: escaso interés en participar, lejanía percibida por el usuario de la toma de decisiones, recurso a la mera información pública y la consulta a los interesados como mecanismo (erróneo) de participación, actitud pasiva y dependiente, asociada habitualmente a la queja y al conflicto más que a la propuesta… Se insiste, desde un punto de vista que podríamos denominar Habermasiano (lo que debe ser), en la necesidad de habilitar garantías y

mecanismos que faciliten la participación por parte de los poderes públicos; incluidos programas de apoyo con recursos públicos para involucrar a una mayor cantidad y variedad de actores (recurriendo a técnicas de motivación o estimulación positiva). Sin embargo no se consideran acciones de formación y aprendizaje de cómo participar y de para qué sirve la planificación y la participación asociada a ella. Se considera, también, que es el nivel local el predilecto para poder hacerlo, por motivos de identificación (sentido de pertenencia) y proactivismo (empoderamiento); independientemente de que la tecnología preferida para ello sean las TICs, como forma de que exista "más" (sic) participación (un aspecto que debería haber sido detallado y ampliado por los posibles problemas derivados de la brecha tecnológica y la fragmentación o segmentación de los grupos de participantes).

En opinión de los autores, la tramitación del nuevo proyecto de reforma de Ley del Suelo de Canarias podría haber representado una buena oportunidad para dar un espaldarazo, bajo los presupuestos esgrimidos, a la participación ciudadana en materia de planificación territorial y urbanística. Algo que, sin embargo, no parece haberse plasmado en el texto del anteproyecto que se analiza en la ponencia, que se ciñe por contra al tradicional procedimiento administrativo 'monofásico' (sic) en manos de las autoridades locales (municipios) que son los que pueden aprobar, en régimen de autonomía, su propio planeamiento. El mismo proceso de elaboración y discusión del propio anteproyecto impide la participación del ciudadano a título individual, algo que sí ha sucedido en el proceso de revisión de las Directrices de OT del País Vasco, que se pone como ejemplo.

La propuesta metodológica de participación que se presenta tiene su anclaje desde el punto de vista legal en el artículo 5 del Reglamento de Procedimientos de los instrumentos de ordenación del sistema de planeamiento de Canarias (Decreto 55/2006, de 9 de mayo, coincidente en fechas con otros desarrollos legislativos y reglamentarios de otras Comunidades Autónomas al tenor de la promulgación aquel año de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente –que incorporaba las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE- BOE de 19-07-2006). Desde el punto de vista de sus principios rectores, reconoce la participación ciudadana como un proyecto de construcción colectiva, motivo por el que es necesario que la población conozca el objetivo final de su participación, trascendiendo la mera información o consulta, para entrar de lleno en una deliberación transformadora de las decisiones a adoptar (junto con las autoridades). En este proceso los técnicos especialistas, mediadores y facilitadores, juegan un papel decisivo, también como traductores del lenguaje complejo y técnico. A partir de ello se propone una metodología participativa centrada en la fase de inicio o avance del plan (del diagnóstico) como mejor momento para el inicio del proceso participativo. Pero sin entrar, sin embargo, a la coherencia de dicha participación en las fases sucesivas de definición y selección de alternativas, ni tampoco a la de seguimiento y evaluación en la fase que sigue de implementación y gestión de la alternativa seleccionada.

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA, INSTRUMENTO IMPRESCINDIBLE PARA LA AGILIZACIÓN DE LOS PLANES ESPECIALES DE PROTECCIÓN DE LOS CONJUNTOS HISTÓRICOS

Diria Luz Morales Casañas

En sentido parecido al caso anterior, con una perspectiva reglamentaria y Habermasiana, en esta comunicación se busca en la participación el seguro para que se puedan llegar a desarrollar los Planes Especiales de Protección (PEP) de conjuntos históricos; una competencia municipal y en su defecto, por incumplimiento de los mismos, que recae en los Cabildos. Ante una posible dilación e inoperancia de ambas administraciones locales se pretende llevar tal iniciativa a la ciudadanía, como agente denunciante (con independencia de posibles acciones de la fiscalía) en el marco de la norma urbanística y del patrimonio histórico de la ciudad.

Siendo un planteamiento, respecto de la participación, limitado, al menos nos permite comprobar, de forma paralela a lo ocurrido en materia de paisaje, como antes con el Medio Ambiente, de donde arranca, cómo sucesivas declaraciones de organismos internacionales como la UNESCO, el ICOMOS, el Consejo de Europa o la UE, promueven la participación ciudadana en la gestión, planificación y salvaguardia del patrimonio cultural, y a la hora de promover las políticas culturales de los Estados.

Más en concreto, en la ponencia se identifica el espacio de oportunidad que a partir del 2 de octubre de 2016 tendrá la participación ciudadana en dichos PEP, al pasar de voluntaria a obligatoria en los momentos previos de tramitación de los planes; con carácter general para todas las normas con rango de ley y reglamentos que elaboren las AA.PP. y que van a verse afectadas por las recientemente aprobadas: Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (ambas publicadas en el BOE 236, de 2.10.15). Unas leyes que, sin embargo, como sucedía con otros reglamentos previos de participación autonómicos, establecen, de nuevo, límites a dicha participación y, en el caso que de los PEP de los que se ocupa la ponencia, se limita a la mera consulta sobre cuestiones tasadas por ley. De nuevo, la ambivalente valoración de una legislación que asegura mínimos para la participación, pero que al mismo tiempo no garantiza o impulsa máximos que contribuye a querer controlar. Algo que parece todavía más evidente cuando, pasada las fases previa de redacción y de tramitación e información pública, la aprobación definitiva queda en manos de un informe emitido por los servicios técnicos (o el técnico) de la Unidad de Patrimonio del Cabildo que puede revocar todo lo decidido en las fases previas. Una situación, la del control tecnocrático y hasta discrecional, que podría evitarse con una implicación temprana, con voluntad de acuerdo y compromiso, de dichos responsables desde la fase inicial. De nuevo, como en el caso de la cooperación y coordinación entre AGE y CC.AA., cuestión de voluntad política para reducir discrecionalidad y explicitar niveles de acuerdo y compromiso. No parece ser la opción preferida.

¿ES EL CONTROL JUDICIAL UN OBSTÁCULO PARA EL OBJETIVO DE BUEN GOBIERNO EN LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO, EN LA PLANIFICACIÓN URBANA Y PARA LOS NUEVOS MODELOS DE DESARROLLO?
Ángel Sánchez Blanco

En el caso de esta particular ponencia, la participación se contempla únicamente desde el punto de vista del derecho de información y de consulta, cuyo incumplimiento por parte de las administraciones responsables acaba por ser causa de inhabilitación del plan; en este caso el Plan de Ordenación del Territorio de la Costa del Sol Occidental (2006) y del PGOU de Marbella (2010). En el segundo caso por propia iniciativa de la administración responsable de la planificación al pretender legalizar por instrumento, para dar cobertura al proceso orgánico de crecimiento de la ciudad motivado por los actores, lo que por Ley está prohibido.

No siendo el relator jurista ni versado en materia de derecho administrativo, como sí lo es el autor, no se acaba de vislumbrar el verdadero sentido de los argumentos presentados, bajo el indiscutido presupuesto de que la Ley debe ser cumplida. A no ser que lo que se pretenda es abundar en la idea, en la línea de argumentos como los de las relaciones de poder y de la contextualización de Michael Foucault, de que no existen normas universales sino normas particulares que deben ser ajustadas a contexto y a las situaciones específicas de cada lugar; y en este caso además a la distribución de cargas y efectos sobre promotores y propietarios.

Este argumento parece estar en sintonía con alguna crítica del autor a la aplicación de la jurisprudencia, sin motivación adicional alguna en función del caso juzgado, mediante una “afirmación abstraída de los hechos que puedan concurrir” (sic). Por ello propone una recuperación de los principios procedimentales administrativos de ‘Lealidad-Acierto-Oportunidad’ y de ‘Economía-Celeridad y Eficacia’ (arts. 29 y 129 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958).

- GESTIÓN INTEGRADA DEL TERRITORIO-ECONOMÍA-MEDIO AMBIENTE

COORDINACIÓN INSTITUCIONAL PARA EL DESARROLLO TERRITORIAL EN ESPAÑA
Margarita Ortega Delgado

Con un claro cambio de registro respecto de las aportaciones anteriores, la de Margarita Ortega, como la que sigue de Adriano Rovira, cambia el foco de atención, en su caso devolviéndonos a la coordinación inter-administrativa entre los distintos niveles de la administración, pero con un nuevo enfoque más comprehensivo o integrado, coherente, de la política de ordenación territorial. Recupera en su comunicación un enfoque más generoso de la OT como política integral, comprehensiva, resultado de la coordinación de las políticas sectoriales con el objetivo de una mayor justicia y calidad territorial. Aunque centrada en el

caso español, la referencia es la Unión Europea. Su influjo, en opinión de la autora, no ha producido los efectos deseados en España. Siendo una buena referencia, un buen punto de referencia para desarrollar nuevas prácticas de gobernanza territorial, al entender la OT como el campo predilecto para su puesta en práctica, su consolidación en el caso español no ha sido posible debido a la falta de implicación y voluntad política por parte del Estado español; así como por un excesivo blindaje de las políticas sectoriales frente un planteamiento más holístico conducente a un verdadero modelo territorial co-responsablemente decidido. Este 'modus operandi' es el que ha acabado reproduciéndose de forma mimética a nivel de CC.AA., a las que, por otra parte, no se les ha facilitado suficientemente la posibilidad de que formaran parte como interlocutores activos en el proceso que la UE ha venido desarrollando a la hora de incorporar la dimensión territorial a las políticas comunitarias. Esto se ha hecho tratando de desarrollar una cultura común en: foros con pluralidad de representantes, una estrategia compartida (la cohesión territorial) y nuevos métodos y técnicas apropiados para el nuevo contexto supranacional (gobernanza y cooperación territoriales).

GESTIÓN TERRITORIAL INTEGRADA EN CHILE. ESTUDIO DE CASO
Adriano Rovira Pinto

En su escueta comunicación, el autor nos presenta brevemente una interesante iniciativa para el caso chileno, que representaba un buen ejemplo de consideración integrada de la planificación con un estilo afrancesado (combinando la territorialización de la economía) con la recuperación de la escala local y sus actores para poder autodefinir la vocación productiva de cada territorio. Se trata de la Política de Gestión Territorial Integrada, que mucho recuerda algunos de los preceptos que han ido marcando el paso hacia la nueva Política Regional Europea y el principio de la cohesión territorial, en un país, Chile, que experimentaba un interesante proceso de regionalización apoyado con todo un proceso de planificación regional y capacitación de un cuerpo de técnicos que lo pudieran sustentar.

La iniciativa pretendía potenciar el partenariado público-privado, desde las organizaciones territoriales y con el apoyo del Estado chileno, para estimular iniciativas de desarrollo local con enfoque territorial de forma coordinada, en el marco de nuevas estrategias de desarrollo territorial regional. Representaba un interesante ejemplo de coordinación multinivel e intersectorial, a imagen y semejanza de los buenos tiempos del 'Spatial Planning' europeo, en un ideal de recuperar el objetivo del bienestar colectivo, a través de las mejores decisiones públicas, pero co-participadas por los distintos actores, en defensa del interés general. De forma parecida a lo sucedido en muchos países europeos, y en la propia UE como proyecto (con claro predominio de las tesis neoliberales), la alternancia política entre partidos de derecha y de izquierda, han supuesto su parálisis.

- GESTIÓN DE LA COHESIÓN TERRITORIAL: ARTICULACIÓN-COOPERACIÓN-COHESIÓN

PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN METROPOLITANA. EL ANILLO VERDE DE LA CIUDAD DE VALENCIA
Mª José García Jiménez

En esta ponencia la autora nos brinda un muy interesante ejemplo de cómo poder reconducir la ordenación del territorio, desde el punto de vista de práctica administrativa, desde un enfoque integrado, supuestamente más complejo, a otro sectorial, supuestamente más simple en su procedimiento. La simplificación en el trámite no quita, sin embargo, para que en la elaboración de la propuesta sea necesario: el recurso a un planteamiento complejo, combinar elementos y sortear requisitos diversos que devuelven, de nuevo, a la necesidad de coordinar y de gestionar el conflicto. Así se recoge en las páginas conclusivas de la ponencia, donde se presentan y relacionan los distintos actores y administraciones implicadas.

El caso de estudio presentado corresponde a una actuación concreta que hace parte de un proyecto más amplio, y afecta a un espacio supramunicipal, el área metropolitana de Valencia, para el que se propone una actuación vertebradora a nivel territorial. Pero lo hace con un enfoque que combina movilidad sostenible, conservación del patrimonio natural y cultural, y participación pública mediante la creación de un nuevo espacio público o de uso comunitario por parte de la población de la región urbana.

A lo largo de las páginas de la ponencia, la autora nos hace una muy precisa actualización de la historia seguida por el espacio metropolitano y de sus distintos intentos históricos de planificación y gestión (bien documentada y buena guía), para llegar hasta la actualidad, cuando el actual gobierno tripartito valenciano está tratando de recuperar tres planes territoriales con incidencia en el área: el de Protección de la Huerta, el de Infraestructura Verde del Litoral y el de Movilidad del Área Metropolitana.

También explica de forma clara tanto el proyecto en cuestión, el del anillo verde metropolitano de Valencia y su engarce tanto con los objetivos que comparten los distintos planes preparados desde los departamentos técnicos de la administración regional pero nunca aprobados (un aspecto muy a tener en cuenta a pesar de los cambios de signo del gobierno regional), como sus aspectos técnicos y procedimentales. A partir de ellos se permite encontrar algunas alternativas ‘sui generis’ de procedimiento en lo relativo a cuestiones como los planes de participación e información pública y los de evaluación ambiental, gracias en parte a la compartimentación y división en fases o secuencias, del conjunto del anillo.

Como se señala en las consideraciones finales: “*…La atípica modalidad de ordenación instrumentada desde la planificación de infraestructuras da prueba de*

que focalizar el desarrollo bajo las coordenadas directoras de un "vector estratégico", como la movilidad o la planificación viaria, puede dar viabilidad a ciertas actuaciones territoriales a las que de otra manera, quizá más coherente (por proponer una visión integral) pero también más exigente (por precisar acuerdos más ambiciosos), se han visto fracasar".

LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE MADRID. UN EJEMPLO DE LEYES QUE QUEDAN SIN EJECUTAR

Juan Del Solar Rodríguez-Porrero

La Comunidad de Madrid fue una de las primeras, tras Cataluña, en tener una Ley de OT. Transcurría el año 1984, que posteriormente sería sustituida por la de 1995. A pesar de su peculiar carácter, nodo del tradicional sistema radial de infraestructuras español, el municipio más poblado y mayor densidad de España, y un área metropolitana que excede los propios límites de la Comunidad (lo que explicaba en su día el nacimiento de la COPLACO o la Comisión Gestora para el Desarrollo Socioeconómico de la Región Central), la Comunidad de Madrid no ha tenido, paradójicamente, política ni instrumento de ordenación alguno. Sin embargo, y es lo que se reivindica en la ponencia, aquella primera Ley 10/1984 contemplaba tres tipos de instrumentos novedosos: Directrices de Ordenación a nivel regional, Programas Coordinados de Actuación (para coordinar actuaciones sectoriales de las distintas administraciones sobre el territorio madrileño –en un intento de dotarles de coherencia-) y Planes de Ordenación del Medio Físico para los espacios libres (Suelo No Urbanizable).

La siguiente Ley 9/1995 los sustituía por otros tres. Respectivamente, el Plan Regional de Estrategia Regional (un enrevesado nombre que intentará dar cobertura a los proyectos estratégicos –Actuaciones de Interés Regional- en lugar de pretender la definición de un verdadero modelo territorial que, lejos de una visión sistémica, parecía casi fractal mediante Unidades de Desarrollo Equilibrado definidas a partir de un modelo de Ordenación Reticulada del Territorio para un periodo de 20 años); y los más semejantes a sus predecesores Programas Coordinados de la Acción Territorial (inicialmente con idéntico objetivo que los antiguos pero a los que les surge la competencia de los Proyectos de Alcance Regional –de nuevo proyectos estratégicos en lugar del plan-), y los Planes de Ordenación del Medio Natural y Rural (denominación adaptada a la nueva legislación de espacios naturales, finalmente con un intento de 'domesticación' mediante la Ley de Vivienda Rurales Sostenibles de 2012, conocida por sus detractores como ley 'virus', finalmente derogada en octubre de 2015).

El autor aboga por la recuperación de algunas de aquellas iniciativas, desempolvando algunos de aquellos trabajos y documentación que, como muchos otros, duermen el sueño de los justos en archivos y estanterías de departamentos de la administración regional, a fin de lograr un revisado modelo territorial, a semejanza de otras CC.AA. españolas como Cataluña y el País Vasco, o la región parisina de Île de France.

VIII CONGRESO
Internacional de Ordenación del Territorio
VIII CONGRESO
de Derecho Urbanístico

"Nuevos tiempos, nuevos objetivos"

Ponencias

Área Temática "F"

F. LAS EXPERIENCIAS DE BUEN GOBIERNO (GOBERNANZA) EN GESTION TERRITORIAL, AMBIENTAL Y URBANA

Contenido y alcance de la autonomía local en las islas del archipiélago canario en el ámbito de la ordenación del territorio y urbanismo

María Mercedes Contreras Fernández
Licenciada en Derecho. F. Habilitación Nacional. Técnico Urbanista
Jeja de U. Servicios Jurídicos del Cabildo de Fuerteventura

RESUMEN

El modelo de reparto territorial de poder diseñado por la Constitución entre el propio Estado, las Comunidades Autónomas, y las Entidades Locales asegura la existencia de determinadas instituciones a las que considera como componentes esenciales del Estado y cuya preservación se considera indispensable para asegurar los principios constitucionales, estableciendo un núcleo o reducto indispensable, pero su concreción y configuración en los distintos ámbitos materiales se difiere al legislador ordinario, ya sea estatal o autonómico, al que no se le establece más límite que aquel reducto o núcleo primario de la institución que la Constitución garantiza. *La garantía institucional no asegura un contenido concreto o un ámbito competencial determinado y fijado de una vez por todas, sino la preservación de una institución en términos recognoscibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar*.

A partir de aquí todas las opciones políticas son posibles. Uno de los ámbitos materiales más interesantes por la confluencia de intereses locales, regionales, estatales e incluso transnacionales sobre un espacio común es el de la ordenación del Territorio y el urbanismo, especialmente en un territorio fragmentado como el Archipiélago canario, con su peculiar marco jurídico institucional y en un contexto temporal y social que pone en cuestión el papel que en ese reparto inicial desempeñan los distintos entes territoriales.

ABSTRACT

Territorial's distribution power's model designed by the Constitution between the State, the Autonomous Communities and Local Entities, ensures the existence of certain institutions which consider State's essential components and whose preservation is considered an indispensable basis to ensure constitutional principles, establishing a core or indispensable redoubt, but its concretion and configuration on different material settings it differs to the ordinary legislator, either state or regional, when that limit is not set more than that this outpost or primary core of the institution of the Constitution that guarantees. The institutional

guarantee does not ensure a specific content or a particular area of competence and fixed once and for all, but the preservation of an institution in recognizable terms for the image that just has the social conscience in every time and place. From here all policy options are possible. One of the most interesting material areas by the confluence of interests Local, regional and even transnational state on a common space It is the regional planning and urbanism, especially in a fragmented territory as the Canary Islands, with its peculiar institutional and legal framework and a temporal and social context which calls into question the role that the initial cast played by different local authorities.

PALABRAS CLAVE
Autonomía local, ordenación del territorio, urbanismo, competencias, isla, Cabildos insulares.

KEYWORDS
Local autonomy, land-use planning, urban planning, competencies, island, insular councils.

1. LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO EN LA CE 1978

La Constitución española de 1978, en su Título VIII, diseña una organización territorial del Estado distribuida en municipios, provincias, islas en los Archipiélagos de Canarias y Baleares y las Comunidades Autónomas que se constituyan, a los que dota de autonomía para la gestión de sus intereses. El grado de intervención funcional de cada uno de los entes territoriales queda plasmado, por un lado, con el reparto competencial por materias entre el propio Estado y las Comunidades Autónomas utilizando el doble criterio de competencia exclusiva/compartida; y por otro, garantizando la autonomía institucional del resto de entidades territoriales , los entes locales, pero cuyo contenido no se integra en el propio texto constitucional sino a través del bloque de legalidad que los primeros, Estado y Comunidades Autónomas, en función del reparto competencial que por materias les otorguen, atendiendo al criterio del respectivo grado de intereses en que intervengan.

El modelo de reparto territorial de poder diseñado por la Constitución asegura la existencia de determinadas instituciones a las que considera como componentes esenciales del Estado y cuya preservación se considera indispensable para asegurar los principios constitucionales, estableciendo un núcleo o reducto indispensable por el legislador pero que, a diferencia de lo que sucede con otras instituciones supremas del Estado, cuya regulación orgánica se hace en el propio texto constitucional, su concreción y configuración se difiere al legislador ordinario, al que no se le establece más límite que aquel reducto o núcleo primario

de la institución que la Constitución garantiza (STC 32/1981)[1]. *La garantía institucional no asegura un contenido concreto o un ámbito competencial determinado y fijado de una vez por todas, sino la preservación de una institución en términos recognoscibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar.*

El presente estudio trata de realizar una primera aproximación, partiendo del diseño constitucional y de la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional acerca de ese reducto mínimo garantizado, acerca de cuál sea el alcance y significado del concepto de autonomía local conforme al contenido asignado por la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en la materia de ordenación del Territorio y Urbanismo y su articulación en el binomio Cabildos-Ayuntamientos para la gestión de los intereses que le son propios en el contexto sociopolítico, económico y jurídico de del Archipiélago canario. Decidir acerca de la definición, tramitación y aprobación del modelo territorial propio; ello sin perjuicio de la existencia de otros intereses "suprainsulares" y por tanto del juego de competencias concurrentes sobre el mismo espacio por parte de otras Administraciones territoriales y del propio Estado, lo que obliga a buscar fórmulas que, en cada caso, permitan su concreta articulación.

Se trata de un ejercicio teórico y ajeno por tanto a cualquier experiencia en el ámbito real, sin perjuicio de pretender demostrar su lógica coherencia como opción política en el marco constitucional y normativo vigente.

1.1. La garantía institucional de la autonomía local

Cuando el art.137 CE realiza la distribución vertical del poder público lo que está garantizando es la participación en el ejercicio de dicho poder de entidades territoriales de distinto rango, reflejo de una concepción amplia y compleja de aquél: El Estado, titular de la soberanía; las Comunidades Autónomas, caracterizadas por su autonomía política; y las provincias y municipios, dotadas de autonomía administrativa de distinto ámbito (STC 32/1981).

Comoquiera que dichas organizaciones territoriales dotadas de autonomía se insertan en un Estado que parte de la unidad de la Nación española, desde un inicio tal concepto de autonomía ha de ser limitado. De ahí que el art. 137 de la Constitución delimite el ámbito de estos poderes autónomos, circunscribiéndolos a la «gestión de sus respectivos intereses», lo que exige que se dote a cada ente de todas las competencias propias y exclusivas que sean necesarias para satisfacer el interés respectivo: interés del Municipio, de la Provincia, de la Comunidad Autónoma. (STC 4/1981)[2]. Ahora bien, concretar este interés en relación a cada materia no es fácil y, en ocasiones, sólo puede llegarse a distribuir la competencia sobre la misma en función del interés predominante, pero sin que

[1] STC 32/1981, de 28 julio 1981 (BOE núm.193, de 13 agosto 1981)
[2] STC 4/1981, de 2 Febrero de 1981 (BOE núm. 47, de 24 febrero 1981)

ello signifique un interés exclusivo que justifique una competencia exclusiva en el orden decisorio.

Por otra parte, y dado que cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo, no cabe deducir de la Constitución que, en todo caso, corresponda a cada una de ellas un derecho o facultad que le permita ejercer las competencias que le son propias en régimen de estricta y absoluta separación. Por el contrario, la unidad misma del sistema en su conjunto, en el que las diferentes entidades autónomas se integran, así como el principio de eficacia administrativa (art. 103.1 de la C.E.), que debe predicarse no sólo de cada Administración Pública, sino del entero entramado de los servicios públicos, permiten, cuando no imponen, al legislador establecer fórmulas y cauces de relación entre unas y otras Administraciones locales y de todas ellas con el Estado y las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de las competencias que para la gestión de sus intereses respectivos les correspondan (STC 27/1987)[3].

Los arts. 137, 140 y 141 CE contienen una garantía institucional de las autonomías provincial y municipal, en el sentido de que no prejuzgan "su configuración institucional concreta, que se defiere al legislador ordinario, al que no se fija más límite que el del reducto indisponible o núcleo esencial de la institución que la Constitución garantiza". Ello significa que la Constitución no precisa cuáles sean esos intereses respectivos del art. 137 CE, ni tampoco cuál el conjunto mínimo de competencias que, para atender a su gestión, el legislador debe atribuir a los entes locales. De modo que "la garantía institucional de la autonomía local no asegura un contenido concreto ni un determinado ámbito competencial, 'sino la preservación de una institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar', de suerte que solamente podrá reputarse desconocida dicha garantía 'cuando la institución es limitada, de tal modo que se la priva prácticamente de sus posibilidades de existencia real como institución para convertirse en un simple nombre' (STC 32/1981, FJ 3).

1.2. La autonomía local

La autonomía local es pues un concepto jurídico de configuración legal que puede construirse respondiendo a opciones muy diversas, todas ellas admisibles siempre que respeten la garantía institucional que deriva de la propia Constitución (STC 170/1989)[4]. La garantía institucional de la autonomía local que establece la Constitución supone una doble remisión:

- por un lado a unos rasgos con capacidad identificadora de lo que es un municipio (o una provincia o una isla) y de lo que su autonomía supone en la conciencia social y en el momento actual, extremos que no pueden quedar al arbitrio del legislador ordinario;

[3] STC 27/1987, de 27 Febrero de 1987 (BOE núm. 71, de 24 de marzo de 1987)
[4] STC 170/1989, de 19 de Octubre de 1989 (BOE núm. 267, de 7 de noviembre de 1989)

- por otra, a la configuración normativa que dicho legislador ordinario haga de la estructura, funcionamiento y competencias del municipio (de la provincia o de la isla) y de su corporación representativa, pero sin que pueda hacerlo sin límites, de tal forma que pudiera ampliarla aunque sin olvidar el devenir histórico que el constituyente tuvo presente al establecer dicha garantía, esto es, con referencia al orden concreto que integra el régimen jurídico de la Administración local (STC 240/2006)[5].

Ese orden concreto está hoy en día configurado por un conjunto normativo muy amplio, cuya norma básica es la Ley reguladora de las Bases del Régimen local, que el Tribunal Constitucional considera como parámetro de constitucionalidad, interpretada conjunta y sistemáticamente con la propia Constitución (STC 27/1987). Los preceptos de la LRBRL constituyen principios básicos que informan toda la regulación del régimen local en los términos y con el alcance que en dicha norma legal se establece, ocupando una posición especial en el Ordenamiento jurídico en cuanto norma que desarrolla la garantía institucional de la autonomía local (STC 240/2006).

Esta peculiaridad es importante, ya que entronca con el tema de la garantía institucional, de lo cual se deduce que corresponde al Estado la competencia para establecer las bases no sólo en relación a los aspectos organizativos o institucionales, sino también en relación a las competencias de los Entes locales constitucionalmente necesarios. El razonamiento, en concreto, del Tribunal Constitucional es el siguiente: «Como titulares de un derecho de autonomía constitucional garantizada, las Comunidades locales no pueden ser dejadas en lo que toca a la definición de sus competencias y la configuración de sus órganos de gobierno a la interpretación que cada Comunidad Autónoma pueda hacer de ese derecho…"(STC 214/1989)[6] .

Así pues, el cauce y soporte normativo de la articulación de la garantía institucional de la autonomía local es la Ley estatal de régimen local (LRBRL 1985[7]). Esta ley puede a priori contener, de un lado, tanto los rasgos definitorios de la autonomía local, concreción directa de los arts. 137, 140 y 141 CE, como de otro, la regulación legal del funcionamiento, la articulación o la planta orgánica de los entes locales. Y en esta tarea el legislador (estatal o autonómico, competente por razón de la materia) al que corresponda concretar las competencias de los entes locales no puede desconocer los criterios que a este propósito establezca la LBRL, en concreto en los arts. 2.1, 25.2, 26 y 36. Ahora bien, debe igualmente recordarse que «la fijación de estas condiciones básicas no puede implicar en ningún caso el establecimiento de un régimen uniforme para todas las entidades locales de todo el Estado, sino que debe permitir opciones diversas, ya que la

[5] STC 240/2006, de 20 de Julio de 2006 (BOE núm. 197, de 18 agosto de 2006)
[6] STC 214/1989, de 21 Diciembre de 1989 (BOE núm.10, de 11 enero 1989)
[7] Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (BOE núm.80 de 3 abril 1985)

potestad normativa de las Comunidades Autónomas no es en estos supuestos de carácter reglamentario (STC 27/1987; 32/1981).

Delimitada así la exigencia de orden competencial vinculada a la garantía constitucional de la autonomía de las entidades locales, la concreción última de las competencias locales queda remitida -y no podía ser de otra manera- a la correspondiente legislación sectorial, ya sea estatal o autonómica, según el sistema constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas (STC 214/1989).

2. LOS AMBITOS MATERIALES DE COMPETENCIAS.

2.1. Las materias de ordenación del territorio y urbanismo

Toda esta doctrina constitucional en materia de autonomía local ha tenido proyección sobre diferentes sectores de la esfera de intereses locales y de las competencias municipales, teniendo en el urbanismo y la ordenación del territorio una de sus manifestaciones más importantes.

Sobre el concepto de *ordenación del territorio* son escasas las precisiones que se encuentran en nuestra doctrina. La STC 77/1984[8] afirma que tiene por objeto la actividad consistente en la delimitación de los diversos usos a que pueda destinarse el suelo o espacio físico territorial. Por su parte, la Carta Europea de Ordenación del Territorio[9], aprobada un año antes, el 20 de mayo de 1983 en Torremolinos, en el seno de la Conferencia Europea de Ministros responsables de la Ordenación del Territorio, lo define a la vez como una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como un enfoque interdisciplinario y global cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector: tiene como eje central el hombre y su bienestar así como su interacción con el medio ambiente, a fin de ofrecerle un marco de vida que aseguren el desarrollo de su personalidad en un entorno organizado a escala humana. Para ello debe tomar en consideración la existencia de numerosos poderes o instancias de decisión individuales e institucionales que confluyen en la organización del territorio, el carácter aleatorio de todo estudio prospectivo, las limitaciones del mercado, las peculiaridades de los sistemas administrativos, la diversidad de las condiciones socio-económicas y del medio ambiente.

La ordenación del territorio así concebida es más una política que una técnica, y además una política de enorme amplitud, lo que evidencia que quien la asume como competencia propia ha de tomar en cuenta para llevarla a cabo la enorme incidencia territorial de todas las actuaciones de los poderes públicos a fín de

[8] STC 77/1984, de 3 Julio 1984 (BOE núm.181, de 30 Julio 1984)

[9] La Carta Europea de Ordenación del Territorio fue adoptada por la Conferencia Europea de Ministros responsables de Ordenación del Territorio (CEMAT) del Consejo de Europa y celebrada en Torremolinos en 1983.

garantizar de ese modo el mejor uso de todos los recursos del suelo, del subsuelo, del aire y del agua y el equilibrio entre las distintas partes del territorio mismo.

Según la Estrategia Territorial Europea [10] las tendencias de desarrollo territorial a largo plazo de la UE dependen sobre todo de tres factores:

- El avance de la integración económica y el correspondiente aumento de la cooperación entre los Estados miembros.
- La creciente importancia de las autoridades regionales y locales y de su función respecto al desarrollo territorial.
- La futura ampliación de la UE y la evolución de las relaciones con sus vecinos.

La puesta en práctica de los principios, objetivos y líneas de acción que configuran las sucesivas políticas territoriales en el ámbito europeo se ve facilitada por la existencia y continuidad de programas específicamente dedicados a estas materias, cuyo principal objetivo es aumentar el conocimiento sobre las estructuras territoriales, las tendencias y los impactos de las políticas en el territorio europeo, y así apoyar el desarrollo de las políticas europeas, nacionales y regionales y contribuir a formar una comunidad científica sobre el desarrollo territorial europeo, pero también incrementan la complejidad del marco competencial lo que a priori puede poner en duda los ámbitos competenciales "puros".

Por su parte, el *urbanismo*, como sector material susceptible de atribución competencial, alude a la disciplina jurídica del hecho social o colectivo de los asentamientos de población en el espacio físico, lo que, en el plano jurídico, se traduce en la «ordenación urbanística», como objeto normativo de las Leyes urbanísticas (recogida en la primera Ley del Suelo de 1956, art. 1, aunque ésta también recogía ordenaciones e instrumentos de naturaleza territorial). El contenido del urbanismo se traduce en concretas potestades (en cuanto atribuidas a/o controladas por Entes públicos), tales como las referidas al planeamiento, la gestión o ejecución de instrumentos planificadores y la intervención administrativa en las facultades dominicales sobre el uso del suelo y edificación, a cuyo servicio se arbitran técnicas jurídicas concretas; a lo que ha de añadirse la determinación del régimen jurídico del suelo como soporte de la actividad transformadora que implica la urbanización y la edificación.

[10] La ESDP (European Spatial Development Perspective), publicada en castellano como Estrategia Territorial Europea (ETE), y aprobada en 1999 en la Conferencia Informal de Ministros de Postdam. proporcionó forma e impulso al proceso de armonización de las políticas territoriales europeas, incrementando su capacidad de contribuir eficazmente al desarrollo sostenible. A partir de 2000, y a través de las sucesivas reuniones intergubernamentales a nivel de Ministros, la ETE fue objeto de revisiones y adaptaciones que dieron lugar a la Agenda Territorial Europea, aprobada en Leipzig en 2007. Durante la Presidencia Húngara del Consejo de la UE (primer semestre de 2011 se adoptó la nueva ATE 2020 principal instrumento orientador de la política territorial de la Unión Europea, que dirige su enfoque, por un lado, al denominado "place-based approach", basado en las características y esencia de cada lugar como potencial de desarrollo endógeno, regional y nacional; y al mismo tiempo, haciendo frente a los impactos, geográficamente diversos, del cambio global.

El contenido que acaba de enunciarse se traduce en la fijación de lo que pudiéramos llamar políticas de ordenación de la ciudad, en tanto en cuanto mediante ellas se viene a determinar el cómo, cuándo y dónde deben surgir o desarrollarse los asentamientos humanos, y a cuyo servicio se disponen las técnicas e instrumentos urbanísticos precisos para lograr tal objetivo (STC 31/1997[11]).

Pero también aquí la integración de elementos "estructurales" en la configuración de la ordenación urbanística, e incluso decisiones de tal naturaleza pero con un ámbito geográfico que exceden del término municipal contribuyen a enturbiar un ámbito material que la tradición normativa asignaba a los municipios.

2.2. La concreción de la participación de los entes locales en el reparto territorial del poder, especialmente de la Isla.

El art.148 CE establece que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en una serie de ámbitos materiales entre los que cita la ordenación del territorio, el urbanismo y vivienda. A partir de ahí, y mediante sus Estatutos de Autonomía, todas las Comunidades autónomas han asumido dichas competencias.

Volviendo al punto de partida, esto es, al orden jurídico concreto en que se materializa la garantía institucional de la autonomía local, según la doctrina expuesta anteriormente y en los ámbitos materiales descritos, el art. 25 LRBRL atribuye a los municipios competencias "propias" en los términos de la legislación del Estado y Comunidades Autónomas en:

- Urbanismo: planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística..
- Protección y gestión del Patrimonio histórico.
- Promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera.
- Conservación y rehabilitación de la edificación;
- Medio ambiente urbano: en particular, parques y jardines públicos.

Por su parte, el art.31 asigna a la provincia (y por similitud a las Islas) como fines propios y específicos garantizar los principios de solidaridad y equilibrio intermunicipales, en el marco de la política económica y social y, en particular: Asegurar la prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio provincial de los servicios de competencia municipal y participar en la coordinación de la Administración local con la de la Comunidad Autónoma y la del Estado.

[11] STC 31/1997, de 24 febrero 1997 (BOE núm.78, de 1 abril 1997)

Un añadido más a tener en cuenta en la doble naturaleza atribuida a los Cabildos Insulares como órgano de gobierno y administración de la isla, pero también como instituciones de la comunidad autónoma. El Estatuto de autonomía de Canarias [12]establece que dicha Comunidad articula su organización territorial en siete islas, las cuales gozan de autonomía para el ejercicio de los intereses propios, pero también para el ejercicio de las competencias que se les atribuyan en el marco de la Constitución y su legislación específica, y en éstas se incluyen tanto las reconocidas y denominadas "propias" como las otorgadas mediante delegación o transferencia. Los Cabildos Insulares en cuanto instituciones de la Comunidad Autónoma, asumen además en cada Isla la representación ordinaria del Gobierno y de la Administración Autónoma y ejecutan en su nombre cualquier competencia que ésta no ejerza directamente a través de órganos administrativos propios, en los términos que establezca la ley.

La Ley 7/2015[13] y Ley 8/2015[14] de Municipios y de Cabildos Insulares, respectivamente, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias precisan aún más el anterior punto de partida en cuanto a los ámbitos competenciales o de intereses municipales y provinciales. Así, la primera indica en su art.11 que *sin perjuicio de lo previsto en la legislación básica, los municipios canarios asumirán las competencias que les asignen como propias las leyes sectoriales de la Comunidad Autónoma en materia de urbanismo, vivienda y medio ambiente*, entre otras. Y la segunda, en su art. 6 preceptúa que *en el marco de las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma de Canarias, los cabildos insulares ejercerán competencias en los ámbitos materiales que se determinen por ley del Parlamento de Canarias.* En todo caso, en los términos de la presente citada ley 8/2015 y de la legislación reguladora de los distintos sectores de actuación pública, *se atribuirán a los cabildos insulares competencias en las materias de ordenación del territorio y urbanismo; protección del medio ambiente y espacios naturales protegidos*, entre otras.

A tenor de lo anterior, se plantea la cuestión de si es viable jurídicamente, marcadas las líneas de partida y los límites formales y materiales, que entes territoriales locales como son las islas y los municipios en el Archipiélago Canario, dotados de autonomía "administrativa" garantizada institucionalmente por la Constitución y el resto del "bloque de la constitucionalidad" puedan y deban ejercer potestades plenas en los ámbitos materiales de ordenación del territorio y de urbanismo, como expresión de la "política territorial y urbanística" ejercida por la Comunidad Autónoma, titular en definitiva de la competencia exclusiva sobre dichas materias. El anterior planteamiento se realiza con varios matices: en primer lugar, la Isla, por su doble condición de entidad local y a través del Cabido como institución de la Comunidad Autónoma. En segundo lugar, con potestades plenas

[12] Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Canarias (BOE 11 agosto 1982)
[13] Ley 7/2015, de 1 abril, de los Municipios de Canarias (BOC núm.70, de 14 abril 2015; BOE núm.101, de 28 abril 2015.
[14] Ley 8/2015, de 1 abril, de Cabildos Insulares (BOC núm.70, de 14 abril 2015; BOE núm.101, de 28 abril 2015)

entrando de lleno en los distintas esferas de la ordenación del territorio, y especialmente del urbanismo, como son el planeamiento, la gestión, la ejecución y la disciplina y dentro de cada uno de ellos en las distintas actuaciones y trámites que los procedimientos establezcan. Por último, porque la tradición legislativa urbanística española, antes de la Constitución, y después, con las leyes autonómicas, ha sido fundamentalmente procedimental. Quizá una Ley con un contenido material indisponible para las entidades locales dotadas de autonomía "administrativa" y demás operadores urbanísticos, que establezca la auténtica política territorial y urbanística autonómica, a modo de Directrices, sería mucho más respetuosa y coherente con la organización territorial que realiza la Constitución y la participación en el poder del Estado de las distintas entidades dotadas de autonomía , especialmente la local pero quizá también en palabras del propio TC, *reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar.*

3. CONCLUSIÓN.

Llegados a este punto considero como primera aproximación y sin perjuicio de las conclusiones a que pueda llegarse fruto de un estudio y análisis más profundo que, partiendo de la construcción territorial que hace la Constitución y del concepto de autonomía local definido por el TC; respetando la exclusividad de la competencia en ordenación del Territorio y urbanismo de las Comunidades autónomas ;una vez definida por ésta su política territorial, **es viable y posible que la isla pueda definir su propio modelo en el marco de la política territorial autonómica ,sin que la confluencia de otros intereses supra insulares (como por ejemplo garantizar el equilibrio territorial) pueda servir de excusa para que la comunidad autónoma siga ejerciendo "tutelas" incluso de legalidad sobre los entes locales bajo el paraguas de garante del equilibrio territorial y el desarrollo sostenible, pues éstos objetivos pueden y deben quedar configurados a priori en la "política" definida en la ley autonómica.**

La isla, como entidad local territorial "especial" y el Cabildo con su doble naturaleza como órgano de gobierno y administración insular, y además como institución de la Comunidad Autónoma de Canarias, se posicionan como la instancia político-administrativa ideal en un archipiélago para materializar la política territorial en desarrollo de la autonomía "administrativa" con decisiones administrativas propias y a través de instrumentos propios (su propio planeamiento)

La coordinación puede seguir existiendo por parte de la CCAA, allí donde se haga precisa (por las disfunciones del modelo diseñado) y para ello hay multitud de fórmulas sin necesidad de acudir a procedimientos complejos o a controles de legalidad previos, quizá justificados por los excesos o mala praxis que tanto el urbanismo como la ordenación del territorio han venido siendo objeto por parte de todos los sujetos intervinientes.

BIBLIOGRAFÍA

www.tribunalconstitucional.es (Buscador de Jurisprudencia del Tribunal Constitucional de España)

BARNES, J (2007): "El reparto de competencias en materia de urbanismo. El vicio de incompetencia". Serie, Claves del Gobierno Local, 5. Fundación Democracia y Gobierno Local.

BENABENT M. (2002):"La ordenación del Territorio: una nueva función pública y viejos problemas". Revista URBAN 7.

HERNANDEZ BRAVO DE LAGUNA, J: " Los Cabildos Insulares en la Constitución y el Estatuto:¿Transformación o continuidad?. XX Coloquio de Historia Canario-americana.

LOPEZ RAMON, F. (2011) "Políticas ante la fragmentación del mapa municipal". REALA, 313-314, mayo-diciembre 2010.

MELIAN GIL, J.L.(2002):" Autonomía Local y Planeamiento urbanístico". Revista de Estudios de Administración Local.

PARREÑO CASTELLANO J.M.y DIAZ HERNANDEZ, R.(2010): "La ordenación territorial, urbanística y de los espacios naturales protegidos y el modelo territorial en la comunidad autónoma de Canarias (1982-2009).Cuadernos Geográficos, 47 (2010-2).

POMED SANCHEZ, L (2006): "Jurisprudencia constitucional sobre administración local. Primera sentencia dictada en un conflicto en defensa de la autonomía local." Anuario del Gobierno Local 2006. Fundación Democracia y Gobierno Local.

QUINTANA LOPEZ, T (!992): "La actual distribución de competencias en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda". Autonomíes, núm.15, diciembre de 1992, Barcelona.

RAMIREZ MUÑOZ, M.(1996): "La constitución de los Cabildos Insulares dentro del conflicto isla-región". Boletín Millares Carló, núm. 15 Centro Asociado UNED Las Palmas de Gran Canaria.

VAQUER CABALLERIA, M. (2012):"El urbanismo supramunicipal: su auge, su necesaria diferenciación de la ordenación del territorio, sus límites". Revista digital de derecho administrative núm.7, Segundo trimestre.

F. LAS EXPERIENCIAS DE BUEN GOBIERNO (GOBERNANZA) EN GESTIÓN TERRITORIAL, AMBIENTAL Y URBANA.

Cooperación y coordinación interadministrativa. Síntesis de las relaciones entre el estado y las comunidades autónomas en el ámbito de la ordenación del territorio

Juan del Solar Rodríguez-Porrero.
Doctor Universidad Politécnica de Valencia.
Abogado Urbanista.

RESUMEN
La coordinación, es el vehículo legal obligado para resolver los problemas que se den. Debe ser, jurídicamente exigible un esfuerzo real de cooperación para la legalidad de la actuación que se pretende llevar a cabo. El "interés general" es el factor calve, según el Tribunal Constitucional. La necesidad de una ley estatal que regule la ordenación del territorio. Un tema importante; competencias concurrentes.

ABSTRACT
Coordination is the legal vehicle, required to solve the problems that exists in concurrence jurisdiction in the regional planning´s matter. Must be, legally enforceable a real effort of cooperation to the legality of the action. The "general interest" is the key factor, according to the Constitutional Court. The need for a state law regulating land use. A important issue; concurrents territorials jurisdictions.

1. LA REGULACIÓN EN ESPAÑA DEL REPARTO COMPETENCIAL. EL IMPORTANTE PAPEL DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.

Pretendo en esta ponencia presentar una visión de conjunto de las relaciones existentes entre Administración General del Estado, Comunidades Autónomas y Entes Locales en materia de Ordenación del Territorio. Deben destacarse la coordinación y la cooperación como factores clave para una Ordenación del Territorio eficaz y, de igual modo, se hace hincapié en el "interés general", que tanto defiende el Tribunal Constitucional, a la hora de regular las competencias.

Así, como algunas leyes autonómicas afirman, caso de la **Ley 1/94 de 11 de enero de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía**, "La Ordenación del Territorio encuentra su nivel propio de actuación en el ámbito supralocal, regional y subregional". La exclusividad competencial a favor de las Autonomías en materia de ordenación territorial no significa sin embargo una competencia ilimitada, dado que la complejidad de las funciones públicas modernas trae consigo el "entrecruzamiento interadministrativo", tal y como se recoge en la **Sentencia del Tribunal Constitucional 149/1998 de 2 de julio**[1]. El Estado, tiene, en mayor o menor medida, determinadas competencias que interfieren, modulan o llegan a condicionar, la competencia autonómica de ordenación territorial.

La única mención constitucional directa de la Ordenación del Territorio se encuentra en el artículo 148.1.3 CE, dentro de la lista de competencias que podrán asumir todas las CCAA. Ningún Estatuto de Autonomía ha dejado de utilizar esta posibilidad y de caracterizar la correspondiente competencia en términos de exclusividad. Esto significaría que todos los poderes, legislativos reglamentarios y ejecutivos, relativos a la Ordenación del Territorio, pertenecerían a las CCAA (LÓPEZ RAMÓN 2005, 41). Sin embargo, éstas no disponen de la totalidad de las competencias, pues existe una limitación sobre las competencias autonómicas de Ordenación del Territorio conforme al listado del 149.1CE (LÓPEZ RODÓ 1981, 21).

Así, el artículo 149.1.4 CE, trata de las competencias estatales sobre infraestructuras, cuya trascendencia para la OT es indiscutible; desde las obras públicas a la defensa nacional. El artículo 149.1.24 CE trata de la competencia

[1] Así, la STC 149/1998 , de 2 de Julio (Recurso de Inconstitucionalidad nº 2.307/1990), en su fdto., jdco., 4 dice:

"…*el Estado, desde sus competencias sectoriales con incidencia territorial, puede condicionar el ejercicio de la competencia autonómica de ordenación del territorio, con la consecuencia de que, en el supuesto de que exista contradicción entre la planificación territorial autonómica y las decisiones adoptadas por el Estado en el ejercicio de esas competencias, y ensayados sin éxito los mecanismos de coordinación y de cooperación legalmente establecidos, la Comunidad Autónoma deberá incorporar necesariamente en sus instrumentos de ordenación territorial las rectificaciones imprescindibles al efecto de aceptar las referidas decisiones estatales*…"

estatal de las obras de interés general o que afecten a más de una Comunidad Autónoma. El artículo 149.1.20 CE trata de esa competencia estatal las obras como puertos y aeropuertos de interés general. El artículo 149.1.21 CE, a su vez, trata la competencia estatal sobre ferrocarriles o medios de transporte que atraviesen el territorio de varias CCAA. Y no sólo eso, el Estado, además, tiene la posesión de las competencias para establecer las bases y la coordinación general de la actividad económica (artículo 149.1.13 CE), para aprobar la legislación básica de medio ambiente, (artículo 149.1.23 CE) y de defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español (artículo 149.1.28 CE).
Del conjunto de títulos competenciales del Estado derivan importantes condicionamientos para los poderes de Ordenación del Territorio de las CCAA (PEMÁN 1988,64). Las competencias estatales citadas comprenden la facultad de establecer su localización geográfica. Ello es así sin necesidad de recurrir a interpretaciones extensivas ni de utilizar la doctrina de los poderes implícitos (LÓPEZ RAMÓN, 1993, 349). Pero la repercusión de los títulos competenciales del Estado no puede dejar vacía la competencia exclusiva en materia de Ordenación del Territorio, pues el hecho que una competencia sobre una materia pueda condicionar otra, no ha de variar la titularidad de estas últimas.

En este importante asunto de las competencias sectoriales, suelen citarse las Sentencias del Tribunal Constitucional **STC 36/94 de 10 de febrero** y la **STC 149/91 de 4 de julio**. Así, el Estado, no puede verse privado del ejercicio de sus competencias exclusivas, por la existencia de otra competencia exclusiva de una Comunidad Autónoma. De ese modo, para el Tribunal Constitucional, la competencia autonómica de Ordenación del Territorio no puede ser tan exhaustiva que excluya toda posibilidad que permita al Estado ejercer competencias, aun siendo éstas, de contenido distinto de la urbanística pero que requieren de una proyección sobre el suelo de una Comunidad Autónoma.

No es posible saltarse las reglas. La aprobación de leyes autonómicas de ordenación territorial no puede obviar las competencias de otras instancias de poder.

Una Ley Autonómica sobre Ordenación del Territorio podrá abordar el tema de los cauces de solución a los conflictos que se planteen entre Estado y CCAA a la hora de delimitar sus respectivos intereses. Como ocurre, por ejemplo, con la **Ley de Ordenación del Territorio del País Vasco, Ley 4/1990 de 31 de mayo**, en la que se indica la necesidad de una consulta que han de hacer las administraciones autonómicas y forales competentes, para la elaboración de los planes territoriales sectoriales, al Departamento de Urbanismo Vivienda y Medio Ambiente del Gobierno Vasco sobre las distintas alternativas, soluciones y posibilidades que la ordenación territorial vigente ofrezca para la localización de las obras actividades o servicios que constituyan el objeto de la planificación sectorial.

Se pretende así garantizar la correcta inserción de los planes territoriales sectoriales en el marco territorial definido por las directrices de ordenación y de los planes territoriales parciales que en su caso la desarrollen.

La **Ley 1/94 de 11 de Enero de Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma de Andalucía y la Ley 10/98 de Castilla-León** no prevén más que un sistema de colaboración entre la Administración Estatal y Autonómica con dos fases diferenciadas: en la primera, se someten a informes, los planes y programas promovidos por la Administración del Estado que deban ser conocidos por la Comunidad Autónoma porque inciden en su modelo territorial; en la segunda fase, las discrepancias entre los planes y programas por la Administración del Estado y los instrumentos de ordenación territorial se resolverán a salvo de la legislación sectorial, de común acuerdo, por convenio o comisiones mixtas que propongan fórmulas de revisión.
Existen las comisiones de bilateralidad, instrumentos cuya composición sólo acepta la representación de la Administración estatal y la de la comunidad autónoma.

2. LA CONCURRENCIA DE COMPETENCIAS COMO FOCO DE CONFLICTOS.

Las CCAA siempre deberán dejar abierta al Estado la posibilidad de que éste ejerza las competencias exclusivas con dimensión espacial o territorial. Como también han dejar abiertos cauces en favor de otras administraciones que representen igualmente intereses suprarregionales, como las Administraciones Europeas (GONZÁLEZ VARAS, 2005:97).

Respecto a la coordinación, es el cauce jurídico obligado para resolver los problemas que se den. Es jurídicamente exigible un esfuerzo real de cooperación para la legalidad de la actuación que se pretende llevar a cabo (GONZÁLEZ VARAS, 2005:79).

Solo en último término, prevalecerán las competencias sectoriales del Estado sobre las autonómicas de ordenación territorial, pues de ningún modo, pueden las CCAA, obstruir el ejercicio legítimo de las competencias estatales. Aun así, no pueden quedar indefensas, pues pueden defenderse si consideran que el Estado se ha excedido en el ejercicio de sus competencias y ha dejado vacías de contenido las de ordenación territorial de las CCAA. Así lo expresa el Tribunal Constitucional, entre otras, en la **Sentencia 149/1998 de 2 de Julio de 1998**[2], o bien si el Estado ha actuado al margen de la cooperación que se impone en estos casos.

[2] Así, la STC 149/1998, 2 de julio, en su fdto., jdco., 3 dice:

"Como hemos afirmado en esta última sentencia, recogiendo precedentes pronunciamientos de este Tribunal, el Estado tiene constitucionalmente atribuidas una pluralidad de competencias …con la ineludible consecuencia de que las decisiones de la Administración estatal con incidencia territorial, adoptadas en el ejercicio de tales competencias condicionen la estrategia territorial que las Comunidades Autónomas pretendan llevar a cabo (fundamento jurídico 22, recogiendo la doctrina de las SSTC 149/1991 y 36/1994; también, STC 40/1998, fundamento jurídico 30)...El ejercicio de la competencia sobre ordenación territorial resultará, por tanto, condicionado por el de las competencias estatales que afectan al territorio, aunque desde estos ámbitos competenciales no podrá llevarse a cabo una ordenación de los usos del suelo…"

Un clásico problema de colisión puede venir cuando, a pesar de la apariencia legal, el Estado considera que la legislación de la Comunidad Autónoma es más ambiental que territorial, y cuando la Comunidad Autónoma cree que la legislación Estatal es más territorial que ambiental, dejando un papel importante al Tribunal Constitucional puesto que debe valorarse si no es una normativa ambiental con apariencia territorial.

La **STC 38/02 de 14 de febrero,** resume la doctrina del Tribunal Constitucional cuando concurren competencias sobre un mismo soporte material. En tales casos es necesario insistir. El Alto Tribunal dice:
"*en el establecimiento de fórmulas de cooperación, que resultan especialmente necesarias en estos supuestos de concurrencia de títulos competenciales en los que deben buscarse aquellas soluciones con las que se consiga optimizar el ejercicio de ambas competencias pudiendo elegirse en cada caso las técnicas que resulten más adecuadas...".*

Por último, la **STC 40/98 de 19 de febrero**, añade con cita de diversas sentencias[3], que el Estado no puede verse privado del ejercicio de sus competencias exclusivas por la existencia de una competencia, aunque también sea exclusiva, de una Comunidad Autónoma; que la atribución a las CCAA de la función ordenadora del territorio no puede entenderse en términos tan absolutos que elimine o destruya las competencias que la propia Constitución reserva al Estado, aunque el uso que éste haga de ellas condicione necesariamente la Ordenación del Territorio.

3. EL "INTERÉS GENERAL" A LA HORA DE REGULAR LAS COMPETENCIAS. EL EJEMPLO ALEMÁN.

La **STC 40/98 de 19 de febrero** afirma que debe tenerse en cuenta que cuando la Constitución atribuye al Estado competencia exclusiva lo hace porque bajo la misma subyace un interés general. Interés que debe prevalecer sobre los intereses que puedan tener otras entidades territoriales afectadas, aunque evidentemente esto sólo será así cuando la competencia se ejerza de manera legítima. Es decir, cuando la concreta medida que se adopte encaje efectivamente en el correspondiente título competencial, cuando se haya acudido previamente a cauces cooperativos para escuchar a las entidades afectadas, y cuando la competencia autonómica no se limite más de lo necesario (FAYA BARRIOS 2006).

En el Derecho Alemán, el Estado Federal permite al *Bund* dictar una Ley de Ordenación del Territorio que existe desde agosto de 1997, en la cual se regula la materia territorial, y se afirma la vinculación de sus acciones sobre los *länder*. Una Ley Estatal sobre Ordenación del Territorio no existe en el Derecho Español y, por tanto, cobra especial importancia los principios y

[3] Entre otras cabe citar la STC 56/1986 de 13 de mayo o bien la STC 149/91 de 4 de Julio.

criterios desarrollados por el Tribunal Constitucional. De esa forma, la materia competencial en el ámbito de la Ordenación del Territorio, quedaría al menos fijada, y todas las partes implicadas en materia territorial tendrían unas pautas de comportamiento, cuanto menos más desarrolladas y fijas que las actuales. Una opción sería la de consolidar la 'jurisprudencia' del TC en esta materia de cara a una posible modificación del articulado sobre ordenación territorial en una hipotética y necesaria- reforma constitucional.

Cuando no haya ley, la Jurisprudencia debe sustituirla, cumplir su papel, tan relevante en el caso de conflicto de competencias y de pautas para el ejercicio de las mismas, tanto para el Estado como para las CCAA.

4. LA NECESIDAD DE UNA LEY ESTATAL QUE REGULE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO.

Como ya he manifestado en líneas anteriores, mientras no haya una ley estatal de Ordenación del Territorio debemos contar con los criterios del Tribunal Constitucional, rectores de las relaciones jurídicas entre CCAA y el Estado.

En realidad, el sistema de Ordenación del Territorio se basa en una especie de "case law", es decir, que ante un posible litigio, se debe acudir a la jurisprudencia existente para saber cómo resolverlo. Cada litigio que haya surgido necesitaría así de un estudio de la jurisprudencia del caso.
Se propone por algunos autores, como por ejemplo González-Varas (2005, 79), el crear una Ley, a través de los criterios del Tribunal Constitucional.

En cualquier caso, las relaciones entre ambos niveles se basan en una serie de reglas jurídicas y se trata de abrir cauces de defensa en favor de uno de los dos, para el caso de que por el otro se incumplan.

En la propuesta de, entre otros, González-Varas (2005, 80) de elaborar una Ley Estatal de Ordenación del Territorio, los criterios que representan soporte principal deben ser, en primer lugar, que el Estado debe amoldarse inicialmente al planteamiento territorial que esté establecido en la Comunidad Autónoma correspondiente. Además, debe haber un intento de adecuación al modelo territorial de la Comunidad Autónoma. Igualmente debe tenerse en cuenta que el Estado no puede imponer un estado territorial central frente al modelo autonómico, pues ambos modelos deben amoldarse, y más en casos cuando, por ejemplo, el Estado ha intervenido o participado adecuadamente en la elaboración del planteamiento territorial de las CCAA.

Además, el Estado debe repercutir en la ordenación territorial autonómica mediante el ejercicio de sus competencias sectoriales. Y, por supuesto, los posibles conflictos deben solucionarse por coordinación y cooperación.

Han sido muchos los autores que han tratado la necesidad de una Ley Estatal de Ordenación como por ejemplo Pérez Andrés (1998, 99), que apunta la posibilidad de una ley de armonización, a través del artículo 150.3 de la Constitución, o una Ley Marco, a través del artículo 150.1, sobre las materias de competencia estatal que inciden en el territorio, sin perjuicio de la competencia autonómica de desarrollo o concreción de dicho marco o bien una Ley-Plan de la Actividad Económica General a través del artículo 131 de la Carta Magna.

5. LA COORDINACIÓN Y LA COOPERACIÓN COMO FACTORES CLAVE PARA UNA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EFICAZ.

De cualquier modo, como se apunta por la mayor parte de la doctrina, **un posible sistema de coordinación es lo más deseable para integrar la voluntad del Estado y la de otras Administraciones e interesados**. Se conseguiría con ello que la ratio de coordinación estuviera en los procedimientos mismos de elaboración del plan, en lugar de la fase posterior. Por un lado, el conflicto se habría llevado a un momento previo al Plan y, por otro, se habría tenido tiempo de preparar los proyectos por parte del Estado, ejerciendo en ese momento sus competencias sectoriales previas, obligándose al mismo tiempo a ajustar la definición del modelo territorial de la Comunidad Autónoma. La consecuencia inmediata de este sistema es que el Plan Autonómico de Ordenación gana legitimidad. Existiría una ratio de control preventivo sobre las actuaciones, en lugar de buscar la imposición de una administración sobre otra. Y, finalmente, al Estado se le obligaría a una mínima motivación, en el caso de que después de ser aprobado el Plan de Ordenación con su consenso, quisiera cambiar el criterio.
De aplicarse esta pauta de coordinación, por razones de seguridad jurídica y de interdicción de la arbitrariedad, se establecería el carácter vinculante para todas las Administraciones de los Planes de Ordenación.

Dado que no se puede prever en el momento de elaboración del Plan los posibles desarrollos de éste, incluidos los que procedan de un posible cambio de legislación, por ejemplo, de la Ley de Contratos del Estado, el Tribunal Constitucional, en **la Sentencia 194/2004 de 10 de noviembre en su fdto., jdco., 9 dice:**
"…dicho principio, que no es menester justificar en preceptos concretos, se encuentra implícito en la propia esencia de la forma de organización territorial del Estado que se implanta en la Constitución" (STC 18/1982, de 4 de mayo, FJ 14), pues entronca con "la necesidad de hacer compatibles los principios de unidad y autonomía…".

El T.C. afirma en la misma Sentencia la necesidad de deber distinguir entre el principio de cooperación y el de la coordinación. En este sentido, se ha conectado la cooperación con la idea de la voluntariedad y la coordinación con la de la imposición. Afirma que la instrumentación y puesta en práctica, no permite alterar las competencias de los sujetos llamados a cooperar, y exige la necesidad de

fomentar la cooperación entre las Administraciones públicas implicadas mediante la búsqueda o creación de instrumentos que permitan articular su actuación, aunque sin alterar la titularidad y el ejercicio de las competencias propias de los entes en relación. Así se afirma por el propio Tribunal en **STC 95/1986, de 10 de julio, fdto.,jdco., J 5 (criterio reiterado,** entre otras resoluciones, **en la STC 13/1992, de 6 de febrero, fdtos., jdcos., 7 y 10):**

"…En todo caso, conviene resaltar que la doctrina constitucional recaída sobre los diversos instrumentos de cooperación ha reiterado el criterio aludido de que su puesta en práctica no permite alterar las competencias propias de las Administraciones actuantes. La idea de que la cooperación no habilita para ejercer competencias ajenas…"
En conclusión, podemos decir que una visión ideal de las relaciones entre los tres niveles competenciales, puede equipararse a tres grandes funciones de carácter horizontal. El Estado asumirá la función de la ordenación económica, las CCAA, la de ordenación territorial y los municipios la de ordenación urbanística.

6. COMPETENCIAS CONCURRENTES EN MATERIA DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO.

La concurrencia competencial existe, puesto que existen diversos entes con competencias que se enfrentan. El estudio sobre este problema debe partir de la existencia de ese conflicto. También puede pensarse que el reclamo de la cooperación de la colaboración y de la coordinación para la solución de conflictos encierra una cierta dosis de ingenuidad y desconocimiento del verdadero alcance de las respectivas competencias. Así, sin negar la conveniencia de obtener un consenso de las instancias de poder implicadas en las decisiones públicas, es importante recordar el principio de irrenunciabilidad de la competencia, recogido **en el artículo 12.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Ley de Procedimiento Administrativo Común**[4]. Tal principio, se justifica en todos los ámbitos de actuación de los poderes públicos, sean cuales sean sus formas de manifestación.

La competencia de las CCAA sobre Ordenación del Territorio es una competencia concurrente con otras competencias atribuidas al Estado, en la medida en que la primera pretende traducirse en la regulación de todo tipo de usos y actividades sobre el espacio. **No siempre la concurrencia ideal de los títulos competenciales dará lugar a enfrentamientos reales entre el Estado y las CCAA, que pueden estar completamente de acuerdo en punto a localizar una infraestructura, servicio o equipamiento estatal (LÓPEZ RAMÓN, 1995, 85). La regla de prevalencia es una norma de conflicto, para solucionar las controversias que se dan en zonas comunes de la normativa estatal y**

[4] Norma derogada por la reciente Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, publicado en BOE núm. 236, de 02/10/2015 y entrada en vigor, fecha 02/10/2016

autonómica. Si hay normas válidas, con correctos títulos competenciales de cada parte, la Constitución decide el conflicto por la prevalencia de la norma estatal, aunque sin negar validez a la norma autonómica.

El supuesto problemático es el correspondiente a las competencias materiales del Estado, es decir, aquellas competencias que no designan directamente una infraestructura, sino un ámbito de actividad para cuyo ejercicio se precisan servicios, dependencias o equipamientos (LÓPEZ RAMÓN, 1995, 87). Por otro lado, debemos citar como condiciones básicas de la prevalencia: en primer lugar, que, si bien el ámbito de aplicación del principio de prevalencia del Derecho Estatal puede ser muy amplio, en cambio, las condiciones necesarias para su correcta aplicación son estrictas. El principio de prevalencia opera con conflictos concretos, donde hay contradicción de instancias territoriales con títulos competenciales concurrentes. Por tanto, debe negarse su aplicación cuando el Estado no esgrime competencias en ejercicio como sucedió en el conflicto sobre el puerto de Bilbao, resuelto por la **Sentencia del Tribunal Constitucional 77/1984 de 3 de julio** [5] en la que se resolvió sobre el ya citado conflicto suscitado por el Estado a raíz de la aprobación por la Comunidad Autónoma Vasca de unos planes urbanísticos que afectaban incidentalmente en materia viaria al puerto de Bilbao. La existencia de competencias concurrentes sobre un mismo espacio o sobre una misma materia, exige un previo intento de compatibilización, y solo cuando no sea posible tal acción, entonces deberá operar el criterio puro que denominamos de prevalencia (QUADRA SALCEDO, 1989, 5).
Por último, cabe decir que en los supuestos de concurrencia entre las facultades de localización de infraestructuras estatales y las competencias autonómicas de ordenación territorial prevalecerá, la solución establecida por el Estado, siempre que se den las condiciones referidas de lícito ejercicio de su competencia.

7. LA COOPERACIÓN COMO SOLUCIÓN EN CONFLICTOS DE COMPETENCIAS.

Ya hemos hablado de la complejidad de las relaciones competenciales entre Estado y CCAA, provincias y municipios en relación con la Ordenación del Territorio. En esta situación no es difícil encontrar doctrina que reclama el establecimiento de mecanismos de cooperación y colaboración entre todas las instancias de poder territorial. Aunque el problema no está en la aceptación del principio sino en las técnicas para poder llevarlo a cabo. Una posible fórmula sería la creación de un órgano colegiado.

[5] Así, la STC 77/84, en su fdto., jdco., 3 dice :

"*…se sostuvo que el principio de autonomía es compatible con la existencia de un control de legalidad sobre el ejercicio de las competencias, no genérico ni indeterminado, en supuestos en que dicho ejercicio incida en intereses generales concurrentes con los propios de la entidad, sean de la Comunidad Autónoma o del Estado...*"

La Constitución de 1978, al romper el Estado unitario centralizado, ha acabado con la construcción piramidal jerárquica del Ordenamiento que permitía vertebrar éste por el criterio formal de la posición del productor de la norma. El principio de autonomía consagrado en la Constitución en los artículos 2, y 137, implica una recuperación decidida a la sustantividad del plano material de los valores objetivos y colectivos. Al mismo tiempo que se atribuye su satisfacción a la instancia territorial correspondiente. El principio de unidad proclamado en el artículo 2, no contradice la composición plural. La consecuencia de ello, es la igualdad formal. La Constitución ha establecido, bien de forma directa a través de los artículos 148 y 149, o de forma indirecta, mediante por ejemplo la remisión de las leyes estatales ordinarias, una distribución de competencias, en función de una inicial calificación de los intereses colectivos o públicos en presencia. Por esta razón, los títulos competenciales constitucionales sólo tienen el valor y la eficacia que les son propios, que son los de fundar la correspondiente capacidad de actuación en la materia que se trate. El sistema de distribución de competencias está siempre por encima del juego de competencias, por lo que la concreción de éstas tiene siempre que legitimarse. Nadie tiene el poder de atribuirse o quitarse competencia. Para bien o para mal, cualquier actuación en este sentido, debe estar legitimada (PAREJO ALFONSO, 1987, 39).

A pesar de la presunta y pretendida igualdad formal de competencias, existe una jerarquía entre los ordenamientos territoriales. La regla de la prevalencia del Derecho Estatal, lejos de constituir una excepción, confirma la existencia de esa jerarquía. Como afirma Parejo Alfonso (87, 40) ninguna razón existe para que el esquema de relaciones entre las decisiones de las diferentes instancias territoriales quede limitado al plano normativo. Cabe encontrar en la Constitución diversas referencias al objetivo de corregir los desequilibrios territoriales. Destacamos especialmente el artículo 40 CE artículo 131. 1, el 158. 2 y el 138.1 CE. Sin embargo, la materia del desarrollo regional no está incluida en ninguna de las listas que conforman el sistema de distribución de competencias entre el Estado y las CCAA. Tampoco en el artículo 149 de la Constitución, donde figuran las competencias reservadas al Estado; ni en el artículo 148 de la misma Constitución, donde se enumeran las competencias que podrán asumir las CCAA. Finalmente, conviene resaltar, que tampoco en la Ley de Transferencias de 23 de diciembre de 1992 ni en los Estatutos de Autonomía. Probablemente, debe hacerse una interpretación que permita incluir la política de desarrollo regional en las competencias relativas a la política económica.

Todas las CCAA, han asumido competencias sobre fomento del desarrollo económico, conforme a la posibilidad brindada por el artículo 148.1.13. CE. Serían políticas internas, regionales de cada una de ellas, compatible con una política regional del Estado, legitimado entre otras cosas por el artículo 149.1.13 CE. Pero si las competencias de desarrollo regional deben insertarse dentro de las competencias económicas generales del Estado y de las CCAA será necesario configurar un espacio compartido entre los dos poderes, donde el Estado pueda establecer las bases, y la coordinación de la planificación nacional de desarrollo

regional, y las CCAA puedan adoptar las restantes medidas integradas en esta acción política.
Como conclusión podíamos decir que en la experiencia española la Ordenación del Territorio se concibe como una función pública horizontal que debe condicionar las funciones públicas sectoriales, con la finalidad de corregir desequilibrios territoriales en una forma que permita hacer compatibles los intereses públicos de desarrollo económico y de la mejora de la calidad de vida.

BIBLIOGRAFÍA.

FAYA BARRIOS, A.L., (2009), "¿Constituye la ordenación del territorio un mero mecanismo de control autonómico del urbanismo?", en *Contribuciones a las Ciencias Sociales*.

GONZÁLEZ VARAS S., (2005), *Urbanismo y Ordenación del Territorio, Urbanismo y Ordenación del Territorio*, Thomson -Aranzadi, Navarra, 2005, pp., 78 y ss.

LÓPEZ RAMÓN F., (2005) "Introducción a los significados de la ordenación del territorio en Europa", *Revista de Administraciones Públicas*, núm., 166, Madrid, 2005, pp, 41 y ss.

LÓPEZ RAMÓN F., (1993) "En busca de un ámbito para la Ordenación del Territorio por la Comunidades Autónomas", *Informe Comunidades Autónomas*, Instituto de Derecho Público-

LÓPEZ RODÓ L., (1981) "La ordenación territorial de las comunidades", *Estudios Territoriales,* núm., 3.,1981, Madrid.

LÓPEZ RAMóN, F.,(1989), "Los conflictos de competencias", *Ciudad y Territorio*, núm., 80.

PAREJO ALFONSO L., "La organización Administrativa de la ordenación del territorio", en *Revista de Derecho Urbanístico*, núm., 105.4, 1987.

PEMÁN, I., "Límites contenidos en el 149.1 de la Constitución a las competencias autonómicas de ordenación del territorio y urbanismo", *Revista de Derecho Urbanístico*, num.,107, Madrid, 1988.

PÉREZ ANDRÉS, A., "La ordenación del territorio; una encrucijada de competencias planificadoras", *Revista de Administración Pública*, núm., 147, 1998, pp., 99 y ss.

RIDAURA , J., Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol, núm., 60/61, pp., 65-84

http//www.eumed.net/rev/cccss/06/alfb.htm

http//www. tribunalconstitucional.es

F. LAS EXPERIENCIAS DE BUEN GOBIERNO (GOBERNANZA) EN GESTIÓN TERRITORIAL, AMBIENTAL Y URBANA.

Derecho comparado en la Ordenación del Territorio. Sobre sus orígenes en cuatro países europeos. Lecciones y aplicaciones a nuestro sistema

Juan del Solar Rodríguez-Porrero
Doctor Universidad Politécnica de Valencia.
Abogado Urbanista.

RESUMEN
El estudio del Derecho Comparado en Ordenación del Territorio, nos demuestra, que la coordinación y la cooperación con la creación de instrumentos y organismos basados en ambos conceptos, son fórmulas, que consiguen que el sistema sea eficaz. La creación de una Ley General que armonice y coordine el resto, es una de las ideas que pueden usarse en nuestro sistema.

ABSTRACT
The study of Comparative Law, in Regional Planning´s matter, shows us, that coordination and cooperation, with the creation of instruments and agencies based in both ideas, are ways that get the system to be effective.
The creation of a General Law that harmonizes and coordinates the rest is one of those ideas that could be used in our system.

1. INTRODUCCIÓN; CONDICIONES DE PARTIDA Y ORÍGENES.

Del estudio comparado europeo, es de dónde un investigador, es capaz de entender las deficiencias de un modelo. En este caso, a mi juicio, el estudio, de los cuatro sistemas que se exponen en estas líneas, y de los antecedentes históricos, entre otros, y especialmente el americano, expone una realidad, muy distinta de la de nuestro país, pero de la que se pueden extraer conclusiones interesantes.

Es sin duda, la mejor manera de darnos cuenta, que queda un largo camino por recorrer en materia de Ordenación del Territorio en nuestro país.
Lo que ha ocurrido en los países de Europa que comento más adelante, (Italia, Reino unido, Francia y Alemania) es que, han ido creando organismos, territoriales, y administrativos, que llevan el peso de la Ordenación del Territorio, independientemente de la configuración territorial del país.

En general, puede decirse, que, en todos ellos, existe una norma común que rige la ordenación del territorio, y me atrevería a decir una idea común de lo que, se pretende. Si escojo esos países como ejemplo, es porque a mi juicio Alemania y Francia, son dos buenos ejemplos de una Europa evolucionada en esta materia, con organismos que coordinan y logran, que las administraciones cooperen para lograr un objetivo. Reino Unido, porque entiendo que es donde se asentaron las bases de lo que conocemos como Ordenación del Territorio, con grandes leyes creadas en este ámbito. En Italia, como superviviente de un modelo caótico, donde se crearon entes territoriales intermedios, para lograr una Ordenación eficiente incluso creando algunas figuras de gestión y coordinación.

A mi juicio, debo comenzar con la descripción de los tres modelos básicos que regulan la Ordenación del Territorio en Europa, siendo que estos tres modelos que describo, sintetizan la diversidad europea, y engloban en tres grandes ideas, los diferentes modelos de Ordenación del Territorio que se pueden dar en los diferentes países.

Hay tres grandes modelos:

.-Por un lado, están los que conciben la Ordenación del Territorio, como un superurbanismo, con vocación eminentemente coordinadora de carácter horizontal como es el caso de Alemania (*Raumornung***)** y de los Países Bajos. Son modelos donde se diferencia planes territoriales o físicos y planes de desarrollo regional.

.-En el caso francés *Aménagement du territoire,* se ha venido definiendo como la proyección geográfica de la planificación económica y supone la integración de la planificación física y económica.

.-El tercer modelo, *Urban and Regional Planning,* británico,[1]en conexión con la reforma de la Administración Local Inglesa. La idea, es la creación de urbes de mediano tamaño, partiendo de la necesidad de la descongestión de las grandes urbes.

Históricamente, la planificación regional comenzó siendo en Estados Unidos a principios del siglo XX una respuesta intelectual a los problemas territoriales de las grandes aglomeraciones urbanas, cuya formación había sido propiciada especialmente por los avances en los sistemas de transportes y comunicaciones.
La atención se centraba en los problemas de subdesarrollo y las zonas marginales, llegando a defenderse la idea del plan social, regional, nacional con el objetivo de restablecer el equilibrio alterado por el asalto del norte urbano sobre el sur agrario.

Es después de la Segunda Guerra Mundial, cuando se comprendió que había que actuar de forma sistemática y coordinada para satisfacer las aspiraciones legítimas de una población que crecía sin cesar, y que reclamaba cada vez de una forma más exigente unas condiciones de vida mejores. En Europa, tras la Primera Revolución Industrial, se asistió a una fuerte urbanización, con un desequilibrio cada vez más patente, entre regiones bien dotadas urbanísticamente e industrialmente, y otras regiones paulatinamente degradadas.

Surge pues, la necesidad de adoptar las primeras medidas de Ordenación del Territorio.

El primer país en enfrentarse a ello fue Gran Bretaña.

2. ORIGEN Y REGULACIÓN DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN ITALIA.

El término Urbanismo fue entendido en Italia, durante mucho tiempo, de una manera simplemente económica y tradicional. Los planes urbanísticos, obviaban cualquier tipo de mención sobre plazos e instrumentos, y además no tenían ningún carácter de programa. Será a partir de 1960 cuando se da el cambio conceptual.

Para algunos autores, entre ellos, Hildenbrand (1996, 111), la Ordenación del Territorio, arranca en Italia, con la Ley Urbanística de 1942, pues introdujo, los instrumentos del planeamiento municipal, sobre todo la figura del Plan Territorial de Coordinación.

Tras la Segunda Guerra Mundial, con la reconstrucción de las ciudades, los desequilibrios entre zonas del país se habían agudizado, especialmente entre el

[1] Sobre este tema es interesante la Tesis Doctoral, *La Dimensión Arquitectónica en el origen del planning Británico*, de Izaskun Aseguinolaza Braga, en Noviembre 2006. Departamento de Urbanismo, E. T. S. de Arquitectura de la Universidad de Navarra.

norte y sur, y entre ciudad y campo. La situación era insostenible, y era necesario replantear el problema de coordinación de intervenciones económicas y urbanísticas (FEAL LAGO, 1972, 232).

Uno de los problemas es que no existían instituciones a nivel intermedio, entre Estado y Municipio, es decir en el nivel regional de intervención. Por tanto, de un modo u otro había que crearlas (MENGOLI, 1992).

Un tema importante es la creación de los distritos y los planes intermunicipales.

Los primeros se convierten en la unidad subregional más adecuada para la integración de diversas disciplinas en un proceso único de planificación.

El plan a su vez, se convierte en un instrumento de gestión en el que los medios y los fines están en relación y se ajustan al contexto económico social y especial a que están referidos. Es decir, que los planes intermunicipales de los distritos metropolitanos fueron básicos a la hora de avanzar en la investigación de planificación territorial (FEAL LAGO, 1971, 237).

Un obstáculo para la implementación de la política de Ordenación del Territorio en (PAZIENTI,1987,17), ha sido: la centralización en manos del Estado de las inversiones, lo que conduce a que regiones y municipios realicen proyectos que entran en conflicto con las previsiones de los planes territoriales y urbanísticos.
En cualquier caso, el sistema italiano es un sistema integrado a los de Alemania y Francia, y en gran modo, cercano al español.

Estructurado en 20 regiones, la mayoría de las cuales poseen sus propios estatutos. Dividido a su vez en 95 provincias, y éstas, a su vez, en municipios.
Las regiones tienen transferidas las competencias en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo, por lo que el Estado ejerce exclusivamente poderes de coordinación y tiene competencias sobre grandes infraestructuras y obras públicas de interés nacional, así como sobre la política de bienes culturales y la de medio ambiente.

El problema de ordenación territorial en Italia es que la descentralización del Estado prevista en la Constitución de 1947 no se concretó hasta los años setenta, y en esa década incluso se llevó de forma extraordinariamente lenta (PAREJO NAVAJAS, 2004).

Las regiones son los entes más importantes en el tema de Ordenación del Territorio, análogas a las Comunidades Autónomas de nuestro país en esta materia. También existen instrumentos de planificación subregional como los planes de coordinación de las Provincias, que deben aprobarse por el Gobierno de cada región.

Destacar que la Ordenación está vinculada con la planificación medioambiental, en concreto, con un Plan Paisajístico Regional en vinculación con el Planeamiento Territorial Regional.

Finalmente deben destacarse dos figuras jurídicas importantes o dos elementos dentro de la Ordenación del Territorio.

Por un lado, los Patti Territoriali:
Es un concepto presentado en el Consejo de Europa llevado a cabo en Florencia, en junio de 1996. La nueva política regional de Europa pretendía dar un empuje, a nuevas formas de hacer política a nivel regional y local, y estaban dirigidas a descentralizar competencias administrativas a favor de instituciones o entes intermedias[2].

Estos pactos territoriales, responden, principalmente a dos premisas: en primer término, potenciar la idea de lo local como vehículo para lograr un desarrollo económico regional y estatal; en segundo término, la idea básica, que deben intervenir todos los actores que puedan tener intervención en el modelo económico o territorial, de abajo a arriba, mediante mecanismos de actuación conjunta para lograr ese anhelado desarrollo económico.

Desde 1996 hasta el año 2006 se han aprobado más de 400 pactos de este tipo, (se puede ver el nombre y las cantidades de este tipo de Planes aprobados por Regiones en el artículo de Rodrigo Carmona que cito abajo).

Destaca, el Pacto Territorial de *Sangro Aventino* de la Región de *Abruzzo*, que abarca 13 municipios de la provincia de *Aquila* y 46 municipios de la provincia de *Chieti*.

La mayor parte de las iniciativas se han concentrado en fortalecer el sistema productivo local, propiciar la creación y/o mejoramiento de áreas para el turismo, desplegar acciones de mejora del medio ambiente y apoyar el desarrollo de los recursos humanos.

Este instrumento, se prevé en la Ley de 8 agosto 1995, n. 341) llamada "*Misure dirette ad accelerare il completamento degli interventi pubblici e la realizzazione dei nuovi interventi nelle aree depresse".*

Por otro, los Contratti d´area.
Son instrumentos en los que intervienen las distintas administraciones, (locales, regionales, además de representantes de los trabajadores y empresarios) donde

[2] Se pueden ver aspectos interesantes en las siguientes fuentes:
PAULA I., *Profili problematici del Patti Territoriali*, en página web, http//www. unizc.it /lavorno.htm
CARMONA, R.,"Los pactos territoriales en Italia. Un análisis de la experiencia reciente y sus implicancias en términos de governance*", Revista Eure,* (Vol. XXXII, núm., 96), agosto de 2006, págs., 117-133. El artículo, se puede leer en la página web, *http://www.scielo.cl/pdf/eure/v32n96/art07.pdf*

se toman iniciativas de desarrollo empresarial para zonas territoriales determinadas[3]. Aparecen por primera vez en la Ley de 23 de diciembre de 1996.

Destaca el concepto de Nuova Programmazione, que es un término adoptado en Italia, para indicar en un sentido positivo, la programación económica después de 1996, la cual, exigía, dentro de la gestión de los fondos estructurales, los citados, *Patti Territoriali.*[4]

3. ORIGEN Y REGULACIÓN DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN REINO UNIDO.

La experiencia británica de planificación territorial está condicionada por el marco administrativo descentralizado en que ésta se ha ido desenvolviendo progresivamente, así como una visión pragmática donde prima el elemento urbanizador junto aspectos ecológicos y medioambientales (ROWAN–ROBINSON, 1987, 369).

Puede decirse que el Reino Unido es un estado unitario con alto grado de centralismo. Las competencias están divididas de la siguiente forma; por un lado, el Gobierno central tiene la competencia de formulación de políticas, control e intervención sobre políticas de condados y municipios; por otro los Condados son los competentes en la planificación territorial a escala subregional y por último los municipios con competencia en el planeamiento urbanístico.

La ordenación del campo y la ciudad como tarea de gobierno surge de le necesidad de una política de sanidad pública y vivienda, que proviene principalmente del aumento de la población del siglo XIX.

Es importante citar la Ley de Nuevas Ciudades de 1946. La Ley, era en realidad un programa, que pretendía la extensión de otras ciudades y contener la extensión de la gran urbe de Londres. La política se manifestó insuficiente en años sucesivos, considerándose preciso ampliar ciudades existentes (1952) y más tarde iniciar una segunda generación de nuevas ciudades (1961), hasta que la crisis económica obligó a frenar la política de nuevas ciudades (1977). Junto a ello, en las áreas centrales de muchas ciudades, aparecieron grandes zonas degradadas y baldías, que han requerido la puesta en marcha de grandes operaciones de regeneración urbana, como la Ley de Áreas Urbanas Centrales (1978).

---

[3] Se pueden ver aspectos interesantes en la siguiente página web: http://www.camera.it/cartellecomuni/leg14/RapportoAttivitaCommissioni/testi/05/05

[4] Se pueden ver aspectos interesantes en las siguientes fuentes:
GIANOLLA, A., "La nuova programmazione. Evoluzione e restaurazione", *Rivista economica del Mezzogiorno*, 3/2000, págs., 747-768.

Dicha ley sirvió para paliar la recuperación de zonas degradadas que se quedaron en las grandes ciudades, consecuencia de la crisis y que necesitó de un gran esfuerzo de recuperación económica.

Durante décadas los desequilibrios territoriales continuaron incrementándose, comprometiendo a los propios actores locales en las actuaciones encaminadas a su propio desarrollo. Así, se crearon diversas agencias nacionales de promoción del desarrollo regional y local.

Entre las más importantes que se crearon destacan especialmente la Oficina de Desarrollo de Highlands e Islas creada en 1965 y la Agencia de Desarrollo Escocesa creada en 1975.

La política de desarrollo local responde a la idea central de involucrar a los inversores, los empresarios, los consumidores y trabajadores, en acciones de promoción de desarrollo.

La norma puede decirse que es, qué, aunque exista colaboración entre todos los agentes, es el sector privado, el que tiene preferencia, de tal modo que en general puede decirse que el desarrollo local es instado por los propios interesados afectados.

Como señala Eguzki Urteaga (2011, 237), la política británica de Ordenación del Territorio se caracteriza por la estrecha especialización de sus objetivos. El Reino Unido nunca ha dispuesto de una política integrada de Ordenación del Territorio, ya que cada entidad prosigue sus propios objetivos en función de sus prioridades.

La competencia entre administraciones territoriales, ha sido favorecida por la Ley de Planificación (1947), que confía a diferentes autoridades locales la responsabilidad de ordenar el espacio en las ciudades y sobre los territorios adyacentes.. Sobre la base del incremento de los recursos que les procura la entrada en la agenda política, las administraciones locales han desarrollado redes que les confieren un acceso directo al gobierno central (EGUZKI URTEAGA, 2011, 237).

En definitiva, vemos, así, transformada la política de ordenación del territorio en una serie de actuaciones de promoción del desarrollo local, lejos, en todo caso, de cualquier idea de planificación territorial general (LÓPEZ RAMÓN, 2003, 219).

4. ORIGEN Y REGULACIÓN DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN FRANCIA.

Francia, de acuerdo con la Constitución de 1958, es una República, siendo un Estado Unitario, qué si bien fue muy centralizado, hoy es un país notablemente descentralizado a nivel regional. Francia está dividida en 13 regiones, 96 departamentos *(départements*) regidos por un Consejo General elegido por seis

años por sufragio directo, 329 distritos (*arrondissements*). Cada departamento está dividido en varios distritos y 3.879 cantones. También tiene una división más pequeña, sobre todo a efectos electorales, 36.571 comunas: equivalente al municipio.

Como afirma Urteaga (2011,277): *"En Francia, la ordenación del territorio se inspira inicialmente en una racionalidad económica que aspira a determinar científicamente las condiciones de utilización óptima del espacio nacional...".*
Destaca la medida tomada por Francia, de reducir, el número de regiones, evitando duplicidad en las decisiones, y a su vez reduciendo el gasto público.
La medida que entró en vigor en Enero, de 2016, cambió el mapa territorial de Francia, reduciendo de las 22 regiones históricas, a las actuales13.

Imagen. *Nuevo mapa de Regiones. Fuente: http//www. elpais.com*

La Ordenación del Territorio se puede decir, se inspira inicialmente en una racionalidad económica que aspira a determinar científicamente las condiciones de utilización óptima del espacio nacional, beneficiándose de un aumento constante de su PIB, aprovechado para financiar grandes programas de infraestructuras sobre el territorio (URTEAGA, 2011, 264). En cualquier caso, la Ordenación del Territorio es una competencia que ha dependido durante un largo periodo del poder discrecional del Estado (WACKERMAN, 1996). Ningún texto jurídico fija las grandes orientaciones de la ocupación del suelo, de modo que depende de la iniciativa gubernamental. Históricamente, las decisiones han sido tomadas en función de la coyuntura, en el marco de los Comités Interministeriales para la Ordenación del Territorio (CIAT), y según los proyectos de cambios estructurales a través de la planificación**.** A partir de 1963, estas decisiones, han sido preparadas por la *Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR*).

Puede decirse que el concepto de Ordenación del Territorio surge por tanto para dar respuesta al problema de los desequilibrios existentes entre los municipios, y la voluntad de superarlos con la ayuda de la acción del poder público.
Siguiendo a López Ramón (2003, 219), la Ordenación del Territorio en Francia, no es otra cosa, que la proyección geográfica de lo económico.

Una de las grandes pretensiones era controlar la enorme expansión de París, desarrollar la vertiente atlántica, desarrollar grandes ciudades de equilibrio y proteger las zonas rurales más débiles. Así, la ordenación territorial debía consistir en repartir y localizar los equipamientos públicos necesarios para el desarrollo económico. Destacaba en ese sentido, el Plan de Ordenación de la Región Parisina de 1939.

Años más tarde, se publicó, el Esquema Director de la Región Parisina de 1965. La Ley de Descentralización de 1982 permitió a las Regiones elaborar su propio plan de desarrollo, y a las colectividades locales asociarse para definir un modelo conjunto. Con la Ley de Reforma de la Planificación del mismo año adquirieron importancia los Contratos de Plan, donde participan el Estado, la Región, el Departamento, los Municipios y otros agentes. Debe destacarse la Ley de Ordenación y Desarrollo del Territorio de 1995, que prevé el esquema nacional de ordenación y desarrollo del territorio de Francia, que ha de establecer las directrices relativas a los grandes servicios, equipamientos e infraestructuras y los esquemas regionales para conectar inversiones estatales y locales.

Esta ley, ha incrementado los compromisos ambientales de la política territorial e introducido nuevas técnicas como los “Contratos de Ciudad”, para proyectos de regeneración urbana y los contratos de aglomeración (LÓPEZ RAMÓN, 2003, 220).

De todo lo anterior podemos concluir que se ha ido produciendo la inserción en planes territoriales del inicial conjunto de medidas de intervención económica, con protección del medioambiente y corrección de desequilibrios territoriales (LÓPEZ RAMÓN, 2003, 220).

Por último, cabe decir que el denominado SDRIF (Sistema Director de la Región de Île-de-France[5] de octubre de 2012, busca favorecer una transición social, económica y ambiental de la región (desde planteamientos de desarrollo sostenible en sus tres vertientes; la económica, la social y la ambiental y con una visión que íntegra el cambio climático[6]. Especialmente, está diseñado, con la

[5] El nuevo “Schéma Directeur de la région Île-de-France”, fue aprobado por el Estado en virtud del “Décret” 2013-1241 de 27 de diciembre, publicado el 28 de diciembre de 2013 en diario oficial. Ver en este sentido, página http://www.driea.ile-de-france.developpement-durable.gouv.fr/ visitada el día 22 de julio de 2014.

[6]., en la página web http://metrhispanico.com/2012/10/15/biblio-12-planificar-la-region-de-paris/

perspectiva del año 2030, pretendiendo regular la ordenación y el desarrollo de esa zona de Francia[7].

5. ORIGEN Y REGULACIÓN DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN ALEMANIA.

Es importante recordar a efectos de Ordenación del Territorio, que, en virtud de su Ley Fundamental de 1949, la República Federal de Alemania se constituyó como Estado Federal. El Estado Federal está compuesto por el Estado Central, *Bund* y los 16 *Länder* o Estados Federados. Los *Länder* son Estados dotados de derechos de soberanía y competencias propios, reconocidos por la Ley Fundamental. Existen dos niveles estatales, el de la Federación y el de los *länder*.

Todos los asuntos que han de ordenarse y regularse de manera uniforme en interés del conjunto del Estado, como por ejemplo el servicio exterior, la Administración fiscal y aduanera o la Administración de las Fuerzas Armadas Federales, son atribuidos por la Ley Fundamental a la Federación. En todos los demás ámbitos la competencia recae por norma en los Estados Federados. Podíamos decir que la Ordenación del Territorio en Alemania es una función pública de contenido planificador ejercida por la Federación que tiene competencia sobre la legislación básica, mientras que los Estados no sólo cuentan con su propia legislación si no que asumen además funciones ejecutivas. Es importante destacar la Ley Federal de Ordenación del Territorio de 1965, creándose a partir de ella la Conferencia de Ministros Responsables de Ordenación del Territorio como órgano de coordinación entre la Federación y los *länder*. Respecto a la política de Ordenación del Territorio, Alemania, como Holanda y Suiza, ofrecen una sólida implantación de la misma como política pública. Todos los *länder* cuentan con un Plan Territorial General, además de Planes Territoriales Subregionales (HILDENBRAND, 1996, 54). La coordinación es el elemento esencial en la Ordenación del Territorio alemana que se asegura a través de determinados órganos: la Comisión Interministerial de Ordenación del Territorio, con representantes de diferentes ministerios federales; el Consejo Consultivo de Ordenación del Territorio, donde se encuentran representadas las entidades locales y participan especialistas de diferentes ámbitos; la Conferencia Ministerial para la Ordenación del Territorio, que asume la coordinación entre la Federación y los Estados. La planificación territorial general corresponde a los Estados, que cuentan con su propia legislación en materia de OT. La idea central del sistema jurídico de planificación territorial se resume en el “principio de contracorriente”, conforme al cual la ordenación de las partes del territorio debe insertarse en las exigencias del conjunto del territorio y la ordenación del conjunto del territorio debe tener en cuenta las exigencias de sus partes (URTEAGA, 2011,

[7] La Asociación Francesa para la Ciudad y los Territorios – PFVT), fundada en julio de 2009, congrega a los actores franceses del sector de la cooperación urbana: Estado y establecimientos públicos, entidades territoriales, cargos electos y asociaciones, profesionales… La plataforma reúne los conocimientos de los expertos franceses en el ámbito de las ciudades y los territorios, una de las directrices prioritarias de la acción internacional de Francia.

269). Dicho de otro modo, en la elaboración de los planes la información debe fluir de abajo arriba, mientras que su ejecución debe producirse de arriba abajo (LÓPEZ RAMÓN, 2003, 221). En cada Estado, la planificación territorial se organiza en dos niveles; la planificación de todo el territorio estatal y la planificación regional. La aprobación de los planes del primer tipo normalmente corresponde a los Gobiernos, previa intervención de comisiones parlamentarias, llegándose en algún caso a la aprobación por ley de determinados programas.

Los planes regionales son expresión de la cooperación institucionalizada entre el Estado y las colectividades locales, mediante fórmulas diversas, siendo la más frecuente la intervención de los denominados Consejos de Ordenación Territorial. Se ha llegado a definir la Ordenación del Territorio como "la relación óptima entre el ser humano y el espacio", teniendo en cuenta los aspectos económicos, sociales y geográficos del medioambiente**.** Es una definición que, sin duda, tal como afirma gran parte de la doctrina (HILDENBRAND, 1996, 54), ha servido como base para configurar la Ordenación del Territorio en ese país. A partir de entonces, se subraya la importancia de las condiciones de vida de los habitantes. Más recientemente, se ha añadido el respeto de la naturaleza en nombre de la responsabilidad hacia las futuras generaciones. Cabe decir que el desarrollo del tejido local es el principal vector de Ordenación del Territorio que, como lo precisa la Ley de 1965, debe servir para la plena realización de la persona en la comunidad.

6. CONCLUSIONES.

Como vemos, una conclusión que se puede extraer de este estudio comparado es que todos los países de nuestro entorno, se basan en una especie de Norma o Plan general, que marcan las pautas de los diferentes Planes de tipo territorial de ámbito menor.

Además, se establecen numerosos mecanismos de coordinación y cooperación, creando organismos para ello.

Destacaría también, la participación de todos los entes involucrados en la transformación del territorio, a la hora de legislar y planificar.

Creo que estos tres elementos deben trasladarse a nuestro sistema, para que devenga eficaz, pues a pesar de tener elementos comunes con muchos de ellos, como nuestra descentralización, de la que en gran parte es similar Alemania, Italia, y en distinta forma Francia, en nuestra Ordenación del Territorio, no se han creado, esos entes de coordinación.

BIBLIOGRAFÍA.

ASEGUINOLAZA BRAGA, I., (2006), *La Dimensión Arquitectónica en el origen del planning Británico*, en Noviembre 2006. Departamento de Urbanismo, E. T. S. de Arquitectura de la Universidad de Navarra.

CARMONA R., (2006), ”Los pactos territoriales en Italia. Un análisis de la experiencia reciente y sus implicancias en términos de governance*”, Revista Eure,* Vol. XXXII, núm., 96.

FEAL LAGO, C., (1971), *La ordenación del territorio en Europa*, Ministerio de la vivienda, Madrid.

GIANNOLA, A., (2000), “La nuova programmazione. Evoluzione e restaurazione”, *Rivista economica del Mezzogiorno*, núm.,3, págs.,747-768.

HILDENBRAND SCHEID, A., (1996), *Políticas de ordenación del territorio en Europa*, Universidad de Sevilla*,* Consejería de Obras Públicas y Urbanismo, Junta de Andalucía, Sevilla.

KELLY, E.D; BECKER, B., (2000), *Community planning: an introduction to the comprehensive plan*, Island Press, Washington.

MENGOLI G., (1992), *Manuale di dritto urbanístico*, Milano.

LÓPEZ RAMÓN F., (2005), “Introducción a los significados de la ordenación del territorio”, *Revista de Administración Pública*, núm., 166, págs., 214 y ss.

ORDOULAY V., (1995), “El medio ambiente y la ordenación del territorio, Perspectiva histórico cultural sobre la Ordenación del territorio, en los estados unidos y Canadá”. *Revista Aragonesa de Administración del Territorio*, núm., 6 -7, Zaragoza, págs., 489 a 555.

PAREJO NAVAJAS, T., (2004), L*a estrategia territorial europea. La percepción comunitaria del uso del territorio*, Marcial Pons, Madrid,

PAULA I., *Profili problematici del Patti Territoriali*, en página web, http//www. unizc.it /lavorno.htm

PAZIENTI, M.(1989), “La planificación territorial en Italia: problemas y perspectivas”, *Urbanismo, Revista oficial del Colegio de Arquitectos de Madrid*, núm., 8, págs., 16-27

ROWAN J., ROBINSON, J., LIOYD MG, ELLIOT RG, (1987), “Town Planning Review, National planning guidelines and strategic planning: matching context and method”, *Liverpool University Press*, Vol., 58, Issue 4, , págs.,369 y ss.

URTEAGA E., (2011), “Modelos de ordenación del territorio en Europa*”, Estudios Geográficos*, Vol. LXXII, pág., 277 y ss.

WACKERMAN G., (1996), *L´ámenagement du territoire francais. Hier et demain*, Sedes, París

F. LAS EXPERIENCIAS DEL BUEN GOBIERNO (GOBERNANZA), EN GESTIÓN TERRITORIAL, AMBIENTAL, URBANA

La ordenación del territorio en la Comunidad Autónoma de Madrid. Un ejemplo de leyes que quedan sin ejecutar

Juan del Solar Rodríguez-Porrero
Doctor por la Universidad Politécnica de Valencia
Abogado ejerciente

RESUMEN
Madrid, fue una de las primeras autonomías, en tener una Ley de Ordenación Territorial, que fue la Ley 10/1984 de 30 de mayo. Derogada posteriormente por la Ley 9/1995, de 28 de marzo. En la práctica, las previsiones de planificación física y las socioeconómicas asociadas al efecto polarizante de Madrid sobre las provincias limítrofes nunca se vieron cumplidas. La Comunidad de Madrid, ha fracasado en la tarea de dotarse de instrumentos de ordenación a nivel regional y subregional.

ABSTRACT
Madrid was one of the first autonomies, to have a Territorial Planning Law. It was the Law 10/1984 of 30 May, subsequently repealed by Law 9/1995 of 28 March. In practice, forecasts of physical planning and socioeconomic associated with the polarizing effect of Madrid on the neighboring provinces were never fulfilled. The Community of Madrid, has failed to acquire of management tools at the regional and subregional levels.

1. INTRODUCCIÓN. ANTECEDENTES DE LA REGULACIÓN EN MADRID. DE LAS BUENAS INTENCIONES A LA NADA

En Madrid, concurren de forma específica los problemas propios de las de las grandes aglomeraciones urbanas, además de los relacionados con la preservación y mejora de la naturaleza y del medio ambiente en general.

Como veremos, a pesar de las buenas intenciones de los primeros años, la política territorial de Madrid se ha quedado en nada, y urge, poner solución.

La experiencia reciente de la "región urbana" de Madrid es la historia, compartida con otros territorios más o menos cercanos, de un desencuentro entre un conjunto de documentos de planeamiento y ordenación territorial de diversos tipos, y el objeto real de dicha planificación; un territorio físico concreto para el que se han propuesto modelos más o menos ambiciosos, generales o particulares, pero siempre con una característica común, como es la dificultad para enfrentarse al fenómeno de la ciudad. En el estudio sobre la ordenación territorial de Madrid, es fácil comprobar como las primeras experiencias y buena disposición de los primeros años, se fueron diluyendo con el tiempo.

Surge así, una pregunta aparentemente genérica, pero de interés, para otras regiones de España. ¿Cómo es posible gestionar territorialmente, y planificar sin un Plan Territorial y sin ejecutar una Ley de Ordenación del Territorio, incluso, sin unas simples Directrices? Madrid es un ejemplo.

Comenzando por el principio, cabe recordar, que un documento de la extinta COPLACO[1] se preguntaba en diciembre de 1978 (significativamente el mismo mes en que es aprobada la Constitución), "qué hacer con Madrid". También de forma significativa, algunas de las preguntas que se planteaban en aquel documento, siguen plenamente vigentes, y vuelven a ser repetidas treinta años después. El contexto político de la época y de los años siguientes es conocido, con un cierto enfrentamiento más o menos explícito entre la Comisión del Área Metropolitana y la mayor parte de los Ayuntamientos de los municipios de la misma, surgidos tras las elecciones locales del año 79. En veinte años de Urbanismo democrático, se han dado todo tipo de relaciones y juegos políticos entre los municipios y la administración supramunicipal, primero la COPLACO, posteriormente la Comunidad de Madrid desde 1983. En cierto modo se le estaba dando más importancia a la planificación ficticia que a lo que debía hacerse realmente para planificar de forma eficaz.

[1] COPLACO (Comisión de Planeamiento y Coordinación del Área Metropolitana de Madrid), era un organismo de la administración estatal perteneciente primero al Ministerio de Vivienda y posteriormente al de Obras Públicas y Urbanismo (sin intervención de ayuntamientos ni de la Diputación Provincial de Madrid) que tenía el objetivo de gestionar la planificación urbanística del área metropolitana de Madrid.

Madrid, fue una de las primeras Comunidades Autónomas, en aprobar una Ley de Ordenación Territorial, siendo ésta, la **Ley 10/1984 de 30 de mayo**. La ley, constaba de 27 artículos, en donde se regulan los tres instrumentos básicos, destacando entre todos, las Directrices Territoriales. La Ley, sin embargo, es modificada por la **Ley 9/1995, de 28 de marzo**[2], por la que se regulan las medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo de la Comunidad de Madrid.

En la Ley del 84, a la que creo conveniente dedicar unas líneas por las ideas novedosas que contenía, se preveían diferentes tipos de instrumentos: por un lado, los **Directrices de Ordenación**; por otro, los **Programas Coordinados de Actuación;** y finalmente, los **Planes de Ordenación del Medio Físico**.

La Ley, se aprobó, apostando por la futura capacidad legislativa de la Comunidad, planteando el problema de la ordenación sin agotarlo, y dejando abierto ese campo, para mejorarlo con normas reguladoras y coordinadoras futuras. Destacaba el artículo 2 de la Ley, donde se preveía que las actuaciones y los procesos de asentamiento sobre el territorio de la Comunidad de Madrid, se orientaban y regulaban, por un conjunto de criterios expresamente formulados, y de igual modo por normas y programas. Para que estos criterios tuvieran eficacia, debían tener un contenido preceptivo, vinculante, propio de una norma jurídica. De hecho, las **Directrices** tenían carácter vinculante, si bien en algunos casos operaban de forma orientativa tratando de vincularse a la consecución de unos objetivos o resultados (LÓPEZ RAMÓN 1995, 50).Las **Directrices,** como principal vehículo de ordenación, tenían como función, formular el conjunto de criterios y normas que orientaran y regularan los procesos de asentamiento. Eran marcos de referencia para las políticas sectoriales que proponen bases para acciones territoriales con otras Comunidades Autónomas.

Como instrumentos destacaban también, los **Programas Coordinados de Actuación**, cuyo objeto era la programación de las actuaciones que las distintas Administraciones llevaban a cabo en la Comunidad de Madrid. Por último, los **Planes de Ordenación del Medio Físico,** que cumplen una función en ámbitos no ocupados por los asentamientos urbanos ni sus previsibles crecimientos.

---

[2] BOCM 11.04.1995 y BOE 05.08.1995. Derogada de forma expresa y por sustitución por la Ley 9/2001, 17 julio, del Suelo. (BOCM 27.07.2001 y BOE 12.10.2001), salvo los Títulos II, III y IV, que continúan en vigor en su integridad.

En el preámbulo de la citada Ley 9/95 de 28 de Marzo dice:

"La Región de Madrid constituye, en efecto, uno de los mayores y más avanzados centros de servicios de España, así como un núcleo industrial de primera magnitud y, por lo tanto, también una región con función y significación propias en el espacio tanto nacional, como comunitario-europeo; sin embargo, al mismo tiempo y según zonas, también concurren en ella de forma específica los problemas propios de las regiones atrasadas en su desarrollo, los del declive industrial y los de las grandes aglomeraciones urbanas, además de los relacionados con la preservación y mejora de la naturaleza y del medio ambiente en general.

Madrid precisa, pues, una política territorial que, respondiendo a sus peculiaridades, sea adecuada al marco político-institucional resultante del Estado autonómico e integrado en la actual Comunidad y Unión Europea…"."

Destaca finalmente la planificación física propuesta en un conocido documento llamado**, "Avance de Esquema Director de la Región Central, Madrid 2000"**, en el que se optó por un modelo territorial articulado con grandes líneas de desarrollo urbano. Sin embargo, se vio claramente, la imposibilidad que prosperasen las propuestas del Avance, entre otros motivos, por la falta de capacidad gestora, inversora y de coordinación sectorial de COPLACO, pero también, por falta de respaldo de los poderes económicos. Se crea entonces, para renovar la capacidad gestora, la **Comisión Gestora para el Desarrollo Socioeconómico de la Región Central,** abarcando el territorio formado por las provincias fronterizas con Madrid y Ciudad Real (sin Madrid).

Imagen. *Propuesta de región central 2000 (1971). Fuente. Informe sobre ordenación del territorio en el Area Metropolitana de Madrid*

En la práctica, ni estas previsiones de planificación física, ni las socioeconómicas asociadas al efecto polarizante de Madrid sobre las provincias limítrofes, se vieron cumplidas.

Imagen. *Plan Regional de Estrategia Territorial. Bases 1996. Fuente: Valenzuela Rubio M. "La planificación territorial de la Región Metropolitana de Madrid. Una asignatura pendiente".*

Para mayor problemática, de La Ley 9/1995, 28 marzo, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo, quedaron en vigor sólo sus Títulos II, III y IV, por derogación parcial contenida en la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo**.** Tal como hemos dicho, la Comunidad de Madrid, a pesar de haber sido la segunda tras Cataluña, en crear un marco legal para la planificación de su territorio (Ley 10/1984, de Ordenación del Territorio), justamente tan solo un año después de constituirse como Comunidad Autónoma uniprovincial, fracasó, en la tarea posterior de dotarse de instrumentos de ordenación a nivel regional y subregional (VALENZUELA 2011,9).

En este sentido, un factor importante a la hora de hacer una valoración sobre la ordenación territorial en la Comunidad de Madrid, es la organización interna de la metrópoli madrileña, en gran medida consecuencia de la insuficiencia del marco normativo y de una estructura institucional adecuada, así como de la absoluta carencia de cualquier intento serio de coordinación de las administraciones regionales implicadas: la Comunidad Autónoma de Madrid, Castilla La Mancha y Castilla y León.

Sin embargo, fue más fácil legislar desde tal planteamiento, que convertir en desarrollo normativo los contenidos de la citada ley. De hecho, ninguno de los tres instrumentos de ordenación previstos en ella se llegaron a implementar y el único redactado, las Directrices de Ordenación Territorial, no pasó de la fase de documento previo, ni llegó al trámite aprobatorio después de una lenta y polémica redacción, que se prolongó a lo largo de la segunda mitad de la década de los ochenta. La falta de soporte legal de las Estrategias, tocó a su fin cuando, por imperativo legal, hubo que ajustar el ordenamiento urbanístico madrileño a la Ley de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo de 1990 con texto

refundido de 1992. Tal fue la razón de ser la Ley de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo (Ley 9/1995, de 28 de marzo).

2. EL P.R.E.T. Y SU EVOLUCIÓN HASTA LA ACTUAL REGULACIÓN ACTUAL EN LA COMUNIDAD DE MADRID

El protagonismo, según la **Ley 9/1995 de 28 de Marzo**, lo debía tener, el **Plan Regional de Estrategia Territorial (PRET)**[3], al que se encomendaba la responsabilidad de establecer la organización y estructura del territorio, sus objetivos estratégicos y la definición del marco de referencia de todos los demás instrumentos o planes de ordenación territorial, así como de armonizar y compatibilizar el planeamiento municipal con los planes, programas y acciones sectoriales con incidencia territorial[4] Esta nueva figura ponía en manos de la administración regional, junto a las competencias sectoriales, la posibilidad de impulsar acciones estratégicas, incluso sin haberse establecido previamente ningún tipo de Directrices para el planeamiento municipal en aspectos tales como las magnitudes de desarrollo, la ocupación del suelo, la compatibilidad intermunicipal o los valores ambientales. Es decir algo parecido a una programación (VALENZUELA 2011,111). Ya desde el primer borrador, de **PRET, (Documento Preparatorio de las Bases, 1995**), no se llegaron a establecer Directrices referidas al crecimiento de los distintos núcleos y ciudades. Sino que, se le da importancia, a las **Actuaciones de Interés Regiona**l[5], donde el Gobierno

---

[3] En cuanto a sus objetivos, el Artículo 15 de la Ley 5/95 de 18 de Marzo dice :

"En el marco de la política económica general y autonómica, el Plan Regional de Estrategia Territorial tendrá los siguientes objetivos;

a) La determinación de los objetivos y de la estrategia relativos a la organización y estructura del territorio de la Comunidad de Madrid.

b) 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.

c) Las directrices para la armonización y compatibilización del planeamiento municipal y los planes, programas y acciones sectoriales con incidencia territorial."

[4] Así, en referencia a los instrumentos de Ordenación del Territorio el Artículo 14 Ley 5/95 de 18 de Marzo dice:

"1. La Ordenación del Territorio de la Comunidad de Madrid se establece a través de los siguientes instrumentos:

a).El Plan Regional de Estrategia Territorial.

b).Los Programas Coordinados de la Acción Territorial.

c).Los Planes de Ordenación del Medio Natural y Rural.

2. El Plan regional de estrategia territorial 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.

3. Los programas de Coordinación de la Acción Territorial establecerán, en el marco de las determinaciones del Plan Regional de Estrategia Territorial, la articulación de las acciones de las Administraciones públicas que requieran la ocupación o uso del suelo y tengan una relevante repercusión territorial."

[5] En este sentido, los Artículos 19, 20 y 21 de la citada ley, dicen*:*

"1. La actividad urbanística directa y propia de la Comunidad de Madrid se realiza mediante actuaciones de interés regional.

Regional seria competente para la preparación de suelo urbanizado con destino a la realización de operaciones urbanísticas estratégicas en determinadas ubicaciones definidas por el propio PRET. De ese modo, el gobierno regional podría emprender acciones de interés territorial mediante el recurso a instrumentos propios sin tener que depender de los mecanismos urbanísticos habituales de calificación y ordenación de suelos (VALENZUELA 2011, 111). Únicamente, el **Documento Preparatorio de las Bases**, significó un claro avance respecto a los documentos que la precedieron, en la medida que integraba las actuaciones ya concertadas o en fase de estudio, en el marco de una propuesta de modelo territorial donde se prefería la desconcentración de actividades en beneficio de determinadas centralidades a escala regional. Se creaba también, la figura de los **Proyectos de Alcance Regional** para la ejecución de infraestructuras, equipamientos o instalaciones de carácter supramunicipal al mismo tiempo que mantenía los Programas de Coordinación. Quizás, el rasgo más llamativo y controvertido contenido en las Bases del PRET haya sido la utilización de la cuadrícula como modelo de Ordenación del Territorio, considerada la más idónea para la ubicación de las acciones. Este modelo de **Ordenación Reticulada del Territorio (ORT)** conformaría, pues, las unidades territoriales básicas sobre las que establecer la capacidad del territorio para admitir futuros desarrollos de manera ordenada y equilibrada, lo que explica su denominación como **Unidades de Desarrollo Equilibrado (UDE).** Las UDE, se concebían como las piezas en las que se dividía el territorio regional para determinar las diferentes políticas y distribuir las acciones y proyectos sectoriales y territoriales derivados del Plan Regional de Estrategia Territorial, que, como instrumentos de planificación, diseñan la Región de Madrid para los próximos veinte años.

---

2. Las actuaciones de interés regional tienen por objeto el desarrollo y la ejecución de las políticas territoriales formuladas en el Plan Regional de Estrategia Territorial y demás planes de ordenación del territorio.

3. El interés regional es 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.

Y en cuanto a las clases el Artículo 20 dice:

"Las actuaciones de interés regional se concretan en Zonas de Interés Regional y en Proyectos de Alcance Regional".

Concluyendo con el Artículo 21 que en cuanto a Definición y objeto dice:

"1. Son Zonas de Interés Regional las áreas previstas en el Plan Regional de Estrategia Territorial por su idoneidad para servir de soporte a operaciones urbanísticas que definidas en los términos del número 2 del artículo 19, tengan cualquiera de las finalidades siguientes:

a) La ordenación y gestión estratégicas del territorio

b) 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.

2. Las Zonas de Interés Regional pueden ser de Actuación Inmediata y de Actuación Diferida, según que su finalidad sea, respectivamente, constituir el soporte de operaciones urbanísticas regionales cuyo inicio de ejecución se programe en los siguientes cuatro años, o constituir reservas estratégica".

La Ley de Medidas de Política Territorial Suelo y Urbanismo define al Plan Regional de Estrategia territorial como el instrumento de cabecera para la planificación territorial de la Comunidad de Madrid con tres objetivos instrumentales básicos; en primer lugar, determinar los objetivos y estrategias relativos a la organización y estructura del territorio; ordenar la actividad urbanística directa y propia de la Comunidad de Madrid para garantizar la efectividad de la estrategia; y por último, fijar las directrices para la armonización y compatibilización del planeamiento municipal y los planes programas y acciones sectoriales con incidencia territorial.

La presentación que en un momento determinado se lleva a cabo, de un documento de Bases del Plan, marca el inicio para la redacción y tramitación de un Plan Regional de Estrategia Territorial.

Así, en abril de 1997, la Asociación Interprofesional de Ordenación del Territorio, presenta una serie de críticas al documento de bases presentado por la Asamblea de Madrid previo a la redacción definitiva de un Plan Territorial. Entre las críticas que se pueden hacer comunes a otros proyectos parecidos, llámense Bases o Directrices, podemos rescatar del citado documento:

En primer lugar, la crítica argumentaba que establecer un horizonte temporal muy extenso, por delante de la redacción del Plan, debe ser algo argumentado y fundamentado, dado que los cambios, se producen a gran velocidad , y lo que vale para un año es posible que no valga para dentro de diez. Así, ese tipo de proyecciones son bastante peligrosas, pues el territorio es una construcción social compleja que resulta de la interdependencia de factores, ecológicos, sociales, o bien económicos.

En segundo lugar, debe tenerse en cuenta que, la Ordenación del Territorio, debe construirse sobre la premisa, que el territorio es ante todo una realidad en conflicto y no puede establecerse como se hizo en esas Bases para Madrid, un modelo como la cuadrícula que pretenda resolver todos los problemas.

En tercer lugar, continua la crítica, otro de los posibles problemas, es que para Madrid, se cometió el error, de establecer una política, que aunque con apariencia tener cierto contenido carecía totalmente de fundamento: así, conceptos como, el acceso a la vivienda, el equilibrio de calidad territorial, la movilidad eficaz, o la calidad ambiental entre otros, son conceptos que como tales, carecen de sentido, si no se les añaden medidas, y acciones para llevarlos a cabo (HORTIGUELA 1997,3).

En general, puede decirse, que la ordenación territorial ha sufrido, en estas dos últimas décadas, una especie de desinflamiento. Desde la gran ilusión de los años sesenta en que la ordenación territorial era nada menos que el diseño global de la sociedad, hasta la ambigüedad, de los años setenta. La Constitución de 1978, concede o permite que la ordenación territorial, junto con el urbanismo, la vivienda o el medio ambiente, pueda ser una de las competencias de los entes autonómicos.

En el caso de Madrid, estamos en un ejemplo de ideas cambiantes, un ejemplo de la evolución. Los mismos protagonistas, pasan de combatir desde la oposición, la necesidad de un planeamiento territorial unitario, como el propuesto en la Comisión de Planeamiento de 1978, a defenderla desde el poder tras el triunfo de las elecciones[6]. La Ley de Madrid del 84 es un ejemplo del cambio.

3. VALORACIÓN GLOBAL. UN EJEMPLO DE AUSENCIA DE REGULACIÓN POR UN SISTEMA INSOSTENIBLE

En definitiva puede decirse, que la Comunidad de Madrid ha carecido hasta ahora de planificación territorial de ámbito supramunicipal con la excepción del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la Sierra de Guadarrama aprobado en 2009[7]. Los efectos de ello, se han dejado sentir especialmente en la década 1997-2007, momentos de gran especulación que exigían normativa. Por lo demás, los contenidos sectoriales del PRET han sido de una u otra forma recogidos por las distintas administraciones, lo que abona el contrasentido de que en Madrid "se esté haciendo planeamiento urbano de escala territorial sin un plan de escala territorial" (RUIZ SÁNCHEZ,2000,122).

En líneas generales, el ejemplo de Madrid[8], muestra las consecuencias de la segmentación del sistema administrativo sobre el planeamiento urbanístico (RUIZ SANCHEZ 2000, 142).

En los últimos años y con los cambios de Gobierno, se han dado algunos cambios legislativos en relación con el territorio y el urbanismo. Así por ejemplo ocurre con la **Ley de Viviendas Rurales Sostenibles** (o 'ley virus', como la calificaron sus detractores), que se gestó en 2012. Las viviendas rurales sostenibles no necesitarían según la citada ley, de declaración de impacto ambiental. Gracias a la misma, los propietarios de parcelas rurales de más de 6 hectáreas podrían construirse chalets de una planta y varias habitaciones dotados de acceso, aparcamiento y todos los suministros necesarios. La ley, que constaba de solo nueve artículos, tres disposiciones y un anexo, sentenciaba en su preámbulo que *"la concepción de que la presencia del hombre necesariamente tiene un efecto*

---

6 AAVV, (1980), *Informe sobre ordenación del territorio en el Área Metropolitana de Madrid. Bases para un debate,* Comisión de Planeamiento y coordinación del Área Metropolitana de Madrid, Madrid, pp., 4 y ss.

7 El Tribunal Superior de Justicia de Madrid admitió parcialmente el recurso interpuesto por Ecologistas en Acción contra el Plan de Ordenación de Recursos Naturales (PORN) de la Sierra de Guadarrama y anuló la posibilidad de unir las estaciones de esquí de Navacerrada y Valdesquí. Además ordenó que se siga aplicando la normativa del Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares en más de 2.600 hectáreas en las que se reducía el grado de protección. Ecologistas en Acción recurrió la sentencia porque considera que el PORN debe ser anulado en su totalidad basándose en que es menos restrictivo que otras leyes de protección paisajística.

8 v., AAVV, *Atlas de la Comunidad de Madrid. En el umbral del siglo XXI. Imagen socioeconómica de una región receptora de inmigrantes*, Universidad Complutense de Madrid.

negativo sobre el medio rural no es cierta en muchos casos". Sin embargo, no aportaba ningún dato o estudio que apoye esa afirmación.

La Asamblea de Madrid en 22 de octubre de 2105 derogó esta denominada “ley virus”.

El futuro de esta Comunidad, pasa a mi juicio, por **darle la importancia que merece a la Ordenación del Territorio evitando lo que está ocurriendo ahora, que es ordenar el territorio, a través, de leyes urbanísticas**.

La cantidad de factores, que influyen en la materia de la Ordenación del Territorio, le da un especial valor frente al Urbanismo. Gran parte de las ideas de los primeros años de la década de los ochenta, en esos primeros intentos de iniciar el camino de la Ordenación de esta ciudad, no deben quedar olvidados en las estanterías de la sede de la Concejalía competente en Urbanismo de la Comunidad de Madrid.

Existen en esos documentos previos al Plan de Estrategia Territorial, suficiente investigación y sentido común, para sentar las bases para de un nuevo modelo territorial para Madrid.

Es una oportunidad, donde las distintas profesiones que están en relación con la materia de ordenación del Territorio, jurídicos, arquitectos geógrafos e ingenieros con los políticos y la sociedades deben participar.

Considero que esta región, es una de los grandes retos en esta materia, de los próximos años, ayudándose de ejemplos que han funcionado, como Cataluña, o País Vasco o de regiones fuera de nuestras fronteras, como la *Ile de France*.

BIBLIOGRAFÍA

AAVV, (1980), *Informe sobre ordenación del territorio en el Área Metropolitana de Madrid. Bases para un debate,* Comisión de Planeamiento y coordinación del Área Metropolitana de Madrid, Madrid, pp., 4 y ss.

AAVV, (2001). *Atlas de la Comunidad de Madrid. En el umbral del siglo XXI. Imagen socioeconómica de una región receptora de inmigrantes*, Universidad Complutense de Madrid.

DEL SOLAR R-PORRERO, J., (2015), *La Ordenación del Territorio en el marco normativo europeo estatal y autonómico con especial atención a la comunidad valenciana*. Tesis presentada en la Universidad Politécnica de Valencia bajo la dirección de Fernando Romero Saura. Enero 2016.

HORTIGUELA F., MARTÍN A., (1997), “Análisis y Valoración de las bases del Plan Regional de Estrategia Territorial, de la Comunidad de Madrid”, Consejería de Urbanismo, Comunidad de Madrid, pp., 3 y ss.

LÓPEZ RAMÓN F., (1995), *Estudios sobre ordenación del territorio*, Aranzadi Editorial, Pamplona, pp., 50 y ss.

RUIZ SÁNCHEZ, J., (2000), “Planeamiento urbano territorial en Madrid. La experiencia reciente”, Urban, núm., 5, Madrid, pp., 122 yss.

VALENZUELA RUBIO M., (2011), “La planificación territorial de la Región Metropolitana de Madrid. Una asignatura pendiente”, *Cuadernos geográficos*, núm., 47, Madrid.

F. LAS EXPERIENCIAS DE BUENGOBIERNO (GOBERNANZA) EN GESTIÓN TERRITORIAL, AMBIENTAL Y URBANA

Planificación y gestión metropolitana. El anillo verde de la ciudad de Valencia

María José García Jiménez
Arquitecta

RESUMEN

La recurrente aspiración, siempre malograda, de planificar y gestionar actuaciones de ámbito territorial en el Área Metropolitana de Valencia se renueva en nuestros días con el Proyecto de Construcción del Anillo Verde.

Mas allá de la valoración de su trazado en un enclave muy complejo, fuertemente antropizado y sin embargo afectado por la protección de recursos ambientales, paisajísticos y culturales, la comunicación se interesa por reflexionar acerca de cuestiones relacionadas con la implementación del proyecto: la planificación sectorial instrumentando a una actuación con fuerte incidencia territorial y el imprescindible ejercicio de coordinación a escala supramunicipal que exige la concurrencia de multitud de administraciones con competencias sectoriales.

ABSTRACT

The recurrent aspiration, always ill-fated, to plan and manage a territorial action in the area of Greater Valencia, is renewed today with the Construction Project of the Green Belt.

Beyond the assessment of design in a very complex, highly anthropised enclave and yet affected by the protection of environmental, landscape and cultural resources, this communication is interested in reflecting on issues related to project implementation: sectoral planning supporting a strong territorial impact performance and the essential exercise of coordination in supramunicipal scale that requires the concurrence of many administrations with sectorial responsibilities.

PALABRAS CLAVE

Área metropolitana, anillo verde, planificación territorial, gestión territorial, movilidad.

KEYWORDS

Metropolitan area, green belt, spatial planning, land management, mobility.

Este trabajo ha sido realizado en el marco del proyecto de investigación CS02012-36960 «Del gobierno a la gobernanza y gobernabilidad efectiva del territorio: guías para un nuevo desarrollo territorial», Plan Nacional

de I+D+i 2008-2011, Subprograma de Proyectos de Investigación Fundamental del Ministerio de Economía y Competitividad, cofinanciado por el FEDER

1. ANTECEDENTES DE PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN METROPOLITANA EN LA CIUDAD DE VALENCIA.

La Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local, define a las áreas metropolitanas como entidades locales integradas por los municipios de grandes aglomeraciones urbanas entre cuyos núcleos de población existan vinculaciones económicas y sociales que hagan necesaria la planificación conjunta y la coordinación de determinados servicios y obras.

En Valencia el espacio que hoy entendemos como área metropolitana es históricamente identificable con el de la huerta, indisociable de la historia de la ciudad de Valencia y de su entorno comarcal. Constituye el ámbito territorial en el que tradicionalmente se ha localizado la mayor concentración de la población, en constante movimiento de intercambio entre los lugares de residencia, trabajo y ocio.

Esa visión metropolitana fue incorporada al primer Plan urbanístico de la ciudad, el "Plan de Ordenación de Valencia y su cintura" aprobado el 27 de julio de 1946, que incluía además de la propia ciudad de Valencia, a otros 29 municipios a los que consideraba su área de influencia. Pocos meses después de la aprobación del Plan, se crea la Corporación Administrativa Gran Valencia[1], entidad sobre la que recayó la coordinación supramunicipal durante casi 40 años, dotada de personalidad jurídica propia y distinta de las de los municipios del área. La incipiente consideración metropolitana dada por el plan y su entidad gestora experimenta especial protagonismo a finales de la década posterior a raíz de la doble riada que sufrió la capital en octubre de 1957, consecuencia de la cual se decidió desviar el cauce del rio Turia para evitar su discurrir a través de la ciudad. La publicación del Plan Sur[2] exigió la adaptación del Plan General a la infraestructura hidráulica y a sus propuestas viarias en torno a la ciudad, dando paso a un nuevo Plan General de Ordenación Urbana de Valencia y su Comarca que se publica el 30 de junio de 1966 con el mismo ámbito metropolitano que el plan de 1946.La fuerte previsión de crecimiento urbano del plan, en el potente contexto económico y demográfico de la ciudad y la comarca de l´Horta, propició desarrollos desordenados, fragmentados y sin los adecuados servicios, que quedaron emplazados en plena huerta, desprotegida por el nuevo Plan General. El propio Ayuntamiento de Valencia se encargó del desarrollo urbanístico de la ciudad, quedando la Oficina Técnica metropolitana relegada, al verse "incapaz de controlar las agresiones urbanas que desvirtuaron el plan comarcal"[3]. Las tensiones entre los municipios de l´Horta y la capital fueron una constante hasta la transición política, momento en el que los nuevos ayuntamientos democráticos de

[1] Ley de Bases de 18 de diciembre de 1946
[2] Ley 81/1961, de 23 de diciembre, sobre el Plan Sur
[3] ***SELVA ROYO**, J. R. (2015) "La Corporación Administrativa Gran Valencia (1947-1986)". Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales. Vol. XLVII, núm. 185, pp. 463-479.*

los municipios del área, que creían secuestradas sus competencias urbanísticas por un organismo al que consideraban un residuo del régimen franquista[4], culminó con la extinción de la Corporación Administrativa Gran Valencia[5]. Dicha extinción se simultanea paradójicamente con la creación por parte del gobierno autonómico del Consell Metropolità de l'Horta[6], que tiene por objeto atender a la planificación conjunta y gestión supramunicipal en materias de ciclo hidráulico, residuos sólidos, urbanismo, incendios y mataderos, transporte y su infraestructura, correspondientes a los municipios comprendidos en su demarcación territorial (la ciudad de Valencia y otros 43 municipios de la comarca de l'Horta). Su aportación más destacada a lo largo de sus trece años de existencia, será sin duda en materia urbanística, llegando a formularse las Normas de Coordinación Metropolitana[7], primer instrumento de planificación territorial de la Comunidad Valenciana. En materia de transporte a escala metropolitana, también se reconocen competencias al Consell de l´Horta. No obstante, el establecimiento del marco legal necesario para la organización integrada de los servicios de transporte público de viajeros prestados en el ámbito territorial del área de Valencia, se plantea por primera vez con la publicación de la todavía vigente Ley 1/1991, de 14 de febrero, de ordenación del transporte metropolitano de Valencia, reduciéndose considerablemente las competencias del Consell Metropolità de l'Horta en 1995, cuando pasan a entenderse como propias de los Ayuntamientos que conforman dicha entidad[8]. Al amparo de la Ley 1/1991 se establecieron las directrices para elaborar el Plan de Transporte Metropolitano del Área de Valencia[9] (que nunca vio la luz), así como la Comisión del Plan de Transporte Metropolitano (que logró aprobar en junio de 1999 una "Estrategia para el Transporte Metropolitano del Área de Valencia").

La entidad Metropolitana de l'Horta se suprime en 1999[10]. La razón esgrimida, estriba en el intento de huir de la creación de órganos dotados de rígidas y pobladas estructuras permanentes, así como en la voluntad de buscar fórmulas de gestión más ágiles y eficaces. Lo cierto es que nuevamente tensiones políticas, esta vez de signo opuesto a las que condujeron a la desaparición de Gran Valencia, consiguieron acallar al Consell de l´Horta.

---

[4] ***BURRIEL DE ORUETA,*** *E.L. (2009) "La planificación territorial en la Comunidad Valenciana (1986-2009)". Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. UB. Vol. XIII, núm. 306.*

[5] Ley 5/1986, de 19 de noviembre, de la Generalitat Valenciana

[6] Ley 12/1986, de 31 de diciembre, de la Generalitat Valenciana

[7] Aprobadas mediante Decreto 103/1988, de 18 de julio, del Consell. En 2012 la Conselleria de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambienta emite informe en el que se concluye que las Normas de Coordinación Metropolitana no se encuentran completamente derogadas. Disponible en: http://www.citma.gva.es/documents/20551182/101926206/0b3_05-09-2012+Normas+de+Coordinaci%C3%B3n+Metropolitanas/07b37418-c0be-4d08-b9ca-d68c831cdf19

[8] Así queda dispuesto por la Ley 4/1995, de 16 de marzo, de la Generalitat Valenciana, del área Metropolitana de l'Horta, dado que según reconoce *" la experiencia derivada de su aplicación ha puesto de manifiesto determinadas disfuncionalidades que dificultan parcialmente la configuración del Consell Metropolità de l'Horta como ente local capaz de asumir en toda su extensión la función de coordinación supramunicipal, tanto en la prestación de servicios como en el ámbito de la planificación, para la que fue creado".*

[9] Mediante Decreto 85/1996, de 29 de abril, del Gobierno Valenciano en junio de 1999.

[10] Ley 8/1999, de 3 de diciembre, de la Generalitat Valenciana

Entretanto se siguen ensayando nuevas fórmulas para la gestión metropolitana del transporte. Se constituye en el año 2000, la Entidad Pública de Transporte Metropolitano[11]de Valencia para "*consolidar un auténtico sistema de transportes integrado en el área metropolitana de Valencia*", que asume todas las competencias que correspondían a la Comisión del Plan de Transporte Metropolitano del Área de Valencia; la mencionada Entidad pasa en 2010[12] a denominarse Agencia Valenciana de Movilidad, pretendidamente de ámbito autonómico. Finalmente la Conselleria de Infraestructuras elimina la Agencia en 2012, sin haber sido capaz de conseguir sus objetivos de integración para los sistemas de transporte ni de promocionar las estrategias de movilidad sostenible en los ámbitos metropolitanos de la Comunidad Autónoma.

Tras la desaparición del Consell de l´Horta, la gestión metropolitana se dice va a confiarse *"como planteamiento innovador"*, a entidades metropolitanas sectoriales. La Ley 2/2001, de 11 de mayo, de Creación y Gestión de Áreas Metropolitanas[13] propone esta nueva forma de organización, "*para aquellos flujos urbanos que requieran la prestación de un determinado servicio público, como instrumentos de agilidad en la gestión, descentralización y eficacia con menor coste y con una simplificada estructura operativa, menos politizada*". En sus disposiciones adicionales primera y segunda, se crean la Entidad Metropolitana de Servicios Hidráulicos[14] y la de Tratamiento de Residuos[15], únicos organismos de carácter metropolitano que han logrado subsistir hasta nuestros días.

A la fracasada historia de la planificación y gestión metropolitana en el área de Valencia, cabe añadir las frustradas experiencias de planificación metropolitana en otros ámbitos de la Comunidad Valenciana, iniciadas con la elaboración de los Planes de Acción Territorial (PAT) de los entornos de Castellón y de Alicante-Elche que no llegan a aprobarse. Respecto al entorno metropolitano de la ciudad de Valencia, el planeamiento territorial se articula en virtud de un PAT de carácter sectorial, el de protección de la Huerta, que lamentablemente tampoco ha llegado hasta la fecha a ver la luz[16]. La experiencia de los mencionados PAT se recoge en la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana[17], documento de planificación de carácter integral y escala regional que define 15 áreas funcionales para planificar el territorio en ámbitos subregionales. Respecto al entorno de la ciudad

[11] Ley 9/2000, de 23 de noviembre.
[12] Modificaciones introducidas por la Ley 12/2009, de 23 de diciembre, de medidas fiscales, de Gestión Administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat
[13] La Ley 2/2001 es derogada por la vigente Ley 8/2010, de 23 de junio, de Régimen Local de la Comunidad Valenciana excepto en lo previsto en sus disposiciones adicionales primera, segunda, tercera y disposición derogatoria. La regulación de las Áreas Metropolitanas queda contenida en su Título V (artículos 73 a 87)
[14] EMARSA, actualmente EMSHI
[15] FERVASA, actualmente EMTRE
[16] El PAT del entorno metropolitano de Alicante-Elx (PATEMAE), se paraliza tras resolución de 23 de febrero de 2005, del Conseller de Territorio y Vivienda, por la que se somete a información pública.
El PAT del entorno de Castellón (PATECAS), se paraliza tras resolución de 10 de junio de 2005, del Conseller de Territorio y Vivienda, por la que se somete a información pública.
El PAT de protección de la Huerta de Valencia, se paraliza tras resolución de 3 de agosto de 2010, del Conseller de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda, por la que se amplía el periodo de información pública.
[17] Aprobada por Decreto 1/2011, de 13 de enero, del Consell

de Valencia, la Estrategia define un área funcional que comprende 90 municipios, proponiendo la expansión del área metropolitana de Valencia hacia el interior de la provincia.

Tras las elecciones de mayo de 2015, con el impulso renovador del nuevo Gobierno autonómico y de la Corporación municipal de la ciudad de Valencia, se retoman las mejores intenciones de planificación y gestión en el área metropolitana. Las primeras iniciativas van encaminadas a la creación de políticas concretas para la gestión conjunta del agua, la basura o el transporte público entre Valencia y la comarca. Se debate actualmente acerca de la creación de una nueva Autoridad Única de Transporte que coordine y gestione la movilidad de forma integral, y ha sido retomada la tramitación del PAT de protección de la Huerta entre las cuestiones prioritarias para el área metropolitana de la ciudad de Valencia.

2. EL ANILLO VERDE METROPOLITANO DE VALENCIA.

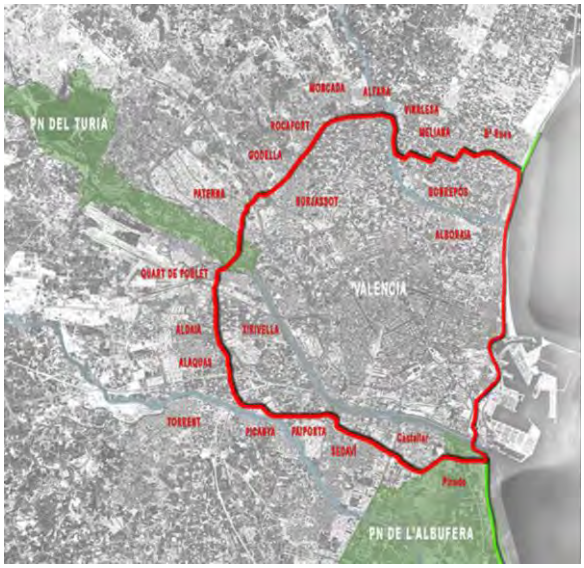


Fig. 1: Trazado resultante de los Estudios de Planeamiento de 2015
Fuente: Folleto divulgativo de la GV.

El recorrido para peatones y ciclistas a lo largo del anillo verde alrededor de la ciudad de Valencia se articula a través de diversos enclaves de alto valor ambiental, paisajístico y cultural, que comprende las necesarias actuaciones para la recuperación de la periferia de la ciudad y de los espacios más degradados o de mayor interés lo largo de 52 km. de longitud. Se extiende por las comarcas de l´Horta Sud, Oest y Nord y el frente litoral de la ciudad.

La nueva plataforma comunica la huerta con el mar, conectando el área metropolitana de la ciudad a través de caminos históricos y naturales, internándose su trazado en los Parques Naturales de l´Albufera y del Turia. De este modo, el anillo verde constituirá parte integrante de la Infraestructura Verde de la Comunidad Valenciana, concepto desarrollado por la vigente legislación

territorial y urbanística[18] y se encuadra fácilmente dentro de las experiencias, que tanto a nivel nacional como internacional proponen la integración de los espacios agrícolas periurbanos como factor de sostenibilidad tanto de carácter urbano como territorial.
El anillo verde metropolitano de Valencia se integra en la red de proyectos homólogos de ámbito autonómico e incluso europeo, llegándose a articular con una de las 14 rutas de larga distancia que atraviesan Europa que se prevé estén finalizadas en 2020. En concreto la ruta valenciana enlazaría con la Euroveló 8 o Ruta Mediterránea que discurre desde Atenas hasta Cádiz a lo largo de 5.888 km de longitud, atravesando11 países europeos y 23 lugares declarados patrimonio mundial por la Unesco.

2.1. Cronología del anillo

El origen del proyecto puede situarse en la malla ciclista y peatonal que en 2005 propuso la entonces denominada Conselleria de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente en el área metropolitana de Valencia. Se contempló como una actuación enmarcada en el Plan de infraestructuras Estratégicas de la Comunidad Valenciana (PIE 2004-2010). Dicho plan planteaba como uno de los objetivos para la red de transportes, el fomentar la movilidad alternativa con la recuperación de vías verdes y modos de transporte ecológico. La actuación contemplaba acuerdos con los ayuntamientos del ámbito de la actuación a fin de que en los respectivos municipios se emprendieran las actuaciones necesarias para dar continuidad a los proyectos internúcleos consiguiendo así el cierre de la malla planificada.

Fig. 2: Malla peatonal ciclista 2005.
Fuente: Agencia valenciana de mobilitat metropolitana.

La ejecución del anillo no se abordó de manera integral; se realizaron algunos tramos inconexos con la finalidad de resolver enclaves particularmente conflictivos que se vincularon a asignaciones presupuestarias excepcionales, como por ejemplo lo fueron:

- en 2010 el tramo que permite salvar la A-3 entre la zona urbana de Quart de Poblet y el núcleo residencial del Barrio del Cristo, ejecutado con fondos procedentes del “Plan Confianza” de la Generalitat Valenciana.
- en 2014 se habilita la conexión entre en casco de Sedaví y el barrio de la huerta en el Camino de las Vacas mediante la subvención procedente del “Plan de núcleos” de la Diputación provincial.

[18] La Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje desarrolla el concepto de Infraestructura Verde en su título primero definiendo sus funciones asicomo los espacios que la integran.

A lo largo de 2015 se han ido finalizando los Estudios de Planeamiento de algunos tramos que comprenden el trazado anillo, encargados por la Conselleria a diferentes consultorías externas. La infraestructura se financiará con fondos autonómicos y europeos al haber sido incluida por una parte, en una línea de los presupuestos de 2016, 2017 y 2018 y por otra, como proyecto integrante del Eje Prioritario 6 del Programa Operativo del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) de la Comunitat Valenciana 2014-2020 atendiendo a su interés cultural, paisajístico y natural[19].

Su ejecución a cargo de la Dirección General de Obras Públicas, Proyectos urbanos y vivienda dotará de materialidad una iniciativa gestada 10 años atrás; para ello, la redacción y ejecución de los planes y proyectos necesarios se instrumentan mediante Estudios de Planeamiento (para el diseño del trazado) y Proyectos de Construcción (para la definición de su materialidad), correspondientes a los diferentes tramos del anillo en que éste ha sido dividido:

- Tramo Pinedo-Sedaví (Horta Sud)
- Tramo Sedaví-Aldaia (Horta Sud)
- Tramo Aldaia- Quart de Poblet (Horta Sud)
- Tramo Moncada- Meliana (Horta Nord)
- Tramo Meliana- Port Saplaya (Horta Nord)

La tramitación administrativa de los Estudios de Planeamiento correspondientes a los dos primeros tramos es la más avanzada, dado que han sido aprobados, siendo recientemente objeto de licitación la redacción del Proyecto de construcción por parte de la nueva Conselleria de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio. A los dos tramos mencionados, se integra la construcción de otros ramales de conexión o enlace, resultando en torno a 15 km. de recorrido integrado por:

- el tramo Pinedo-Sedaví. Estudio de planeamiento aprobado definitivamente en fecha 24/08/2015
- el tramo Sedaví-Picanya-Aldaia. Estudio de planeamiento aprobado inicialmente en fecha 14/04/2015
- el tramo de conexión entre ambos tramos (comprendido entre el cruce con la autovía V-31 Pista de Silla, la travesía de Sedaví hasta la rotonda con la Carretera Real de Madrid junto a Sociópolis)
- el ramal a Torrent desde Picanya.

[19] El Programa Operativo del Fondo Europeo de Desarrollo Regional de la Comunitat Valenciana 2014-2020 está disponible en: http://www.hisenda.gva.es/documents/599445/599488/PO+FEDER14-20_02072015+_aprobado.pdf/2944abae-157d-4b6f-a094-bea51515855c

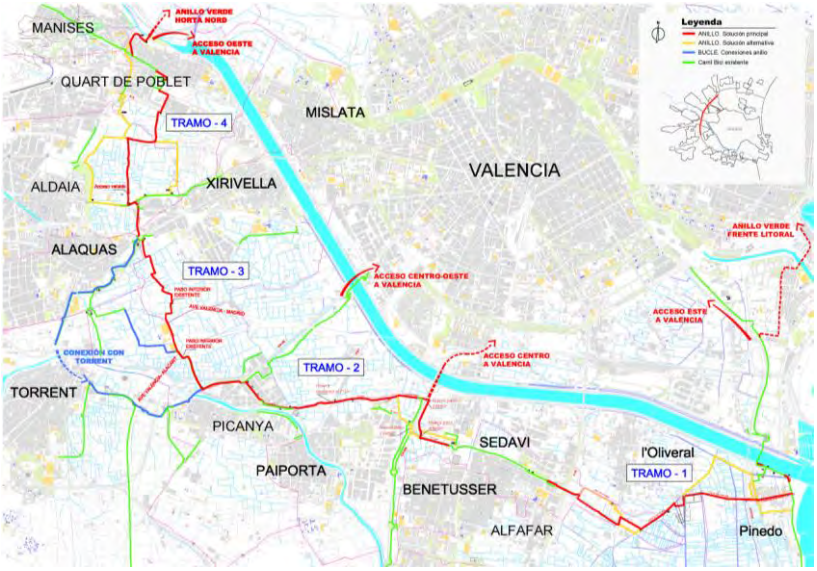


Fig. 3: Detalle trazado del anillo verde a través de la Comarca de l´Horta Sud
Fuente: Estudio de Planeamiento tramo 1

Por otra parte, están siendo sometidos a información institucional los Estudios de Planeamiento del Anillo de los tramos de L´Horta Nord, entre Moncada, Meliana y Port Saplaya, y del tramo entre Aldaia y Quart de Poblet, quedando pendiente la finalización de la redacción de los Estudios de los tramos entre Quart y Moncada de enlace entre los tramos sur y norte.
Los apartados siguientes desarrollan un análisis de las determinaciones concernientes al único Proyecto de Construcción licitado hasta la fecha, corresponde al recorrido que se inicia en la playa de Pinedo y finaliza en Aldaia[20].

2.2. Marco legal y de planeamiento.

2.2.1. Marco legal

Como se ha dicho, el Estudio de Planeamiento es el instrumento en virtud del cual ha sido definido pormenorizadamente el trazado del anillo. Se trata de un tipo de plan previsto por la Ley 6/2011, de 1 de abril, de la Generalitat, de Movilidad de la Comunidad Valenciana, que en su artículo 62 establece que los Estudios de Planeamiento de infraestructuras de transporte "*son el instrumento mediante el cual la administración competente define las características básicas de las redes, líneas, tramos o elementos funcionales necesarios para la creación o ampliación de los servicios de transporte, para la mejora de la funcionalidad, comodidad, integración en el entorno o seguridad de las infraestructuras ya existentes, o para*

[20] Estudios de Planeamiento disponibles en: http://www.citma.gva.es/web/vias-ciclopeatonales/actuaciones-en-proyecto/-/documentos/mX3xff0lsyt7/folder/162423009?p_auth=w9FKxroL

atender cualquier otro objetivo en relación con la mejora de la movilidad de las personas y con la logística". Se trata por tanto de un instrumento "aparte" respecto de los diseñados por la legislación urbanística y territorial, regido por tanto por su propio ordenamiento, de carácter sectorial en el ámbito de la movilidad.

En este sentido, se considera importante hacer dos observaciones en referencia a la tramitación de los Estudios de planeamiento (definidores del recorrido en una primera fase) y Proyectos de Construcción (definidores de los aspectos constructivos del anillo y sus estructuras de paso, cuando los correspondientes Estudios de Planeamiento cuentan ya con la aprobación definitiva) diseñados por la Ley, instrumentos de planificación que van a dar soporte al desarrollo del anillo:

- De acuerdo con la Ley de movilidad, el trámite de informe de los Estudios de Planeamiento queda exclusivamente referido al momento en que ya se encuentra aprobado inicialmente por la dirección general competente. Dicho trámite consiste en su remisión a las diferentes administraciones y entidades públicas directamente concernidas por la actuación, tras lo cual, se resuelve sobre su aprobación con las incorporaciones que en su caso procedan, dando cuenta de ello a los órganos y entidades que hayan participado en el trámite. De acuerdo con lo expuesto, los Estudios de Planeamiento únicamente se someten de manera previa a su aprobación, al trámite de Información institucional, no de información pública.

- La Ley 6/2011 aclara que la mera aprobación del Estudio de Planeamiento no faculta para la ejecución de la obra, en tanto en cuanto no se produzca declaración ambiental y las demás autorizaciones que resulten preceptivas de acuerdo con la legislación sectorial aplicable.

  Habitualmente los planes se someten a evaluación ambiental en una primera fase del proceso de toma de decisiones. Del mismo modo, se entiende que debería ser considerada la planificación de infraestructuras, de manera que dicha evaluación, pudiera ser tenida en cuenta en la posterior evaluación de los proyectos, con arreglo a la legislación de impacto ambiental, si se prevé puedan que ésta pudiera producirse.

  En este sentido cabe observar por una parte, las determinaciones de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, norma de ámbito estatal que regula los procedimientos de evaluación ambiental estratégica (de planes y programas), y de impacto ambiental (de proyectos); por otra parte, en la Comunidad Valenciana la regulación básica en materia de evaluación ambiental y paisajística, viene dada por la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, que incorpora las determinaciones de ley estatal a la tramitación de planes y programas, mientras que es la Ley 2/1989, de 3 de marzo, la norma que regula los Estudios de Impacto Ambiental.

Sin embargo, tal y como también queda previsto por la Ley de movilidad, el carácter de la actuación puede hacer innecesaria la incoación de un procedimiento de evaluación ambiental o autorización prevista en la normativa autonómica en materia de paisaje. Asimismo, en el caso del Proyecto de Construcción del anillo verde metropolitano se advierte la posibilidad de que la Dirección General de Medio Natural y de Evaluación de Impacto Ambiental, exima al proyecto del procedimiento de Evaluación Ambiental. En esas concretas circunstancias, si atendiendo a la singular naturaleza del proyecto, no se observa la posibilidad de producir impactos adversos significativos (y por tanto se resuelva no someter el referido proyecto a los procedimientos de evaluación ambiental), resultaría preceptivo elaborar un documento de análisis del medio ambiental así como obtener informe vinculante de la Dirección General, previo a la aprobación del proyecto.

En definitiva, en caso de producirse las circunstancias descritas (diseño del corredor mediante Estudio de Planeamiento y exención de Evaluación Ambiental), la información pública podría resultar anecdótica a lo largo del proceso de diseño del trazado del anillo verde (quedando confiada tan solo a la participación derivada del estudio de integración paisajística, en su caso). Se hace por todo ello necesario disponer de Estudio Informativo, instrumento para la planificación de infraestructuras previsto en la propia Ley de movilidad como base al proceso de información pública (y al resto de informes, declaraciones o autorizaciones que en relación con la actuación proceda emitir por el conjunto de órganos competentes en las materias que les afectan), con previa aprobación al establecimiento o la modificación de las infraestructuras de transporte.

2.2.2. Marco de planeamiento

El diseño del anillo debe observar las previsiones de los planes que afectan al ámbito en que se desarrolla:

- Dado que la planificación de los recursos naturales prevalece sobre cualquier otro instrumento de ordenación territorial o física, la Normativa de protección del Parque Natural de l´Albufera, por cuyo ámbito discurre parcialmente el anillo, se impone sobre el resto de los planes. La revisión de su Plan Rector de Uso y Gestión está actualmente siendo sometido al procedimiento de evaluación ambiental[21].

- Como ha sido señalado anteriormente la Comunidad Valenciana dispone desde 2011 de Plan de ámbito regional: la Estrategia Territorial. De entre los Planes de Acción Territorial (PAT) que la desarrollan, es preciso considerar dos de ellos en el ámbito de la actuación: El PAT sobre

[21] El pasado 27 de febrero fue emitido el documento de alcance para la elaboración del Estudio Ambiental y Territorial Estratégico y de la versión preliminar del Plan.

prevención del riesgo de inundación en la Comunitat Valenciana[22] (PATRICOVA) y el PAT de Protección de la Huerta[23]. La importancia de las determinaciones de este último PAT en el ámbito objeto del anillo, se concreta en la delimitación de áreas de protección de la huerta y en la definición del catálogo de protección de bienes y espacios naturales protegidos (elementos arquitectónicos, etnológicos, hidráulicos y caminos históricos).

- A lo largo de los 15 Km. de recorrido de este primer tramo, el anillo verde atraviesa ocho municipios, lo que hace necesario el cumplimiento de las determinaciones de sus correspondientes Planes Generales de Ordenación Urbana

- Por último cabe referirse a la planificación estratégica desarrollada en el ámbito de la actuación. En concreto el "Plan Estratégico Sostenible de la Comarca de l´Horta Sud 2013-2015" en el que se realiza un diagnóstico sobre el transporte a pie o en bicicleta.

2.3. Condicionamientos territoriales para la definición del anillo

Las principales dificultades que presenta la construcción del anillo verde metropolitano entre Pinedo y Aldaia se derivan de la existencia de dos condicionantes en muchas ocasiones enfrentados:

- Su localización en el área metropolitana de una gran ciudad como Valencia, intensamente poblada y urbanizada[24]. A las concentraciones residenciales hay que añadir la presencia de usos dotacionales (sobre todo deportivos y escolares), terciarios o industriales.

  Los núcleos de población y áreas urbanizadas quedan fuertemente imbricados, lo que motiva que la construcción del anillo verde interfiera con infraestructuras de toda índole, soterradas (abastecimiento de agua, saneamiento, electricidad, telefonía y gas) y también aéreas (en el caso de algunos tendidos eléctricos). No obstante las mayores dificultades para la ejecución del recorrido peatonal-ciclista, se localizan en superficie como consecuencia de los cruces que a lo largo del recorrido se producen con las infraestructuras viarias y ferroviarias que con disposición radial convergen en la ciudad de Valencia y que precisan de la construcción o remodelación de estructuras de paso a distinto nivel:

[22] Aprobada su revisión mediante Decreto 201/2015, de 29 de octubre, del Consell

[23] Por parte de la nueva Conselleria de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio ha sido reanudada la redacción y tramitación del PAT de protección de la Huerta, paralizada como se ha dicho en 2010.

[24] El itinerario atraviesa el término municipal de Valencia (la pedanía de Pinedo y circula próximo a otros poblados del sur de la capital: Castellar-Oliveral, Horno Alcedo, La Torre y Faitanar), Alfafar, Sedaví, Paiporta, Picanya, Xirivella, Alaquàs y Aldaia.

- La V-31 a su paso por Sedaví, de acceso sur a Valencia y perteneciente a la Red de Carreteras del Estado, competencia del Ministerio de Fomento.
- Varias carreteras integradas en la Red de la Comunidad Valenciana, pertenecientes a la Conselleria de Vivienda, Obras públicas y vertebración del Territorio: CV-500, CV-400, CV-36.
- La línea de ferrocarril Valencia-La Encina en Sedaví
- La línea 1 de FGV. Bétera - Villanueva de Castellón, Valencia Sud, en el límite entre los términos municipales de Valencia y Paiporta.
- La línea AVE Valencia-Alicante en Picanya
- La línea AVE Valencia-Madrid en Xirivella
- La línea de ferrocarril Valencia-Cuenca en Xirivella y Aldaia

En materia de infraestructuras de comunicaciones cabe también destacar la afección por servidumbres aeronáuticas, como consecuencia de la proximidad del aeropuerto de Manises, que deben observar los ocho municipios en cuyo ámbito territorial se localiza esta fase del anillo.

- La voluntad de preservar y fomentar los recursos medioambientales, paisajísticos y culturales constituye un criterio determinante para el proyecto. La nueva ruta peatonal-ciclista se conformará como el eje vertebrador de la infraestructura de movilidad sostenible y la protección de Espacios Naturales, en torno a los que articular las previsiones contempladas por la legislación territorial vigente respecto a la Infraestructura Verde[25] de este ámbito supramunicipal caracterizado por:

  - El paisaje marítimo al inicio de la ruta junto a la Playa de Pinedo; constituye un emplazamiento emblemático muy relevante por su interés ambiental y paisajístico.

  - La Huerta, organizada a partir de su red de acequias de la margen Sur del Rio Turia (cuya milenaria estructura difiere notablemente de la de los grandes ejes viarios y ferroviarios que atraviesan el ámbito) y su patrimonio arquitectónico e hidráulico compuesto por:

    - Construcciones y arquitectura tradicional: barracas, alquerías, viviendas rurales, motores de riego, chimeneas industriales o fábricas cerámicas.
    - Sistemas de riego y elementos hidráulicos. Red de acequias: acequias madre y sus brazos principales considerados elementos prioritarios a proteger. Preservación y conservación del patrimonio hidráulico tradicional de la huerta de Valencia.

[25] De acuerdo con las previsiones de la ya derogada Ley 4/2004, de 30 de junio, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje, resultaba preceptiva la elaboración del PAT de Infraestructura Verde y Paisaje. Su tramitación se paralizó tras su sometimiento a la fase de información pública (Resolución de 9 de marzo de 2011, del Conseller de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda).

El recorrido se inicia con el paisaje de la huerta de la Sèquia de l´Or y los arrozales de l´Albufera, vinculado al Parque Natural de la Albufera, humedal integrante de la Red Natura 2000. Las acequias incluidas en esta zona son los tramos finales procedentes de las Acequias de Francos y Marjales y de la Acequia de Favara; la gestión del riego corresponde a las Comunidades de Regantes del canal de Riegos del Turia y a la de la Sèquia de Favara. El recorrido discurre por Camí del Tremolar, camino histórico que conecta física y visualmente con L´Horta de Castellar-Oliveral, caracterizada por la coexistencia del cultivo hortícola con el citrícola. La gestión del riego es compartida por la Jurisdicción de Francs, Marjals i Extremals y la Comunidad de Regantes Sèquia de Favara.

El paisaje de l´Horta de Favara se puede apreciar al Norte del recorrido del anillo verde a su paso por el casco de Sedaví. Las parcelas de cultivo se encuentran aquí muy fragmentadas y en retroceso frente a los usos urbanos. En el límite entre el Sur del término municipal de Valencia y el de Paiporta se localiza l´Horta de Faitanar, con caminos históricos vinculados a la ruta como el Camí Vell de Picassent y el Camí d´Alba. La gestión del riego de los cítricos que es el cultivo predominante, es compartida por las Comunidades de Regantes de la Reial Sèquia de Mislata y la de Bennàger y Faitanar. Esta última gestiona íntegramente el riego de l´Horta de Bennàger, conectada a l´Horta de Faitanar, ya al final del recorrido en los términos de Picanya, Xirivella y Alaquàs.

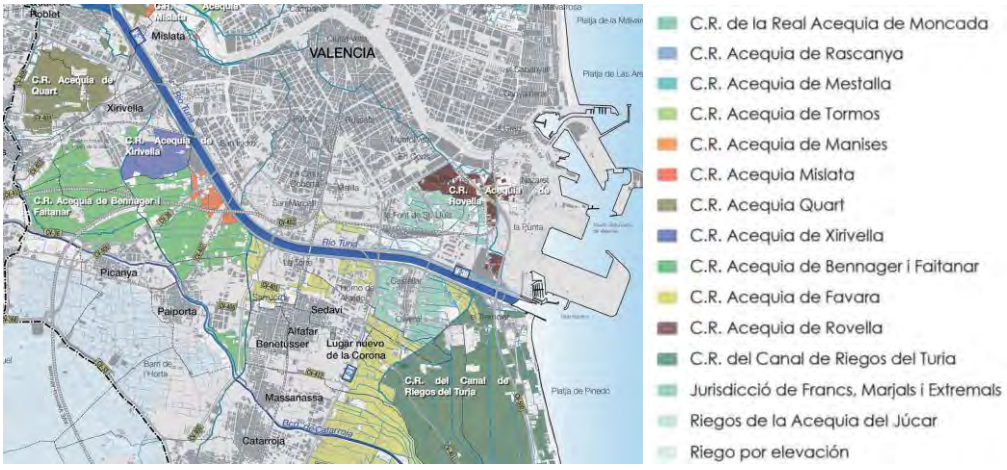


Fig. 4: Comunidades de Regantes en la Comarca de l´Horta. Detalle Horta Sud
Fuente: PAT de Protección de la Huerta de Valencia. Propuesta de Plan de marzo de 2010

2.4. Coordinación intersectorial y multinivel. Gestión de la actuación.

Los aspectos físicos descritos contribuyen a explicar el gran número de condicionamientos territoriales que, tanto técnica como administrativamente, afectan al ámbito del proyecto, y que explican que su gestión quede a cargo de:

- Administraciones municipales (responsables de las normas urbanísticas e infraestructuras de servicios) de los términos que atraviesa el recorrido.
- Administración Autonómica, Provincial y General del Estado, en materia de costas, carreteras, ferrocarriles y aeropuertos.
- Empresas suministradoras, concesionarias y/o gestoras de los diferentes servicios e infraestructuras urbanas.
- Comunidades de Regantes.
-

La siguiente tabla muestra una relación de las administraciones y organismos con competencias en el ámbito territorial del tramo sur del anillo. Para facilitar su análisis se ha optado por dividirlo nuevamente en cinco subtramos:

- Subtramo 1: Playa de Pinedo- Rotonda enlace al este de la V-31 en Sedaví
- Subtramo 2: Cruce sobre V-31- Puente sobre el ferrocarril en Sedaví
- Subtramo 3: Cruce CV-400 y entorno
- Subtramo 4: Camí Vell de Picassent- Entrada Picanya
- Subtramo 5: Alquería del Moret- Cruce CV-403 con CV-409 en Aldaia.

		St. 1	St. 2	St. 3	St. 4	St. 5
Ministerio de AAyMA. Demarcación de Costas de Valencia		X				
Ministerio de Fomento. Demarcación de carreteras del Estado en la CV			X			
Ministerio de Fomento. ADIF-RENFE						X
Agencia Estatal de Seguridad Aérea (AESA)		X	X	X	X	X
Confederación Hidrográfica del Júcar (CHJ)						X
Conselleria de VOPyVT. DG Obras públicas, transporte y movilidad		X	X	X	X	X
Conselleria de VOPyVT. Ferrocarriles de la GVA (FGV)					X	X
Conselleria de VOPyVT. DG de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje		X	X	X	X	X
Conselleria de VOPyVT. Servicio de Costas de la GV		X				
Conselleria de AMACCyDR. Vías pecuarias. DG de Medio Natural y de Evaluación Ambiental		X	X	X	X	X
Conselleria de EICyD. DG de Cultura y Patrimonio		X	X	X	X	X
Parque Natural de la Albufera		X				
Jurisdicción de Francs, Marjals i Extremals		X				
Comunidades de regantes Canal de Riego del rio Turia		X				
Comunidades de regantes de la Acequia de Favara		X			X	
Comunidades de regantes de la Acequia de Mislata					X	
Comunidades de regantes de la Acequia de Bennàger i Faitanar					X	X
Administraciones locales. Servicios de infraestructuras publicas	Valencia	X		X	X	
	Alfafar	X				
	Sedaví	X	X			
	Paiporta				X	
	Picanya					X
	Xirivella					X
	Alaquàs					X
	Aldaia					X

La tabla pone de manifiesto la necesidad de coordinación interadministrativa entre todos los niveles de la Administración (multinivel) y entre servicios con competencias sectoriales concurrentes (intersectorial):

- Son competencia de la Administración General del Estado los procedimientos dentro del Dominio Público Marítimo-terrestre (demarcación provincial de Costas); el cruce del anillo sobre la V-31 (Acciona Ingeniería, S.A. contratista del Ministerio de Fomento); las actuaciones de mejora en zona de protección o servidumbre de las líneas AVE (ADIF); los proyectos de construcción e instalación de los medios necesarios en zona de servidumbres aeronáuticas del aeropuerto de Valencia (AESA); la reurbanización del entorno del proyecto de encauzamiento integral del Barranco del Poyo y sus afluentes (previsto por la Confederación Hidrográfica del Júcar).

- Los Servicios de la Administración Autonómica que puedan verse afectados actuarán en coordinación con la Conselleria de Viviendas, Obras Públicas y Vertebración del Territorio (Administración titular de la mayor parte de infraestructuras viarias con las que intersecciona el anillo verde): obtención de autorización o informes de las obras, nuevos usos, instalaciones en zona servidumbre de protección (Costas); la ocupación temporal, en su caso, de vías pecuarias; la gestión del Parque Natural de la Albufera (Medio ambiente); las prospecciones y actuaciones arqueológicas o la intervención en inmuebles y espacios públicos ubicados en entornos de protección de BIC (Cultura), etc.

- Las Administraciones locales deben otorgar las pertinentes licencias municipales para el proyecto de construcción del anillo verde. Son necesarios los informes de los servicios técnicos municipales referidos a alumbrado, alcantarillado, desvíos, evacuación de aguas pluviales, mobiliario urbano, jardinería, etc.

- Otras entidades o corporaciones con competencias en el ámbito, como la Entidad Metropolitana de Servicios Hidráulicos (EMSHI posee la competencia del servicio de agua en alta, su producción y suministro hasta el punto de distribución municipal así como la de la red de colectores de saneamiento) o las Comunidades de Regantes (gestoras de la red de acequias, sobre las que va a producirse la afección más repetida; se debe prever la reposición de acequias afectadas, su expropiación o permuta, asicomo las pertinentes autorizaciones para su cubrimiento y obras).

3. ALGUNAS CONSIDERACIONES FINALES

Demostrada la incapacidad de articular mediante un gestor metropolitano siquiera determinadas temáticas de interés supramunicipal, cabe reconocer que en el panorama nacional, plantear gobiernos metropolitanos no deja de ser hoy por hoy anecdótico[26], y que con respecto a las experiencias internacionales, nuestra

[26] Las experiencias nacionales se limitan a la Ley 31/2010, del Área Metropolitana de Barcelona, (de acuerdo con la cual se constituye el AMB como administración pública en 2011), cuya experiencia se tuvo en cuenta en elaboración la Ley 4/2012, de 12 de abril, del Área Metropolitana de Vigo, hasta la fecha inhábil.

estructura administrativa y nuestra peculiar cultura territorial (alejada todavía de las rutinas de participación colectiva, de la planificación estratégica, de la transversalidad administrativa …), las hacen difícilmente importables.

En el caso valenciano a la mencionada incapacidad se suma el fracaso sistemático de los planes territoriales[27], pieza clave para el acercamiento de la interfaz regional-local[28], habida cuenta de que su elaboración, aprobación y ejecución resulta imprescindible para que el contenido material de la política de la ordenación del territorio promovida por las administraciones regionales, se convierta en realidad a través de los planes urbanísticos y sectoriales.

En medio de este desalentador panorama, pretende salir adelante de la mano de una nueva administración autonómica que aprovecha sin complejos la inacabada herencia en materia planificadora de la anterior Conselleria, el anillo verde metropolitano. El proyecto puede plantearse en desarrollo de una de las actuación previstas por el PAT de protección de la huerta (para fomentar los usos recreativos, culturales, educativos, deportivos, etc. a través de los itinerarios verdes que recorren la huerta y su patrimonio) o de la planificación estratégica de infraestructuras iniciada en 2004; sin embargo el complejo enclave que recorre, agravado por la concurrencia de competencias administrativas de toda índole, debería propiciar una lectura más ambiciosa, una reflexión mas profunda acerca del tratamiento que debe recibir el espacio agrícola metropolitano y el frente verde en la periferia de las poblaciones más allá de operaciones puntuales de regeneración paisajística.

La atípica modalidad de ordenación instrumentada desde la planificación de infraestructuras da prueba de que focalizar el desarrollo bajo las coordenadas directoras de un "vector estratégico"[29], como la movilidad o la planificación viaria, puede dar viabilidad a ciertas actuaciones territoriales a las que de otra manera, quizá más coherente (por proponer una visión integral) pero también más exigente (por precisar acuerdos más ambiciosos), se han visto fracasar.

Conviene no obstante, salvaguardar los que día a día van conformándose como principios básicos de los nuevos planes y actuaciones sobre el territorio, en los que tiene mucho que ver el giro que la clase política ha de afrontar hacia intervenciones que garanticen la integridad y sostenibilidad de los recursos y el trabajo en colaboración con la sociedad civil.

---

[27] ***GARCÍA JIMÉNEZ,*** *MJ. (2015) "Coordinación entre el planeamiento territorial y urbanístico. Aproximación al caso valenciano" Universitat de València. ISBN: 978-84-370-9704-6.*

[28] ***HILDENBRAND SCHEID,*** *A. (2011): Tres propuestas para una relación efectiva entre las escalas regional y local en materia de ordenación del territorio" en Territorialidad y buen gobierno para el desarrollo sostenible Nuevos principios y nuevas políticas en el espacio europeo" Joaquín Farinós y Joan Romero (eds.) Universitat de València. pp.147-189*

[29] Un ejemplo claro de desarrollo planificador territorial (litoral) siguiendo el "hilo conductor" de una temática sectorial (la infraestructura verde), puede encontrarse en el recientemente iniciado Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral de la Comunitat Valenciana (Resolución de 11 de noviembre de 2015, de la Conselleria de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio).

F. LAS EXPERIENCIAS DE BUEN GOBIERNO (GOBERNANZA) EN GESTIÓN TERRITORIAL, AMBIENTAL Y URBANA

La gobernanza territorial en la gestión de conflictos entre actores: análisis de una experiencia de renovación turística[1]

Oswaldo Ledesma González*
Moisés R. Simancas Cruz**
**Licenciado en Geografía y Máster en Gestión y Promoción del Desarrollo Local.*
Profesor Contratado en Escuela Universitaria de Turismo de Santa Cruz de Tenerife.
***Doctor en Geografía.*
Profesor Titular en Departamento de Geografía Humana de la Universidad de La Laguna.

RESUMEN
Se analizan los intereses y las disputas entre diferentes actores del sector turístico a través de un estudio de caso de renovación en el municipio de San Bartolomé de Tirajana (Gran Canaria, España). Para ello, se considera el conflicto que se fue generando a partir de la presentación y posterior autorización del proyecto de renovación del Hotel Riu Grand Palace Maspalomas Oasis. Asimismo, se exponen los factores que inciden en los procesos de gobernanza territorial desde la perspectiva de las decisiones técnico-político-administrativas, así como los mecanismos de participación de los diferentes actores estratégicos y el poder político ejercido.

ABSTRACT
Interests and disputes between different stakeholders in the tourism sector through a case study of renovation in the municipality of San Bartolome de Tirajana (Gran Canaria, Spain) are analyzed. To do this, it is considered the conflict that was generated from the presentation and subsequent authorization of the renovation project of the Hotel Riu Grand Palace Maspalomas Oasis. Also, the factors that affect the processes of territorial governance from the perspective of technical and political-administrative decisions are discussed, as well as mechanisms of participation of the different strategic actors and political power exercised.

PALABRAS CLAVE
Actores, conflicto, gobernanza territorial, política, turismo.

KEYWORDS
Stakeholders, conflict, territorial governance, politics, tourism.

[1] Este trabajo se enmarca en el Proyecto de I+D+i "*Crisis y reestructuración del litoral turístico español*" (CSO2015-64468-P) del Ministerio de Economía y Competitividad.

1. INTRODUCCIÓN

Nuestro mundo ha vivido un proceso de transformación estructural en las últimas décadas, que lo ha convertido en más complejo, dinámico y diverso (Castells, 2005; Cerrillo, 2005). Por ello, no se admite una visión única, sino que se requieren aproximaciones plurales, y en donde los sistemas de gobiernos tradicionales, basados en la jerarquía y la unilateralidad, no son suficientes ni, incluso, idóneos para hacer frente a los problemas, desafíos y retos que surgen (Cerrillo, 2005). En este sentido, la política es cada vez menos dirección política de organizaciones técnicas y cada vez más articulación de asociaciones entre diversos niveles de gobierno y con las organizaciones empresariales y las organizaciones y movimientos de la sociedad civil (Prats i Català, 2006). Este hecho, es resultado de los cambios que se han ido produciendo, desde el último cuarto del siglo XX, en las formas de gestionar los asuntos públicos. Hasta mediados de los años setenta, el paradigma de gobierno que se había consolidado en las sociedades occidentales era el denominado administrativo o burocrático, que fue el modelo que mejor se ajustó a las demandas de la era capitalista y que teorizó el sociólogo alemán Max Weber, con estrictas normas jerárquicas basadas en el principio de legalidad. Desde mediados de los setenta hasta mediados de los noventa, prosperó el llamado modelo de gobierno gerencial, que buscaba resultados y eficiencia en el desempeño público por encima de todo. Desde entonces, aparece el paradigma de la gobernanza como una forma de gobernar caracterizada por la interacción entre una pluralidad de actores, públicos, privados y sociedad civil, que participan en la formulación y aplicación de las políticas públicas.

Con el fin de dotar de una dimensión aplicada a los diferentes enunciados generales, se considera el conflicto de intereses que se fue generando con el proyecto de renovación edificatoria del Hotel Riu Grand Palace Maspalomas Oasis, ubicado en San Bartolomé de Tirajana (Gran Canaria, España). Se trata de una renovación edificatoria que conllevaba la “reutilización” del espacio turístico privado, en cuanto implicaba la demolición del edificio y la construcción de un nuevo hotel de 5 estrellas en la misma parcela. Se exponen los factores que inciden en los procesos de gobernanza territorial desde una doble perspectiva: por un lado, las decisiones técnico-político-administrativas tomadas, así como los marcos jurídico-institucionales, estructuras y mecanismos de participación de los diferentes actores estratégicos y por otro, el poder político ejercido.

Finalmente, concluimos que la disminución de los conflictos territoriales implicaría un proceso permanente y cooperativo, y un diálogo intenso y continuo entre los múltiples y diversos actores interesados. El fin último sería lograr un escenario favorable de gobernabilidad y, por tanto, una visión compartida y trasparente en los procesos de adopción de las decisiones y soluciones, que permitiera crear escenarios de concertación entre objetivos técnico-político-administrativos y los múltiples y diversos intereses de los actores estratégicos implicados. El conflicto de la renovación del Hotel Riu Grand Palace Maspalomas Oasis debe plantearse,

al menos en teoría, en torno a la denominada “cohesión territorial” que sólo podrá alcanzarse con la gobernanza territorial.

2. LA GOBERNANZA TERRITORIAL

La gobernanza adquiere especial interés en la sociedad contemporánea, en este tiempo en el cual los límites entre el sector público, el sector privado y la sociedad civil se han transformado y son más imprecisos (Kooiman, 2005; Prats i Català, 2005b; Rojo; 2005). A pesar de que los poderes públicos siguen siendo formalmente los únicos titulares legítimos de velar por el interés general de la sociedad, no es menos cierto que estos son más eficaces cuando sus decisiones resultan de la interacción con los otros actores. En este sentido, Prats i Català (2005a:130) comenta que “desde mediados de los noventa, especialmente en Europa, emerge un consenso creciente en torno a que la eficacia y la legitimidad del actuar público se fundamentan en la calidad de la interacción entre los distintos niveles de gobierno y entre estos, y las organizaciones empresariales y de la sociedad civil”. El uso del término gobernanza se ha generalizado y se ha aplicado a diferentes ámbitos sectoriales y territoriales que van de la gobernanza global a la gobernanza local, pasando por la gobernanza europea y la gobernanza multinivel (Cerrillo, 2005), entre otras. Esta forma de gobernar los asuntos públicos también es denominada por otros autores como gobierno interactivo o sociopolítico (Kooiman, 2005) o buen gobierno (Romero y Farinós, 2011).

El concepto gobernanza está desde hace ya varios años en debate permanece, centrándose la discusión en su significado concreto, idónea aplicabilidad territorial y formas de medición. La gobernanza, como apuntan Cravacuore et al. (2004), es un concepto sumamente abarcativo que incluye diferentes perspectivas desde el extremo que la ubica en todo esquema de decisiones en el que se produzca la incorporación de actores no estatales en los procesos de la política pública, hasta el opuesto que plantea que sólo podría hallarse cuando se organizan redes estables y con patrones horizontales de interacción entre sus miembros, sin que importe el papel que cumple del gobierno. Aquí consideramos la perspectiva de autores como Cerrillo (2005), Cravacuore et al. (2004), Kooiman (1993) o Mayntz (2001), en la que se reconoce el papel del gobierno como promotor y coordinador de los objetivos de la acción pública resultante de la interacción de las redes de la sociedad. En este nuevo rol, el gobierno mantiene el derecho de ratificación legal y el derecho de intervenir con una acción legal o ejecutiva en el caso de que un sistema autónomo no satisfaga las expectativas de regulación (Mayntz 2001).

Prats i Català (2005a, 2005c) señala que la aparición de la gobernanza se explica por una conciencia creciente de varios hechos, entre los cuales se encuentran: (1) Los gobiernos no son los únicos actores que enfrentan las grandes cuestiones sociales. Estas son hoy desafíos también para las organizaciones de la sociedad civil y las empresas (lo que no significa desconocer la diversidad y hasta conflicto de intereses entre ellas). Se reconoce la interdependencia y la necesidad de la cooperación para la definición y realización de los intereses generales a través de

las políticas públicas; (2) Las cuestiones o desafíos sociales hoy son el resultado de la interacción entre varios factores que rara vez son plenamente conocidos ni están causados ni se hallan bajo el control de un solo actor. Sin articular la cooperación entre éstos, difícilmente puede lograrse una decisión razonable; y (3) Sólo mediante la creación de estructuras y procesos sociopolíticos interactivos que estimulen la comunicación entre los actores involucrados y la creación de responsabilidades comunes, además de las individuales y diferenciadas, puede hoy asegurarse la gobernación legítima y eficaz, al menos en relación a los grandes desafíos de nuestro tiempo.

Siguiendo a Farinós (2008), la gobernanza se ha relacionado con dos dimensiones de la actividad política. Inicialmente, con las formas de organización territorial y de la administración del estado (gobernanza como precondición o estructura) y posteriormente, con la forma en que se reparten responsabilidades y se toman las decisiones por los actores de la política (gobernanza como proceso). Entendiendo que muchas de las decisiones políticas tienen su plasmación en el territorio (economía, medioambiente, turismo, etc.), adquiere especial interés el concepto de gobernanza territorial. No hay que olvidar, como apunta Madoery (2007), que el territorio es un espacio de construcción política, además de un lugar de identidad, relacional e histórico, resultado de la interacción de múltiples actores (individuales y colectivos) que se relacionan tanto entre sí, como con el medio natural y social. Farinós (2008:15) define la gobernanza territorial como "una práctica/proceso de organización de las múltiples relaciones que caracterizan las interacciones entre actores e intereses diversos presentes en el territorio […]. Dicho de otro modo, la gobernanza territorial es una pre-condición para la cohesión territorial, mediante la participación de los distintos actores (públicos, privados, tercer sector, etc.) que operan a las diferentes escalas". De forma sencilla, la gobernanza en un territorio o gobernanza territorial puede ser definida como la capacidad de los actores estratégicos, públicos y privados, para compartir objetivos.

En este marco, es preciso reconocer a los actores estratégicos, tanto para la concepción más general de la gobernanza como para el análisis de su articulación (Cravacuore et al., 2004). Dichos actores estratégicos son aquellos con mayor incidencia en la estructura de gobernanza y se trata de aquellas personas, organizaciones o representantes de grupos sociales que disponen de recursos suficientes para perturbar el funcionamiento de las reglas y afectar la toma de decisiones colectivas, ya sea por su capacidad de veto o bloqueo, ya sea por su capacidad de acelerar o reconducir las decisiones hacia sus intereses (Centelles, 2006).

3. ESTUDIO DE CASO. El CONFLICTO DE LA RENOVACIÓN DEL HOTEL RIU GRAND PLACE MASPALOMAS OASIS

El Hotel Maspalomas Oasis se inauguró en 1968 y se convirtió, desde entonces, en el segundo establecimiento hotelero construido en el sur de Gran Canaria y el

segundo de cinco estrellas de toda Canarias. Se proyectó en 1965 por encargo y con los fondos propios de Alejandro del Castillo y del Castillo Manrique de Lara a través de su empresa Amurga. Cuando la familia Del Castillo cayó en una crisis de liquidez, el Hotel pasó a ser propiedad de Pedro Pueyo (Grupo Oasis). En 1994, pasó al Grupo Santander, al formar parte del acuerdo de liquidación de la deuda del Grupo Oasis, tras un largo proceso de litigios; durante ese período, el Hotel estaba explotado por el touroperador TUI, que tenía un contrato hasta el año 2000. En 1997, la entidad Riu Hoteles, S.A. (49% capital de TUI, 51% capital de la familia Riu), ya presente en este ámbito territorial, adquirió el inmueble, convirtiéndolo en Hotel Riu Grand Palace Maspalomas Oasis, procediendo a su renovación parcial en 1998. Ese mismo año, Marenma S.A. también le vendió los terrenos ocupados por los jardines.

Figura 1. Plano de situación del Hotel Riu Grand Palace Maspalomas Oasis

En el marco de la política de Riu de renovación de sus establecimientos hoteleros en el Sur de Gran Canaria —Riu Don Miguel (2012), Club Hotel Riu Gran Canaria (2013) y Riu Palace Meloneras (2014)—, tras el verano de 2012, se presentó el proyecto del Hotel Riu Grand Palace Maspalomas Oasis, elaborado por el arquitecto Francisco Hernanz. Se trataba de una renovación edificatoria que conllevaba la “reutilización” del espacio turístico privado, en cuanto implicaba la demolición total del edificio y la construcción de un nuevo hotel de 5 estrellas en la misma parcela.

Previamente, el 16 de enero de 2012, la Dirección General de Infraestructuras Turísticas emitió la declaración de “deterioro” y “obsolescencia”, prevista en el entonces vigente Decreto 138/2010, de 23 de septiembre, que suponía el desarrollo reglamentario del artículo 14 de la Ley 6/2009, de 6 de mayo, de medidas urgentes en materia de ordenación territorial para la dinamización sectorial y la ordenación del turismo. Recuérdese que esta declaración era previa y preceptiva para la autorización del proyecto de renovación por parte del correspondiente Cabildo; así, el Patronato de Turismo del Cabildo de Gran Canaria autorizó el proyecto en abril de 2013. Este procedimiento administrativo resultaba también preceptivo para que, en virtud del citado artículo 14 de la Ley 6/2009, el proyecto fuera calificado como una “rehabilitación integral”. Ello posibilitó que el proyecto pudiera acogerse a los múltiples incentivos a la renovación previstos en esta norma, como el derecho de obtención de “plazas premios”. Del mismo modo, el proyecto de renovación se incluyó en el Plan de Modernización, Mejora e Incremento de la Competitividad de San Bartolomé de Tirajana, aprobado definitivamente por Decreto 90/2012, de 22 de noviembre. No obstante, Riu decidió retirar el proyecto de renovación de este Plan tras el sometimiento al trámite de información pública y consulta con la consiguiente renuncia a los incentivos públicos a la renovación. Ello se debió a que RIU no sólo entendió que podía ejecutarlo con mayor rapidez si pedía directamente las licencias municipales, sino que, con ello, evitaba conflictos y, sobre todo, tener que explicar cuestiones como la reducción de categoría (de cinco se planteaba pasar a cuatro estrellas).

Finalmente, el Pleno ordinario del Ayuntamiento de San Bartolomé de Tirajana de 24 de abril de 2013 concedió las licencias urbanísticas de obra de demolición y construcción del nuevo hotel (Expediente de obra mayor 827/2012). El Hotel cerró el 7 de abril de 2013, con el consiguiente Expediente Temporal de Regulación de Empleo, que afectó a 180 empleados, con la intención de comenzar la operación de renovación, en un plazo de 18 meses (octubre de 2014); el proyecto sigue sin ejecutarse en la actualidad.

Este proyecto de renovación encontró la oposición frontal de Hijos de Francisco López Sánchez, S.L. (Grupo Lopesan). Este Grupo planteó la conveniencia de recuperar el carácter público del palmeral de Oasis de Maspalomas, así como proceder a su conservación, lo que se entendió que no iba a suceder con el proyecto propuesto por Riu. Recuérdese que el conflicto entre los hermanos Del Castillo y Bravo de Laguna contra sus primos Del Castillo y del Castillo, con enconados enfrentamientos judiciales, especialmente en el sector del Campo Internacional y Meloneras (Hernández-Luis, 2010), propició no sólo su llegada, junto a los hermanos Santana Cazorla, a este ámbito territorial en los años ochenta, al tratarse de las constructoras de la primera y segunda familia, respectivamente, sino también el fortalecimiento de su influencia y capacidad de acción.

La primera reacción del Grupo Lopesan fue la presentación de alegaciones al citado expediente de obra mayor 827/2012. Se trató de un documento en el que

se cuestionaba la legitimidad de las licencias concedidas. Ésta se fundamentó en el hecho de que la ocupación de esta zona contradecía la premisa de salvaguardar el sistema dunar, que articuló el “Concurso Internacional Maspalomas Costa Canaria”, convocado por Alejandro del Castillo y del Castillo Manrique de Lara en 1961 a través de la sociedad promotora Maspalomas Costa Canarias. Como señala Díaz-Reixa (2009), el propio promotor presumía de la exclusión de determinados proyectos durante el proceso de selección del concurso, porque proyectaban actuaciones de urbanización y de edificación en el campo de dunas.

La segunda reacción del Grupo Lopesan al proyecto de renovación del Hotel Riu Grand Palace Maspalomas Oasis, quizás la de mayor trascendencia, fue la solicitud registrada el 3 de diciembre de 2012 en el Cabildo Insular de Gran Canaria. En ella se solicitó la incoación de expediente para la declaración parcial de Bien de Interés Cultural (BIC), en la categoría de Monumento, en virtud de la Ley 4/1999, de 15 de marzo, de Patrimonio Histórico de Canarias, a favor del inmueble que ocupa el Hotel. Se argumentó que el inmueble se encuentra en numerosas publicaciones como “Arquitectura del Movimiento Moderno” (1996), “La arquitectura del sol” (2002), “Arquitectura Moderna de Canarias” (2002) y “Canarias: Arquitecturas desde el siglo XXI” (2011), a la vez que está incluida en el Registro Docomomo Ibérico desde 1996. También se destacó la presencia de pinturas de Manolo Millares y una escultura de Martín Chirino, con lo que se completó la decoración original del inmueble, en un claro afán de impresionar y darle prestigio (Hernández-Gutiérrez, 1987). Del mismo modo, se planteó la importancia de la estancia en este Hotel de una serie de personajes ilustres, como los astronautas Neil Armstrong, Edwin Aldrin y Michael Collins, que descansaron unas semanas después de su vuelo espacial en octubre de 1969. Estos argumentos contrastaron con el hecho de que el inmueble no fue incluido en el último catálogo arquitectónico de edificios de interés histórico-artístico del municipio de San Bartolomé de Tirajana, aprobado el 31 de julio de 2009 y publicado en el Boletín Oficial de la Provincia de 30 de octubre.

El 29 de enero de 2013, el Grupo Lopesan difundió unas infografías en la prensa local, donde el nuevo hotel se definía con tipología de “paredón todo continuo”, pues suponía construir “una muralla de 25 metros de altura por 370 metros de largo”. Asimismo, el 31 de enero, emitió un comunicado, en el que proponía a Riu a permutarle la parcela ocupada por el Hotel Riu Grand Palace Maspalomas Oasis por otra en primera línea de mar en Gran Canaria o Fuerteventura; asimismo, se comprometía a proceder a su rehabilitación integral, sin llegar a construir el “macro hotel” que pretendía. Este ofrecimiento de suelo no resultaba una cuestión banal, pues la vigente determinación contemplada en la Ley 6/2009 de que las plazas debían ubicarse en los suelos urbanizables de uso turístico y urbano no consolidado ya clasificados, los convierte en elementos claves, en cuanto limitan las posibilidades de construir nuevos establecimientos turísticos de alojamiento únicamente a sus propietarios. Con este ofrecimiento, el Grupo Lopesan abrió la posibilidad de que Riu pudiera utilizar una parte de ese volumen estratégico de suelo.

Con posterioridad, el 20 de febrero, el Grupo Lopesan solicitó la medida cautelar de suspensión de las obras de demolición y nueva edificación, en virtud de lo previsto al respecto en el artículo 48 de la Ley 4/1999. Ese mismo día, el Consejero de Gobierno de Cultura, Patrimonio Histórico y Museos del Cabildo Insular de Gran Canaria solicitó al Ayuntamiento que "a la mayor brevedad posible y si lo considera oportuno, adopte la medida provisional de suspender (hasta la notificación a ese Ayuntamiento de la resolución sobre incoación o no del BIC) los citados procedimientos administrativos de otorgamiento o no de las antedichas licencias (y que se notifique, de inmediato, el correspondiente acuerdo de medida provisional de suspensión a las personas interesadas en los mismos)". El 22 de febrero, la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de San Bartolomé de Tirajana acordó la suspensión provisional de los efectos de la licencia de demolición hasta el 30 de marzo de 2013 de conformidad con el artículo 20.2 de la Ley 4/1999.

Al mismo tiempo, el Grupo Lopesan solicitó la modificación puntual del Plan General de Ordenación al Ayuntamiento de San Bartolomé de Tirajana, trámite necesario para la declaración de BIC. El Partido Popular, la Agrupación de Vecinos y la concejala del Grupo Mixto rechazaron la citada propuesta del grupo empresarial en el Pleno ordinario del Ayuntamiento de San Bartolomé de Tirajana de 24 de abril de 2013. Los tres grupos de la oposición (Nueva Canarias, PSC-PSOE y Compromiso) votaron en contra de la urgencia de esa decisión, ausentándose del pleno en el momento de la votación, pues como habían manifestado en la Junta de Gobierno del 21 de abril, "emitir un pronunciamiento a favor o en contra de la protección del hotel sería precipitado y falto de rigor desde el punto de vista procedimental y decisorio, toda vez que esa decisión compete al Cabildo como institución con personal especialmente cualificado". El alcalde justificó tal decisión "porque el informe técnico jurídico que acompaña el expediente de demolición y licencia de obra solicitado para el Hotel Oasis pide que sea el pleno quien resuelva la modificación o no del planeamiento para incluirlo al edificio en el catálogo".

Como se puede apreciar en este proceso, el Grupo Lopesan defendía la necesidad de mantener y mejorar la calidad ambiental del palmeral del Oasis de Maspalomas. Sin embargo, aunque no ponemos en duda sus buenas intenciones, su oposición es consecuencia de la competencia, rivalidad y conflicto de intereses mercantiles en esta área turística entre ambos grupos empresariales, Lopesan y Riu, así como los respectivos touroperadores, TUI y Tomás Cook, y, sobre todo, del interés del primero en relación a una serie de cuestiones. Por una parte, la supresión de cualquier elemento que distorsione el modelo de desarrollo territorial turístico del Plan Parcial Meloneras 2A, al oeste del Plan Parcial Oasis, que propuso y promocionó. Por otra parte, el proyecto de renovación propuesto entra en conflicto con sus intereses, al competir por el segmento de cinco estrellas lujo; según datos del propio Cabildo Insular, el Grupo Lopesan gestiona tres de los diez hoteles de cinco estrellas existentes en 2012. Asimismo, el proyecto de renovación de Riu va a dificultar las vistas del sistema dunar ("efecto pantalla") desde los Hoteles Costa Meloneras y Lopesan Baobab Resort, ambos propiedad

del Grupo Lopesan. Esta circunstancia queda reseñada en un informe de alegaciones de la siguiente manera: “supone la privatización paisajística del palmeral del Oasis que, al menos a día de hoy, es posible disfrutar visualmente”.

El Cabildo de Gran Canaria, presidido por José Miguel Bravo de Laguna, con el apoyo de los catorce consejeros del Partido Popular y los tres del grupo Coalición Canaria-Centro Canario Nacionalista, analizó hasta tres informes técnicos, dos de ellos internos y otro externo, para tomar la decisión definitiva en relación con la categoría del BIC. El primero, elaborado por Sonia Rodríguez Araña, arquitecta del Servicio de Cultura y Patrimonio Histórico del Cabildo de Gran Canaria, propuso la incoación del BIC parcial como Monumento de la parte original del Hotel —la construida antes de la ampliación de 1971— y de su entorno de protección. El segundo, de Alejandro García Medina, arquitecto del mismo Servicio, añadió la categoría de Jardín Histórico a la propuesta anterior. El tercero, encargado mediante contrato menor al arquitecto José Miguel Márquez Zárate, propuso la categoría de Sitio Histórico.

Finalmente, el 30 de abril de 2013, el Consejo de Gobierno del Cabildo de Gran Canaria acordó por unanimidad incoar, de oficio, el procedimiento para la declaración a favor del Oasis de Maspalomas como BIC, en la categoría de Sitio Histórico, el cual se hizo público en virtud del Anuncio de 8 de mayo de 2013. De esta manera, la valoración histórica del inmueble se abandonó, pasando a la consideración integral del ámbito territorial donde se ubica en coherencia con la propuesta del tercer informe, el cual se complementó con el informe jurídico de Carlos Manuel Trujillo Morales, Letrado-Asesor, Titular de la Asesoría Jurídica de esta Corporación Insular. Asimismo, la propuesta incluyó al BIC del Faro de Maspalomas; así, según el Acuerdo del Consejo de Gobierno del Cabildo de Gran Canaria, se decidió tramitar el expediente para la modificación de su categoría como Monumento (Decreto 55/2005, de 12 de abril), con el fin de evitar que “pueda perder el protagonismo de presidir en altura toda la zona”.

Esta propuesta de declaración del BIC encontró un importante apoyo institucional. Entre ellos, los de la Junta de Centro de la Escuela de Arquitectura de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, la plataforma creada ad hoc “Salvemos El Oasis de Maspalomas”, la Real Academia de Bellas Artes de San Miguel Arcángel, la Real Sociedad Económica de Amigos del País de Gran Canaria, el Consejo Superior de los Colegios de Arquitectos de España, la Real Academia de Bellas Artes de San Fernando, la Fundación Internacional Docomomo Ibérico, el Instituto del Patrimonio Cultural de España, la Fundación Cesar Manrique y Ben Magec-Ecologistas en Acción.

El efecto inmediato de la incoación de este procedimiento fue la suspensión provisional durante la tramitación del Expediente y a expensas de lo que se determinase en su Resolución final del otorgamiento de la licencia de demolición por parte del Ayuntamiento de San Bartolomé de Tirajana, con fecha 22 de febrero de 2013, a instancias del Consejero de Gobierno de Cultura, Patrimonio

Histórico y Museos del Cabildo de Gran Canaria, en conformidad con el artículo 20.2 de la Ley 4/1999.

El 6 de abril de 2013, RIU presentó una documentación técnica y patrimonial, justificando la improcedencia de la propuesta, solicitando a la Corporación Insular que no incoara el procedimiento. También presentó una auditoría técnica de 140 folios, elaborada por Bureau Veritas, suscritas por dos arquitectos y tres arquitectos técnicos, en el que, además de alegar que el establecimiento hotelero carece de los valores necesarios para tal declaración, se subrayó que la cimentación del edificio presentaba un estado y durabilidad futura con "una gran incertidumbre, lo que afecta a la seguridad". Ambos documentos sustentaron el recurso contencioso-administrativo 261/2013, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 6 de Las Palmas, que interpuso contra el citado Acuerdo del Consejo de Gobierno Insular, de 30 de abril de 2013. Del mismo modo, ante la incertidumbre de la situación, Riu reabrió el Hotel el 8 de mayo de 2013, con categoría de cuatro estrellas —una menos de las que tenía— y régimen de todo incluido. Asimismo, amenazó con desviar la inversión prevista en el Hotel hacia la isla de Tenerife, concretamente a los hoteles Riu Palace Tenerife y Riu Arecas (Periódico La Provincia, de 3 de mayo de 2013), al considerar que sus derechos legítimos se han visto comprometidos.

La Junta Directiva de la Federación de Empresarios de Hostelería y Turismo de Las Palmas (FEHT) del 3 de mayo de 2013 adoptó, por mayoría —siete votos a favor, uno en contra (el Grupo Lopesan) y dos abstenciones—, el acuerdo de interponer la oportuna acción judicial contra la decisión del Cabildo Insular, al entender que suponía una intromisión ilegítima de la Administración en las iniciativas empresariales y un grave atentado contra la seguridad jurídica. Esta oposición de la FEHT y, sobre todo, su posicionamiento favorable al proyecto de Riu y, por tanto, en contra de los intereses del Grupo Lopesan, provocó que éste la abandonase en enero de 2014, al no sentirse representado por su Junta Directiva; no obstante, con la mediación de Agustín Manrique de Lara, Presidente de la Confederación Canaria de Empresarios y el compromiso de eliminar el conflicto de la agenda de dicha Federación, volvió a integrase al mes siguiente.

Durante la fase insular de instrucción de este expediente de BIC, la Universidad de La Laguna, Casa de Colón y Universidad de Las Palmas de Gran Canaria emitieron seis informes favorables —dos cada uno, al considerarse que los emitidos en un primer momento eran insuficientes—, en su condición de instituciones consultivas de Canarias en materia de Patrimonio Histórico (artículo de la Ley 4/1999). Del mismo modo, se formularon dos informes técnicos jurídicos favorables a la declaración por parte del Letrado Asesor-Titular del Cabildo de Gran Canaria (29 de abril de 2013) y la Jefa del Servicio de Cultura y Patrimonio Histórico de esta Corporación Insular (21 de marzo de 2014).

Por su parte, Riu presentó cuatro informes que cuestionan la relevancia histórica de este ámbito territorial. Esta documentación Riu la completó con el informe elaborado por el Juan Torres Alemán, arquitecto y ex-decano del Colegio de

Arquitectos de Canarias, en el que se señalaba expresamente que el Hotel Riu Grand Palace Maspalomas Oasis “no posee elemento alguno para ser catalogado como bien de interés cultural”, en cuanto “ha perdido cualquier valor arquitectónico cultural, a la vez que no ha ganado el valor histórico de lo antiguo”; a su juicio, el objeto de esta catalogación “es boicotear e impedir in extremis su renovación y modernización, obviando principios básicos como el respeto a la legislación vigente y a la seguridad jurídica”.

A principios de agosto de 2013, el Grupo Lopesan planteó una nueva propuesta a Riu, a través del Gobierno de Canarias, en concreto, la empresa pública GesPlan, para reordenar de forma conjunta la Urbanización del Oasis de Maspalomas. Siguiendo la ya indicada operación de sustitución de los inmuebles ubicados en el frente litoral, se planteó que si Riu no deseaba integrarse en ese proyecto comercial, el Grupo Lopesan podía permutar la parcela resultante del derribo del Hotel Riu Grand Palace Maspalomas Oasis por otra ubicada en este municipio. Asimismo, el Grupo se comprometía, como nuevo propietario del solar, a no edificar un nuevo hotel, salvo que la declaración del BIC impidiera su derribo. Esta propuesta resultó coherente con una novedad incorporada al expediente de incoación de la declaración del BIC tras culminar el trámite de audiencia y de contestación de las alegaciones; nos referimos al Anexo III del Acuerdo del Consejo Insular relativo a “Propuesta de criterios que regirán las futuras intervenciones sobre el BIC, en la categoría de sitio histórico, de la franja de terreno del Oasis de Maspalomas (término municipal de San Bartolomé de Tirajana), para la protección, recuperación, el mantenimiento y la difusión de los valores históricos y naturales del Oasis de Maspalomas y de su entorno inmediato con una actividad económica sostenible, que, al menos, tenga una rentabilidad equivalente, así como para la protección y recuperación del perfil identitario de dicho paraje natural histórico, a efectos, esencialmente, de que ninguna edificación sobrepase el palmeral, ni compita en altura con el Faro de Maspalomas”. Su inclusión al procedimiento se justificó por el hecho de que, si bien el 96,8% de la superficie propuesta como BIC era compatible con los criterios generales de protección de esta figura, el resto necesitaba reordenación a través de un Plan Especial de Protección, que el Cabildo de Gran Canaria preveía aprobar antes de final del año 2013. Sin embargo, este anexo se convirtió en una cuestión polémica, ya no sólo porque no se sometió a un nuevo trámite de información pública, sino porque el criterio que se estableció hasta la aprobación de dicho Plan fue el de priorizar el uso comercial de la zona sobre el hotelero y el residencial.

Igualmente polémico resultó que, en medio de este proceso, la Fiscalía Provincial de Las Palmas abrió una investigación penal por presuntos delitos de corrupción urbanística vinculados a la tramitación del expediente de incoación de la declaración del BIC. Esta decidió iniciar unas diligencias preprocesales tras una denuncia a la Fiscalía Especial contra la Corrupción el 18 de diciembre de 2013 por parte del empresario Cristóbal Rodríguez Marichal, principal propietario y promotor de la rehabilitación del Centro Comercial Oasis, en la que se señalaba la existencia de contratos y negociaciones entre él, los representantes del Grupo

Lopesan y el despacho de abogados del Presidente del Cabildo de Gran Canaria —en ese momento dirigido por su hija—, para la renovación de establecimientos turísticos y recalificaciones urbanísticas (Periódico La Provincia de 24 de marzo de 2014). Recuérdese que el Centro Comercial también está integrado en el Plan de Modernización, Mejora e Incremento de la Competitividad de San Bartolomé de Tirajana, proyectándose su derribo y construcción de un nuevo edificio.

El Consejo de Gobierno Insular del Cabildo de Gran Canaria, en sesión celebrada el día 27 de marzo de 2014, acordó elevar el expediente, de unos 6.000 folios, a la Consejería de Cultura, Deportes, Políticas Sociales y Vivienda del Gobierno de Canarias, lo cual se hizo el 14 de abril. No obstante, el 8 de mayo de 2014, el Director General de Cooperación y Patrimonio Cultural del Gobierno de Canarias lo devolvió, al considerar que durante la fase insular se cometieron algunos errores (faltaban notificaciones, trámites de audiencia, etc.) y faltaba un informe sobre el posible impacto económico de la declaración de BIC. Por su parte, el 23 de mayo de 2014, Riu denunció la mora ante el Cabildo Insular de Gran Canaria por haber transcurrido más de 12 meses desde el 30 de abril de 2013 (fecha del Acuerdo del Cabildo Insular de incoación), por lo que, en virtud de los artículos 21.2 de la Ley 4/1999 y 17 del Decreto del Gobierno de Canarias número 111/2004, aquél tenía 2 meses (hasta el 22 de julio de 2014) para terminar y/o subsanar la fase insular y enviar nuevamente el expediente al Gobierno de Canarias.

La Corporación Insular no agotó ese plazo de subsanación. A través de sus Servicios de Cultura y Patrimonio Histórico, y de Asesoría Jurídica, redactó y envió —junto al expediente de incoación de la declaración del BIC— un informe jurídico, con fecha de 10 de junio de 2014, por los mencionados Letrado Asesor-Titular y la Jefa del Servicio de Cultura y Patrimonio Histórico, corroborando y complementando todos los informes técnicos y jurídicos relativos a las alegaciones formuladas por los interesados durante los trámites de audiencia e información pública. A partir de ese momento, se iniciaron los dos meses (hasta el 9 de agosto) que el Gobierno de Canarias tenía ahora para proceder a la declaración del BIC; recuérdese que no lo hacía dentro de ese tiempo y en la forma debida, el expediente caducaba, quedando sin efecto, no pudiendo volver a incoarse hasta después de tres años. Durante este período, desde la Dirección General de Ordenación del Territorio del Gobierno de Canarias (Servicio de Ordenación del Suelo Rústico y Espacios Naturales Protegidos, de fecha 22 de mayo de 2014; Servicio Técnico de Planeamiento Urbanístico Oriental, de fecha 17 de junio de 2014; y Servicio Técnico de Planeamiento Territorial Oriental y Servicio Jurídico Administrativo de Planeamiento Territorial, de fecha 20 de junio de 2014), la Unidad de Valoraciones de la Consejería de Obras Públicas, Transportes y Política Territorial (17 de junio de 2014), el Área de Coordinación de Planeamiento (11 de julio de 2014), y el Servicio de Régimen Jurídico de la Consejería de Cultura, Deportes, Políticas Sociales y Vivienda (29 de julio de 2014) se emitieron los correspondientes informes técnicos.

El 18 de julio de 2014, con carácter previo a la sesión del Consejo del Patrimonio Histórico de Canarias, se celebró su Ponencia Técnica de Patrimonio Arqueológico, Etnográfico y Paleontológico, a la que sólo asistieron cinco de sus nueve miembros con voz y voto; el resultado fue de cuatro votos a favor y una abstención. Como es lógico, esta postura, contraria de la patronal turística a la declaración del BIC, tuvo su contestación por el presidente del Consejo de Vigilancia de IFA Hotels. Del mismo modo, los Grupos Políticos del Partido Popular y Nueva Canarias-Nueva Gran Canaria del Cabildo de Gran Canaria presentaron al Pleno de 23 de julio de 2014 una moción solicitando al Consejo del Patrimonio Histórico de Canarias para que, "apartándose del único dictamen desfavorable, formulado por aquella supuesta Ponencia Técnica en 2 folios y medio […] informe favorablemente, en su próxima sesión del día 24 de julio de 2014".

La FEHT se expresó en contra a esta decisión, acusando al Cabildo de Gran Canaria "de manejar a su conveniencia difusos y muy controvertidos datos históricos", como "la presunta presencia de Colón en la zona del palmeral del oasis de Maspalomas" (Periódico La Provincia, de 28 de julio de 2014). Asimismo, cuestionó su intención de "reordenar la actividad económica de la zona, en claro perjuicio de las empresas que actualmente están ubicadas en la misma, que además está absolutamente consolidada urbanística y comercialmente", calificando de "incomprensible" que se impida la demolición de "un hotel obsoleto, para la construcción de otro en el mismo sitio, con la categoría de gran lujo y se cercenen las posibilidades de rehabilitación de los establecimientos existentes en la zona". Del mismo modo, mostró su crítica a los criterios aprobados en el citado Anexo III.

Sin embargo, dicha petición tuvo una respuesta positiva por el Consejo del Patrimonio Histórico de Canarias, que emitió un informe favorable, aunque, a diferencia de lo sucedido en la Ponencia, por 8 votos favorables, 7 en contra y dos abstenciones. A pesar de ello, la Consejera de Cultura, Deportes, Políticas Sociales y Vivienda, tras la deliberación del Gobierno en su reunión del día 1 de agosto de 2014 —por tanto, ocho días antes de la fecha límite—, decidió no proceder a la declaración del BIC (Decreto 90/2014, de 1 de agosto). Ello fue posible porque, en función de lo establecido en el artículo 22.1 de la Ley 4/1999 y del pronunciamiento del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, en sus Sentencias de 24 de noviembre de 2006 y 11 de julio de 2008, este informe es preceptivo, aunque no vinculante, a la vez que, en virtud del Reglamento sobre Procedimiento de Declaración y Régimen Jurídico de los Bienes de Interés Cultural, aprobado por Decreto 111/2004, de 29 de julio, el Gobierno de Canarias puede apartarse motivadamente del mismo cuando sea desfavorable.

Casi de forma simultánea al rechazo a la declaración del BIC, con una gran celeridad e inusitada capacidad de reacción política, el Gobierno de Canarias, en sesión celebrada el día 1 de agosto de 2014 adoptó, fuera del orden del día, dictar la Resolución de 6 de agosto de 2014. Ésta ordena la incoación y tramitación a la Consejería de Obras Públicas, Transportes y Política Territorial, al amparo de lo

previsto en el artículo 47 Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las leyes de Ordenación del Territorio y de Espacios Naturales de Canarias, del procedimiento de suspensión de las determinaciones urbanísticas aplicables en el ámbito de suelo urbano consolidado de la urbanización El Oasis (las parcelas A y D) del Plan General de Ordenación de San Bartolomé de Tirajana y del Plan de Modernización, Mejora e Incremento de la Competitividad de San Bartolomé de Tirajana.

Se produjo un cambio de argumento, abandonándose el interés histórico de la supuesta presencia de Colón en el palmeral del Oasis, para plantear su importancia como un hábitat prioritario sujeto a la Directiva 92/43/CE de 21 de mayo, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la flora y fauna silvestres y el artículo 5 del Decreto 62/2006, de 16 de mayo, por el que se establecen medidas para favorecer la protección, conservación e identidad genética de la palmera canaria. De esta manera, la suspensión de las determinaciones del planeamiento urbanístico pretende su máxima protección ambiental, garantizando su disfrute público, conforme al artículo 52 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad. A este respecto, llama la atención lo señalado a este respecto en dicha Resolución: “Entre las posibles afecciones a las que pueden estar sujetos los palmerales, destaca, fundamentalmente, la proyección de sombras sobre el palmeral, por lo que el planeamiento debe limitar la implantación de cualquier edificación, cuya altura y disposición de los volúmenes edificados puedan proyectar sombras que afecten al hábitat de forma significativa”. Como se puede apreciar, se trata de una clara alusión al problema de la altura del edificio propuesto por Riu. Así, se plantea que “Además, con los objetivos de recuperación ambiental cabe propiciar una mejora en la percepción visual del BIC del Faro de Maspalomas que, en consecuencia, podría beneficiarse de una nueva ordenación urbanística que recuperase un entorno libre de edificación que realzara la figura emblemática y representativa del histórico inmueble, así como una mayor integración y permeabilidad con la Playa de Maspalomas”.

En cualquier caso, esta medida de suspensión y alteración de planeamiento no sólo constituye un inusitado modo de proceder respecto a la decisión de no declarar el BIC por parte del propio Gobierno de Canarias, en concreto, de la Consejería de Cultura, Deportes, Políticas Sociales y Vivienda, sino también una clara y evidente intención de eludir el cumplimiento de su pronunciamiento, e incluso, de reemplazar su parecer a través de la Consejería de Obras Públicas, Transportes y Política Territorial. Indudablemente, se trató de una medida dirigida a evitar las consecuencias de la denegación y, sobre todo, el vacío legal generado. Así, planteada desde el principio de la precaución, pues, como se indicó en la citada Moción presentada al Pleno del Cabildo de Gran Canaria, a partir de ese momento, se podrían acometer “con toda seguridad, nuevas construcciones y actuaciones, totalmente contrarias a los criterios de protección del BIC, que prácticamente imposibilitarán dicha futura y nueva incoación”. Por tanto, estamos ante una decisión que no se hubiera tomado si la declaración de BIC hubiera sido favorable. La Junta Directiva de la FEHT celebrada el 3 de

octubre 2014, manifestó su desacuerdo unánime con esta decisión administrativa, tomada ahora desde la escala autonómica, adoptando el acuerdo de acometer las acciones que fueran necesarias, para dejarla sin efecto.

Esta decisión persigue el mismo objetivo que el pretendido con la propuesta de declaración del BIC, aunque con un mecanismo diferente (a través del planeamiento urbanístico) y criterio distinto (el ambiental). Del mismo modo, constituye un mecanismo por el que el Gobierno de Canarias se subroga las competencias de ordenación urbanística de la zona. Con ello, la escala competencial de toma decisiones se ha desplazado, pasando de la insular —la correspondiente al Cabildo de Gran Canaria— al regional —Gobierno de Canarias—; se trata de un intento de "alejamiento" de los empresarios a los responsables políticos —y, por tanto, a los que toman las decisiones—, al considerarse preciso "limitar el número de los que podían llegar a quien decide" (Villar, 2009). Así, la Consejería de Obras Públicas, Transportes, Política Territorial debía someter al Gobierno una propuesta sobre este asunto antes del 15 de octubre del 2014, una vez realizados los trámites de audiencia al Ayuntamiento de San Bartolomé de Tirajana y al Cabildo Insular de Gran Canaria, así como una vez emitido el preceptivo informe de la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias; a su vez, debía adoptar las medidas cautelares de protección del hábitat del palmeral del Oasis de Maspalomas, de forma directa o en colaboración con GesPlan, a la que se hizo la encomienda.

Por su parte, Riu presentó en abril de 2015 una cuarta alternativa a su proyecto inicial con cuatro importantes variaciones: la capacidad alojativa se reduce a 740 plazas, la altura se reduce sobre su propio suelo hacia el Plan Parcial de Meloneras a cinco —las mismas del inmueble original—, se dispone paralelo a la carretera de acceso (la avenida de Cristóbal Colón) y no a la playa —ello mejoraría la servidumbre de vista de otras instalaciones hoteleras—, así como la superficie de parcela ocupada se limita a 40.000 m2.

En diciembre de 2015 presentó una nueva propuesta, que reduce de forma notable su volumen —tiene una ocupación del 19,5% de la parcela, frente al 25% permitido por la normativa—, altura máxima —de los 24 metros se reduce a 20,4 metros en sus puntos más altos, convirtiéndose así en el más bajo de la zona**,** a la vez que permite contemplar perfectamente el jardín— y longitud —ha reducido en 95 metros para pasar de los 163 metros del anterior proyecto a los 68 metros actuales—, con la consiguiente reducción del impacto visual. Lo mismo sucede con la inversión, que aumenta hasta los 65 millones de euros.

En marzo de 2016, el Comité de Inversiones del Gobierno canario propuso el derribo del Hotel Riu Oasis de Maspalomas y la declaración del nuevo como "proyecto estratégico", con lo que se beneficiaría de una tramitación abreviada, en la mitad de los plazos ordinarios. Esta decisión entra, de nuevo, en pugna con la del Cabildo de Gran Canaria, que votó en contra de tal designación estratégica, a la vez que volvió a defender la declaración del Oasis de Maspalomas como Bien de Interés Cultural.

4. CONCLUSIONES

En coherencia con el planteamiento de Krutwaysho y Bramwell (2010) acerca de que la implementación de las políticas debe ser examinada en términos de relaciones entre las disposiciones administrativas y los grupos de la sociedad civil implicadas, el análisis realizado del conflicto de renovación del Hotel Riu Grand Palace Maspalomas Oasis no sólo nos ha permitido identificar los actores estratégicos, sino también evaluar las complejas interrelaciones que han existido entre lo público y privado, así como las reacciones de estos últimos ante las decisiones de los primeros. Desde este punto de vista, el conflicto se plantea como un caso especialmente interesante en donde se puede observar que la ausencia de gobernanza territorial deriva en problemas de gobernabilidad. De esta manera, las decisiones técnico-político-administrativas han resultado claves en la orientación y coordinación del conflicto, al elaborar, e incluso, "manipular", los marcos legales y los procedimientos administrativos que han regulado el proceso. En este sentido, éste se ha caracterizado por bandazos legislativos y cambios interesados de argumentos y criterios, como consecuencia de los vaivenes políticos, las improvisaciones, las imprecisiones y el planteamiento de diversas soluciones; así, se ha pasado de la necesidad de proteger el valor arquitectónico del edificio, al mérito ambiental del ámbito territorial del Oasis, pasando por su valor histórico. Además, dichos marcos legales se han planteado desde el habitual modelo burocrático y de control jerárquico, caracterizado por imposiciones descendentes (top-down), enmarcadas en paradigmas estáticos, a modo de sistema cerrado, sin retroalimentación (positiva o negativa), con preeminencia de explicaciones lineales del tipo causa-efecto y de la unidireccional información pública.

Sin embargo, el elemento que aporta singularidad al conflicto es que no ha surgido sólo de esa injerencia de lo público. Por el contrario, éste ha surgido de la interferencia interesada de la "empresarialidad" de un actor privado, el Grupo Lopesan. Así, como reacción sobre el proyecto propuesto por Riu, aquél ha ejercido una influencia decisiva no sólo sobre los gobernantes insulares, sino también sobre el poder ejecutivo. Con ello, desde su parcela de poder, este Grupo se ha comportado como un actor a modo de "definitive stakeholders" (Mitchell et al. 1997), hasta el punto que, incluso, ha llegado a definir la agenda política del Cabildo Insular de Gran Canaria y del Gobierno de Canarias. Por tanto, se ha comportado como un lobby, cuya forma de proceder se ha acercado a posturas próximas al oligopolio.

El conflicto pone de manifiesto la consideración del planeamiento urbanístico como una política y una actuación competencia de las administraciones públicas al servicio de los intereses empresariales. De este modo, las iniciativas públicas emprendidas durante el proceso descrito no se han tomado desde la lógica de la planificación territorial, entendida como una práctica técnica que, a modo de proceso sistemático de reflexión (análisis) + programación de la acción, se dirige a la definición del modelo de ordenación más adecuado; por el contrario, han surgido de la espontaneidad y de un impetuoso proceso de toma de decisiones

interesadas sobre el ámbito del palmeral, en el que el Grupo Lopesan está condicionando la reflexión y práctica relativa a su ordenación territorial y urbanística.

Desde este punto de vista, el proceso de búsqueda de decisiones públicas relativas al mantenimiento y mejora de la calidad ambiental del Oasis de Maspalomas tomadas desde la escala insular, en un primer momento, y de la autonómica, en esta última fase, se ha visto matizado por la discusión y negociación entre los actores privados que han intervenido en el proceso. No obstante, la declaración del BIC ha sido una cuestión básicamente semántica, pues la verdadera intención del Grupo Lopesan es lograr un cambio de uso en la zona, coherente con sus intereses empresariales; ello resultó una decisión lógica, pues argumentar su oposición en la cuestión especulativa hubiera supuesto su consideración como una medida de política económica, difícilmente defendible jurídicamente y desde la esfera de lo público. Esto hace que la dinámica de este ámbito territorial no esté predeterminada, siendo dependiente, entre otras circunstancias coyunturales locales y globales, del comportamiento derivado de la competencia y rivalidad en esta área turística entre Riu y Lopesan, y de sus respectivos touroperadores, TUI y Tomás Cook.

Por consiguiente, las presiones de parte han favorecido al oferente más influyente, el Grupo Lopesan; así, lo colectivo se ha supeditado a sus intereses y servidumbres individuales. Este es el que ha tenido realmente la capacidad de intervención, guiados por la lógica de las oportunidades que dicta el mercado, llegando, incluso, a incidir sobre el principio de no discriminación de los operadores económicos. De este modo, el Grupo Lopesan ha puesto una barrera, casi total, no a la entrada de nuevos operadores y, por tanto, un cierre de mercado, sino al desarrollo de un competidor dentro del mismo (Riu), a modo de evitar que puede moverse en la “gama alta” de los alojamientos turísticos (Rodríguez y Santana, 2013). Así, el conflicto es un ejemplo de cómo un interés particular y decisiones públicas, a través de la ordenación territorial, han incidido directamente sobre la creatividad, innovación, emprendimiento y, sobre todo, el ejercicio libre de la función empresarial de la parte “perjudicada” (Riu), al hacerlo depender del criterio subjetivo de la administración pública (Villar, 2003).

En cualquier caso, la protección del inmueble hubiera generado una importante incertidumbre en relación con la política canaria de renovación de los alojamientos turísticos. Ello se debe a que hubiera abierto la posibilidad de suspender cualquier interés de un promotor a renovar su establecimiento de alojamiento turístico con un mínimo valor arquitectónico, histórico o similar, ante el riesgo de que surja una reacción similar a la que hemos descrito. Considerando que la gobernanza, en general, y los procesos de negociación que conlleva, en particular, juegan un rol importante en el éxito de cualquier proceso de regeneración de un área turística, estimamos que la clave del conflicto radica en la ausencia de espacios y cauces de participación necesarios y adecuados para alcanzar consensos, pactos y soluciones consensuadas. Desde este punto de vista, como cualquier otro conflicto, su solución implica un proceso permanente y cooperativo de implicación

y diálogo intenso y continuo entre las múltiples y diversas partes interesadas. El fin último es lograr un escenario favorable de gobernabilidad y, por tanto, una visión compartida y trasparente en los procesos de adopción de las decisiones y soluciones, que permita crear las condiciones para que éstas sean reconocidas y asumidas por la colectividad, así como los escenarios de concertación entre el objetivo técnico-político-administrativo y los múltiples y diversos intereses y expectativas de los actores estratégicos implicados.

En definitiva, el conflicto de la renovación del Hotel Riu Grand Palace Maspalomas Oasis debe plantearse, al menos en teoría, en torno a la denominada "cohesión territorial", que, inspirada por las directrices europeas sobre la Ordenación del Territorio, sólo puede alcanzarse con la gobernanza territorial. En la medida en que la gobernanza turística es un paso más en el gobierno del turismo (Velasco, 2010), ésta puede aportar soluciones eficaces al conflicto de la renovación del Hotel Riu Grand Palace Maspalomas Oasis.

BIBLIOGRAFÍA

CASTELLS, M. (2005): "The Network Society: from Knowledge to Policy", cap. 1 en Castells, M y Cardoso, G. (eds.): *The Network Society: From Knowledge to Policiy.* Center for Transatlantic Relations, Washington DC.

CENTELLES, J. (2006): *El buen gobierno de la ciudad. Estrategias urbanas y política relacional.* Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), Madrid.

CERRILLO, A. (2005): "La Gobernanza Hoy: introducción", cap. 1 en Cerrillo, A. (Coord.): *La Gobernanza Hoy: 10 textos de referencia.* Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), Madrid, pp. 9-35.

CRAVACUORE, D., ILARI, S. y VILLAR, A. (2004): *La articulación en la gestión municipal. Actores y políticas.* Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires.

DÍAZ-REIXA, J. (2009): "Precedentes insulares de la inejecución de sentencias", en Riveiro, M. y Miguélez, A. (Eds.): *II Jornadas de Legalidad Territorial y Ambiental*. Observatorio Reserva de la Biosfera Lanzarote, pp. 171-190.

FARINÓS, J. (2008): "Gobernanza Territorial para el Desarrollo Sostenible: estado de la cuestión y agenda", en *Boletín de la AGE*, 46, pp. 11-32.

HERNÁNDEZ-GUTIÉRREZ, A. (1987): *Arquitectura y urbanismo del turismo de masas en las Islas Canarias*. Consejería de Turismo y Transportes del Gobierno de Canarias, Santa Cruz de Tenerife.

HERNÁNDEZ-LUIS, J. (2010): "Transformación de una gran propiedad agraria en suelo turístico: El ejemplo del sur de Gran Canaria", en *Turismo,* 2, pp. 23-36.

KOOIMAN, J. (Dir.) (1993): *Modern governance. New government-society interactions*, Sage, Londres.

KOOIMAN, J. (2005): "Gobernar en Gobernanza", cap. 3 en Cerrillo, A. (Coord.): La gobernanza hoy: 10 textos de referencia. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), Madrid, pp. 57-81.

KRUTWAYSHO, O. y BRAMWELL, B. (2010): "Tourism policy implementation and society", en *Annals of Tourism Research*, 37, pp. 670-691.

MADOERY, O. (2007): *Otro desarrollo. El cambio desde las ciudades y regiones.* Universidad General de General San Martín (UNSAM), Buenos Aires.

MAYNTZ, R. (2001): "El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna", *Revista del CLAD. Reforma y Democracia*, 21, pp. 1-8.

MITCHELL, R., AGLE, B. y WOOD, D. (1997): "Towards a theory of stakeholder identification: Defining the principle of who and what really counts", en *Academy of management Review*, 22 (4), pp. 853-886.

PRATS i CATALÀ, J. (Coord.) (2006): *A los príncipes republicanos. Gobernanza y desarrollo desde el republicanismo cívico.* Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), Madrid.

PRATS i CATALÀ, J. (2005a): *De la burocracia al management, del management a la gobernanza. Las transformaciones de las Administraciones Públicas de nuestro tiempo.* Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), Madrid.

PRATS i CATALÀ, J. (2005b): "Modos de gobernación de las sociedades globales", cap. 7 en Cerrillo, A. (Coord.): *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), Madrid, pp. 145-172.

PRATS i CATALÀ, J. (2005c): "La construcción social de la gobernanza", en Vidal, J.M. y Prats i Català, J. (Coords.): *Gobernanza. Diálogo Euro-Iberoamericano sobre el Buen Gobierno.* Instituto Nacional de Administración Pública y Editorial Colex, Madrid, pp. 21-76.

RODRÍGUEZ, P. y SANTANA, M. (2013): "La reconversión hotelera en las regiones turísticas españolas. Rasgos y efectos generales", en *XI Congreso Español de Sociología*.

ROMERO, J. y FARINÓS, J. (2011): "Redescubriendo la Gobernanza más allá del buen gobierno. Democracia como base, desarrollo territorial como resultado", en *Boletín de la AGE,* 56, pp. 295-319.

ROJO, A. (2005): "La gobernanza: un modelo alternativo de gestionar el conflicto", en *Revista de pensamento do Eixo Atlantico*, 8, pp. 5-30.

SIMANCAS CRUZ, M. R. (2015): “Cuando falla la gobernanza turística: análisis del conflicto generado por el proyecto de renovación del Hotel Maspalomas Oasis (Islas Canarias, España)”, *Atlántida. Revista Canaria de Ciencias Sociales*, nº 6, pp. 33-67.

VELASCO, Mª (2010): “El papel del conocimiento en los nuevos modelos de gobernanza turística regional y local”, en Antón, S. (Ed.): *Conocimiento, creatividad y tecnología para un turismo sostenible y competitivo.* Asociación Española de Expertos Científicos en Turismo, Tarragona, pp. 131-140.

VILLAR, F. (2003): “El derecho de propiedad del suelo”, en Villar, F. (Dir.): *Derecho Urbanístico de Canarias*. Instituto de Estudios Canarios y Cabildo Insular de Tenerife, Santa Cruz de Tenerife, pp. 64-96.

VILLAR, F. (2009). “La política turística de Canarias”, en Simancas, M.R. (Coord.): *El impacto de la crisis en la economía canaria* (Volumen I). Real Sociedad Económica de Amigos del País de Tenerife Y Cabildo Insular de Tenerife, San Cristóbal de La Laguna, pp. 469-492.

F. LAS EXPERIENCIAS DE BUEN GOBIERNO (GOBERNANZA) EN GESTIÓN TERRITORIAL, AMBIENTAL Y URBANA

La participación ciudadana, instrumento imprescindible para la agilización de los planes especiales de protección de los conjuntos históricos.

Diria Luz Morales Casañas
Doctora en derecho, abogada en ejercicio.

RESUMEN
En España existen a día de hoy 909 Conjuntos Históricos, de ellos 42 están en Canarias y todos deberían tener aprobado un instrumento de ordenación como un Plan Especial de Protección esencial para su gestión y protección. Pero son pocos, aquellos que los tienen aprobados, estando expuestos al deterioro y a la pérdida de aquellos valores que produjeron su reconocimiento. La participación de la ciudadanía preocupada por su patrimonio y entorno puede ser el instrumento que agilice su elaboración.

ABSTRACT
In Spain today there are 909 Historical Centres, 42 of them are in Canary Islands and all must have approved a special protection plan which is essential for its management and protection. But only a few of them it have approved one, the rest are exposed to the deterioration and loss of values that produced their recognition. The participation of the citizens concerned about their heritage and environment can be the instrument to expedite its elaboration.

PALABRAS CLAVE
Conjunto histórico, plan especial de protección, patrimonio, participación, ciudadanía, administración pública, ley.

KEYWORDS
Historical center, especial protection plan, heritage, participation, citizens, public administration, law.

1. LOS CONJUNTOS HISTÓRICOS

El legislador español en 1985, ofreció una descripción lo más amplia posible, de las diferentes formas de asentamiento poblacional, que son susceptibles de ser declaradas B.I.C. como Conjunto Histórico, estableciendo la siguiente definición:

> "Conjunto Histórico es la agrupación de bienes inmuebles que forman una unidad de asentamiento, continua o dispersa, condicionada por una estructura física representativa de la evolución de una comunidad humana por ser testimonio de su cultura o constituir un valor de uso y disfrute para la colectividad. Asimismo es Conjunto Histórico cualquier núcleo individualizado de inmuebles comprendidos en una unidad superior de población que reúna esas mismas características y pueda ser claramente delimitado[1]"

En los últimos años del siglo XX, la problemática del centro histórico no se aborda como un problema aislado, se relaciona en el conjunto de la trama urbana, considerando su papel esencial para el desarrollo global del sistema urbano y entendiendo la ciudad como un espacio para la vida, siguiendo lo recogido en el Congreso de la UNESCO celebrado en Quito y que definió los Centros Históricos como *"Todos aquellos asentamientos humanos vivos, fuertemente condicionados por una estructura física proveniente del pasado, reconocibles como representativos de la evolución de un pueblo",* y donde por tanto la redacción de los nuevos Instrumentos de ordenación, en este caso los Planes Especiales de Protección [P.E.P.] de los Conjuntos Históricos, debe respetar esa evolución del pueblo, el cual debe ser escuchado a la hora de ser elaborados.

La Declaración de la UNESCO de Nairobi de 1976 que versa sobre la *Salvaguarda de los Conjuntos Históricos o tradicionales y su función en la vida contemporánea*, ya recogía el planteamiento amplio del problema de los Conjuntos Históricos, su identificación como patrimonio universal irremplazable, entendiendo por tanto necesaria su salvaguardia e integración en la vida colectiva como una obligación de los gobiernos y de los ciudadanos en cuyos territorios se encuentran[2], los cuales que deben ser consultados y fomentada su participación en la gestión y planificación de su salvaguardia así como en la ejecución de las obras del mismo fin. Misma filosofía se contempla en la Carta de Toledo o Washington de 1986 del ICOMOS, que establece entre sus principios como requisito imprescindible para la conservación con éxito de las ciudades históricas, la participación y el compromiso de sus habitantes.

---

1 Artículo 15.3 Ley 16/1985 del Patrimonio Histórico Español [LPHE], esta definición de los Conjuntos Históricos es casi idéntica a la recogida en la Ley 4/1999 de Patrimonio Histórico de Canarias [LPHCan], en su artículo 18.1.b): «Conjunto Histórico: agrupación de bienes inmuebles que forman una unidad de asentamiento de carácter urbano o rural, continua o dispersa, o núcleo individualizado de inmuebles condicionados por una estructura física representativa de la evolución de una comunidad humana por ser testimonio de su cultura o constituir un valor de uso y disfrute para la colectividad».

2 GONZÁLEZ-VARAS, I., *Conservación de Bienes Culturales. Teoría, historia, principios y normas,* Manuales Arte Cátedra, Madrid, 2000, p.477.

> “No debe olvidarse jamás que la salvaguardia de las ciudades y áreas urbanas históricas concierne en primer lugar a sus habitantes[3]”.

Acercándonos en el tiempo, esa misma planificación y adhesión de la participación ciudadana en materia cultural y por ende en la defensa del patrimonio cultural se reconoce como imprescindible en la Agenda Cultural 21 de Barcelona, aprobada en el año 2014, durante la celebración del IV Foro de Autoridades Locales para la inclusión social de Porto Alegre, en el marco del Primer Foro Universal de Las Culturas. Filosofía compartida por el Consejo de Europa, el cual en estos últimos años ha convertido en una línea importante de sus objetivos el fomentar que los Estados miembros cuenten con la participación de la ciudadanía a la hora de elaborar sus políticas culturales[4] y que la gobernanza cultural, sea más abierta, participativa, efectiva y coherente.

En los tiempos que corren, las Administraciones Públicas, evidentemente, por sí solas no pueden hacer frente a la tarea de proteger, rehabilitar, conservar, gestionar y difundir este inmenso patrimonio; necesitan, aunque muchas veces no quieran reconocerlo, de la colaboración de la ciudadanía, y más en esta época de crisis generalizada, donde los presupuestos destinados a la cultura no hacen otra cosa que disminuir.

Los organismos internacionales como hemos visto así lo reconocen, y lo recogen en una considerable cantidad de textos normativos y recomendaciones, todos ellos concluyen con la afirmación de que es necesaria la implicación de la sociedad para lograr la protección eficaz del patrimonio cultural.

2. EL PLAN ESPECIAL DE PROTECCIÓN.

2.1. La falta de redacción del PEP. El grave problema de los Conjuntos Históricos.

En el caso específico de los Conjuntos Históricos, uno de los problemas más graves a los que se enfrenta tras su declaración es la nula intención de la Administración competente en elaborar el instrumento de planeamiento que debe ordenar ese espacio. Permitiendo que el paso del tiempo degrada o produzca la desaparición de aquellos valores extraordinarios que produjeron su declaración como BIC.

[3] Artículo 3 de la Carta de Washington 1987 “La participación y el compromiso de los habitantes son imprescindibles para llevar a cabo la conservación de las ciudades históricas y debe ser estimulada. No debe olvidarse jamás que la salvaguardia de las ciudades y áreas urbanas históricas concierne en primer lugar a sus habitantes”

[4] Conclusiones del Consejo sobre la gobernanza participativa del patrimonio cultural. (2014/C 463/01)

2.1.1 El Plazo para su realización. El caso de Canarias.

La norma estatal de patrimonio histórico[5], establece que producida la declaración de BIC de bienes con la categoría de Conjunto Histórico, el municipio o municipios afectados deberán redactar un Plan Especial de Protección [PEP] u otro instrumento de planeamiento que cumpla con las exigencias de protección recogidas en la propia ley[6]. Dando por tanto, libertad a la Administración competente para elegir aquel instrumento de ordenación que le resulte más adecuado, y aunque la LPHE no se decanta por ninguno, hace especial referencia al PEP[7]. Pero con el problema añadido que no se impone plazo alguno para realizarlo, ni tampoco medida coercitiva que garantice su cumplimiento. Existiendo por tanto lamentablemente un alto número de CH que carecen de ordenación. Como recoge BARRERO RODRÍGUEZ[8], en referencia a la redacción de estos instrumentos de ordenación, "*el tajante deber impuesto contrasta, sin embargo, poderosamente a día de hoy con su escaso nivel de implantación, a lo que colabora, en no poca medida, la ausencia de toda suerte de garantías en la norma frente a eventuales incumplimientos de su contenido".*

En el caso de Canarias, también es competente para la redacción de estos PEP el Ayuntamiento[9], el cual deberá formularlo y tramitarlo[10], de conformidad con lo previsto en la legislación urbanística y con la colaboración de las restantes Administraciones[11] y a diferencia de la normativa nacional, se impone un plazo de dieciocho meses a contar desde la declaración del Conjunto Histórico como BIC,[12] para tener su aprobación inicial, reforzando este plazo, con la obligación por parte del Cabildo Insular correspondiente en proceder a subrogarse en la posición de la citada Corporación, si se incumpliese dicho plazo, previa audiencia del Ayuntamiento afectado[13]. Pero aún así, con plazo y reforzamiento de la obligación, la norma canaria tiene el mismo nivel de éxito o más bien de fracaso que la LPHE. Pues no ha habido ningún Conjunto Histórico canario que a los 18 meses de su declaración tuviese su PEP aprobación inicial, ni se ha producido la citada subrogación por parte de la Administración Insular.

[5] Artículo 20 LPHE
[6] Artículo 20.1 LPHE.
[7] Que es la figura en la que nos vamos a centrar
[8] **BARRERO** Rodríguez C., "*Los Conjuntos Históricos y el planeamiento de protección. Especial referencia a la Comunidad Autónoma de Andalucía"* p.5.
[9] Art.9.2 c) LPHCan Competencias de los Ayuntamientos "[...] Formular y tramitar los Planes Especiales de Protección de los Conjuntos Históricos, de conformidad con lo previsto en la legislación urbanística, estableciendo las medidas de fomento necesarias con objeto de conseguir su preservación y revitalización"
[10] Obligación que existe aun cuando en el Municipio rija un planeamiento que esté en contradicción con la finalidad de protección exigida por la declaración, o cuando no haya sido aprobado el Plan General de Ordenación Urbana, permitiendo por tanto la existencia de los PEP autónomos.
[11] Artículo 32.2 LPHCan. Esa obligación existe aun cuando en el Municipio rija un planeamiento que esté en contradicción con la finalidad de protección exigida por la declaración, o cuando no haya sido aprobado el Plan General de Ordenación Urbana, permitiendo por tanto la existencia de los PEP autónomos
[12] Artículo 30.2 y según la DT 6ª LPHCan, también estarán obligados a redactarlo aquellos Conjuntos Históricos que ya estuviesen declarados como tal en el momento de aprobarse la LPHCan.
[13] Artículo 30.2 LPHCan

2.1.2 La solución a los incumplimientos está en manos de la ciudadanía. El uso de un mecanismo formal de participación ciudadana para la protección del patrimonio cultural: La acción pública.

Ante los incumplimientos de las Administraciones, la ciudadanía preocupada o afectada directamente por la no ordenación del espacio incluido en la declaración de Conjunto Histórico, tiene la posibilidad de instar mediante la acción pública al Ayuntamiento competente, a que cumpla su obligación de redactar el PEP, que en el caso de Canarias además como se ha dicho tiene un plazo de dieciocho meses para su aprobación inicial y si no tiene éxito en dicha demanda, o si ya se ha pasado generosamente el plazo establecido, instar directamente al Cabildo Insular, por medio de la misma acción pública, a que ponga en marcha el mecanismo de la subrogación y redacte con cargo a las arcas del ayuntamiento el PEP requerido.

Los rasgos que definen la acción pública son perseguir la realización de una acción de la Administración pública que no se ha llevado a cabo, el control del cumplimiento de las normas jurídicas y, sobre todo, el hecho de que cualquiera puede ejercitarla. En este caso, las normas urbanísticas y de patrimonio histórico[14] permiten el ejercicio de la acción pública, como recoge expresamente BUJOSA VADELL *"sin perjuicio de la posible actuación del Ministerio fiscal para la protección del orden urbanístico o de los bienes históricos, artísticos y culturales, claramente reconocida por la propia Fiscalía del Estado"*. Se permite así que la ciudadanía sin necesidad de alegar una posición subjetiva específica lesionada o amenazada proceda en defensa de un mero interés a la legalidad, a obtener, en la materia que nos ocupa, el cumplimiento de la legislación protectora del patrimonio cultural. Finalidad que se encuentra reflejada claramente en la propia LPHE[15] y en la práctica totalidad de las leyes autonómicas[16], siendo el fundamento de esta acción pública la protección de la riqueza colectiva constituida por el Patrimonio Histórico Español, que contiene las expresiones más dignas de aprecio en la aportación histórica de los españoles a la cultura universal[17].

En el caso de Canarias el legislador decidió asemejar esta figura protectora y participativa a la de un mero denunciante y la ubicó inadecuadamente desde un punto de vista sistemático, en opinión del profesor GONZÁLEZ SANFIEL[18], en el título del régimen sancionador junto a las infracciones administrativas, cuando debía

[14] Como también la ley de costas, Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, en su artículo 109 de Acción pública y el artículo 8.2 LPHE.
[15] Artículo 8.2 LPHE
[16] Excepto en las Comunidades Autónomas de Andalucía, Castilla La Mancha y Madrid. Ley 14/2007, de 26 de noviembre, de Patrimonio Histórico de Andalucía, Ley 4/2013, de 16 de mayo, de Patrimonio Cultural de Castilla-La Mancha y Ley 3/2013, de 18 de junio de Patrimonio Histórico de la Comunidad de Madrid
[17] LPHE.- Preámbulo.
[18] **GONZÁLEZ** Sanfiel, A., "*La legislación canaria sobre Patrimonio Cultural: una visión de conjunto"* en *Revista Patrimonio Cultural y Derecho* nº 18, coedita Fundación AENA e Hispania Nostra, Madrid, 2014, p. 60.

situarse como en la norma nacional y en casi todas la normas autonómicas en sus primero artículos dentro de las Disposiciones Generales.

2.1.3. La novedad en el tratamiento de la participación ciudadana en la fase previa a la redacción de los PEP.

A partir del 2 octubre de 2016 la participación ciudadana previa a la elaboración de los Planes Especiales de Protección tendrá un tratamiento diferente al actual, al pasar de voluntaria a obligatoria con carácter general para las Administraciones Públicas.

Los procedimientos de elaboración de normas con rango de ley y reglamentos, [como es el caso de los PEP] se van a ver afectados por las modificaciones que incluyen las nuevas leyes aprobadas el pasado año 2015, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, que afectan y vienen a sustituir entre otras normas a la LRJPAC y a la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, con la inclusión de la participación ciudadana en los momentos iniciales de su tramitación.

La concepción del funcionamiento de las Administraciones está cambiando, los poderes públicos tanto españoles como europeos, reconocen que no se puede seguir trabajando bajo la premisa que la Administración trabaja para la ciudadanía, pero sin ella. Hasta hace poco tiempo, en lo que parecía una reinterpretación del absolutismo francés[19], la Administración Pública trabajaba con la máxima que regía en aquellos tiempos, "*Todo para el pueblo pero sin el pueblo*", gestionaba el presente y el futuro de la ciudadanía, sin permitirle opinar o definir lo que "es mejor para el pueblo", en definitiva cual es el "interés público".
Estas posiciones, empiezan a parecer cosa del pasado, en España con la aprobación tanto a nivel nacional como autonómico, de las nuevas leyes de transparencia y de acceso a la información pública y de buen gobierno, se iniciaba el camino del reconocimiento de la necesidad de la implicación de la participación ciudadana en los asuntos públicos, en el trabajo de la Administración Existe un cambio de concepción de esa relación, ya no se trabaja para la ciudadanía, ahora se trabaja con ella.

La aprobación de esas nuevas leyes el pasado año 2015 han supuesto un gran avance en cuanto a la mentalidad de la Administración central ya que obligará a reconfigurar todos los procedimientos, sobre todo en la elaboración de los instrumentos de ordenación en los cuales tendrán que usar la consulta pública, un instrumento participativo, en su elaboración previa, y no sólo durante la tramitación con la información pública y el trámite de audiencia.

[19] El más importante ejemplo del estado absolutista que rigió las monarquías europeas en la Edad Moderna fue Luis XIV de Francia, el llamado "Rey Sol".

Pero, siendo como es un avance importante en el reconocimiento de la importancia y la necesidad de la participación ciudadana, no se entiende la razón para establecer los límites objetivos y subjetivos que han establecido en el instrumento de participación recogido en las referidas nuevas leyes. Se debería permitir una participación libre y amplia acerca de los aspectos que va a recoger la norma a redactar, con una elección en cada momento del mecanismo de participación más correcto para el caso concreto.

En el caso de la tramitación de un instrumento de ordenación, como un PEP, que es un procedimiento muy complejo, debido a que son una figura muy completa[20], el limitar la participación ciudadana a una consulta que dé respuesta a sólo ciertas cuestiones tasadas por ley, por muy generales que parece que se hayan planteado, [l*os problemas que se pretenden solucionar, la necesidad y oportunidad de su aprobación, los objetivos de la norma y las posibles soluciones alternativas]*[21]*,* es insuficiente, para que dicha participación sea efectiva. La sociedad civil debe tener libertad para plantear y poder opinar sobre todas aquellas materias que contiene un PEP, puesto que va a regular un espacio urbano que en la mayoría de los ciudadanos que presentan alegaciones habitan o disfrutan.

Por lo tanto, hay que felicitarse por el avance en cuanto el reconocimiento de la participación ciudadana en estos procedimientos, pero aún hay que trabajar para que se le otorgue mayor libertad en su puesta en práctica y se limiten a causas concretas, las posibles excepciones a su utilización en la elaboración de textos normativos.

En el caso específico de Canarias, el gobierno autonómico, ya había incluido, en el año 2012[22] tras la aprobación de la Ley 5/2010 Canaria de Fomento a la Participación Ciudadana, la posibilidad de realizar procesos participativos para la elaboración y tramitación de sus iniciativas normativas, los cuales deberán incluir un informe del participación que contendrá los mecanismos utilizados, el resultado del proceso y su evaluación por parte del órgano competente que lo realizó, teniendo además que incluir referencia a cuáles son las aportaciones de la ciudadanía que se han incluido en el texto. Iniciativa de fomento a la participación ciudadana reconocida por el nuevo Gobierno regional con la aprobación de un nuevo Decreto que sustituyendo al anterior, en su fase previa a la elaboración de las iniciativas normativas, establece la posibilidad de realizar *los procesos de*

[20] Los P.E.P. son un instrumento urbanístico sumamente completo en cuanto cumple y da salida, a toda una serie de requisitos muy pormenorizados: analiza el marco general, el proceso de formación y transformación histórica del núcleo urbano; establece las previsiones del planeamiento, determina la estructura de la población y el estado de las viviendas y del mercado inmobiliario, analiza el régimen de propiedad y las características del parcelamiento, así como el equipamiento de infraestructuras urbanas, básicas y de edificación y de comunicaciones y transportes

[21] Artículo 133.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas

[22] Resolución de 21 de marzo de Presidencia del Gobierno, por el que se da publicidad al Decreto 20/2012, del Presidente, de 16 de marzo, por el que se establecen las normas internas para la elaboración y tramitación de las iniciativas normativas del Gobierno y se aprueban las directrices sobre su forma y su estructura. BOC. nº 64 – 30.03.2012.

participación ciudadana pertinentes de acuerdo con la legislación aplicable en la materia, así como reuniones con las entidades y organizaciones afectados[23].

Pero además en el caso específico de la protección del patrimonio cultural esta participación previa a la redacción del PEP ya se contemplaba en la normativa urbanística en Canarias, aunque no se ponía en práctica.

2.1.4 Una vez iniciado el trámite de la redacción del P.E.P. Tramitación e información pública y participación ciudadana.-

Para la tramitación de los PEP, el art 20.1 LPHE, se remite a lo dispuesto en la normativa urbanística a efectos de elaboración y aprobación de los Planes Especiales, sin otra especificación que la necesaria inserción en el procedimiento de redacción del mismo de la emisión de informe favorable por la Administración competente en Patrimonio.

La LPHCan, de manera similar a la estatal en su artículo 20.1 LPHE recoge directamente la referencia a que sea la normativa urbanística la que rija la tramitación del P.E.P., incluyendo la necesaria cooperación técnica y económica por parte de la Comunidad Autónoma, a través de las Consejerías competentes en materia de patrimonio histórico y urbanismo, y los Cabildos Insulares, para la formulación y gestión de dichos PEP.[24]

Hasta ahora la inclusión de la participación ciudadana en la redacción de los instrumentos de ordenación ha tenido su eco en la normativa urbanística, la propia Ley del Suelo estatal recoge la participación ciudadana con carácter general, dentro de los derechos de los ciudadanos, formulado como principio básico y fundamental del ordenamiento urbanístico[25]:

> "Todos los ciudadanos tienen derecho a:
> e) Participar efectivamente en los procedimientos de elaboración y aprobación de cualesquiera instrumentos de ordenación del territorio o de ordenación y ejecución urbanísticas y de su evaluación ambiental mediante la formulación de alegaciones, observaciones, propuestas, reclamaciones y quejas y a obtener de la Administración una respuesta motivada, conforme a la legislación reguladora del

[23] Decreto 15/2016 de 11 de marzo por el que se establecen las normas internas para la elaboración y tramitación de las iniciativas normativas del Gobierno y se aprueban las directrices sobre su forma y su estructura. BOC. nº 55 – 21.03.2016.

[24] Artículo.32 LPHCan "1. La tramitación del Plan Especial de Protección de un Conjunto Histórico de Canarias se llevará a cabo conforme dispone la normativa urbanística. Se requerirá el informe favorable del Cabildo Insular, que se entenderá favorable, transcurridos tres meses desde la remisión del Plan por el Ayuntamiento. Estas normas regirán también para los casos de revisión o modificación de sus determinaciones. 2. La Comunidad Autónoma, a través de las Consejerías competentes en materia de urbanismo y patrimonio histórico, y los Cabildos Insulares cooperarán técnica y económicamente con los Ayuntamientos para la formulación y gestión de los Planes Especiales de Protección."

[25] **BARRERO** Rodríguez, C.: *La ordenación jurídica del patrimonio histórico,* Ed. Civitas – Instituto García Oviedo, Madrid, 1990, p. 591.

régimen jurídico de dicha Administración y del procedimiento de que se trate[26]".

La normativa cultural no recoge en el caso de la aprobación de los instrumentos de ordenación que deben regular este patrimonio cultural, una especial referencia ni tratamiento, a esa participación ciudadana. En el caso de Canarias, el propio artículo 8 del Texto Refundido que recoge las leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales Protegidos, establece que las Administraciones deberán fomentar y asegurarse la participación de la ciudadanía en la gestión y desarrollo de la actividad de ordenación de los recursos naturales, territorial y urbanística, teniendo además derecho específico a participar en los procedimientos de aprobación de los instrumentos de ordenación pero acotándola a la formulación de alegaciones en el período de información pública que preceptivamente se debe establecer[27]. Aunque en referencia a lo enunciado en este artículo, el Reglamento que recoge los procedimientos para la elaboración de los instrumentos de ordenación del sistema de planeamiento de Canarias [Decreto 55/2006], establece toda una serie de supuestos de participación de la ciudadanía en relación con los instrumentos de ordenación que *de aplicarse mejorarían sensiblemente la calidad democrática del planeamiento*[28], ya que este artículo ampliando el mencionado artículo 8, establece que las Administraciones actuantes, deberán fomentar la participación ciudadana desde las fases previas[29] a la formulación de los instrumentos de ordenación y durante

[26] Artículo 4 Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la ley de suelo

[27] Artículo 8 Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias. "Participación ciudadana : En la gestión y el desarrollo de la actividad de ordenación de los recursos naturales, territorial y urbanística, la Administración actuante deberá fomentar y, en todo caso, asegurar la participación de los ciudadanos y de las entidades por éstos constituidas para la defensa de sus intereses y valores, así como velar por sus derechos de información e iniciativa. En todo caso, los ciudadanos tienen el derecho a participar en los procedimientos de aprobación de instrumentos de ordenación y ejecución mediante la formulación de alegaciones en el período de información pública al que preceptivamente deban ser aquéllos sometidos, así como a exigir el cumplimiento de la legalidad, mediante el ejercicio de la acción pública ante los órganos administrativos y judiciales".

[28] **GONZÁLEZ** Sanfiel, A., *"Problemas en la Planificación de los Conjuntos Históricos (A propósito de su regulación en Canarias)"* en VV.AA. *El derecho urbanístico del siglo XXI. Homenaje al profesor MARTÍN BASSOLS COMA*, edita Urbanismo Derecho y Registradores de España, 2007, p.227.

[29] Artículo 5 Decreto 55/2006, de 9 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de Procedimientos de los instrumentos de ordenación del sistema de planeamiento de Canarias. Participación ciudadana:

1. Las administraciones actuantes deben fomentar y en todo caso asegurar la participación de los ciudadanos y de las entidades por éstos constituidas para la defensa de sus intereses y valores, en la gestión y el desarrollo de la actividad de ordenación de los recursos naturales, territorial y urbanística, así como velar por sus derechos de información e iniciativa.

2. La participación de los ciudadanos en los procesos de ordenación regulados en este Reglamento, en cuanto cauce para colaborar en la toma de decisiones que puedan afectar a su calidad de vida, y oportunidad para las administraciones públicas de aprovechar las ideas y conocimiento local de los afectados, debe sustentarse en la realización efectiva de las siguientes condiciones:

a) Fomento de la participación. Las administraciones actuantes deberán recabar criterios y sugerencias de la ciudadanía, desde las fases previas de la formulación de los instrumentos de ordenación, y durante todo su proceso, incidiendo en la importancia de la participación como vía para la expresión democrática de demandas sociales y medio para la obtención conjunta de soluciones de interés general. A tales efectos, previamente al inicio de la formulación y durante su transcurso, las administraciones que lleven a cabo un procedimiento con incidencia territorial y urbanística deberán fomentar la colaboración y participación pública

todo su proceso. Por lo tanto desde el 2006 la participación ciudadana en Canarias, se podía y se debía fomentar desde que se producía la declaración del Conjunto Histórico, momento en el que comienza a correr el plazo para redactarse el PEP, como una continuación del procedimiento de su declaración y como instrumento para instar su aprobación.

Pero realmente se regula esa participación, hoy en día, sólo en el proceso de información pública que se establece en los instrumentos de ordenación y que también se estipula en el caso de los PEP relativos a la ordenación de los Conjuntos Históricos. Y esta configuración no da respuesta a todos los supuestos en donde el propio Decreto 55/06 entiende que se debe fomentar la participación ciudadana, aquí se da respuesta a una participación tradicional en medio del proceso de la información pública,, pero no se articulan los mecanismos para poder ordenar esa participación en los trabajos previos a la aprobación inicial del PEP, como sí recoge dicho Decreto, y que de hacerlo podría convertirse en un mecanismo que fomentaría la redacción de este instrumento de ordenación y su aprobación inicial, en el plazo estipulado por Ley.

---

permanente, a través de los medios señalados, o de los que disponga, realizando incluso, si fuera necesario, campañas publicitarias específicas.
b) Concertación y consenso. En la integración y armonización de cuantos intereses afecten de forma relevante al territorio, con subordinación en todo caso de los privados a los públicos, las Administraciones actuantes procurarán buscar vías de concertación con objeto de alcanzar acuerdos consensuados respecto a las determinaciones que les afecten, y en especial:
1) Convocar a representantes de los vecinos o entidades representativas, o a los propios afectados, si fuera posible, cuando se presente un número significativo de alegaciones que expresen una apreciable oposición a alguna de las determinaciones previstas para explicar y debatir los aspectos más discutibles de la ordenación propuesta, y analizar alternativas razonables.
2) Cuando la importancia de una determinada decisión así lo aconseje, la Administración actuante podrá encargar la realización de encuestas o estudios de opinión con el fin de valorar adecuadamente el grado de aceptación o rechazo de determinadas alternativas, o las preferencias entre diferentes propuestas.
3) De igual manera, de estimarlo necesario, podrán convocarse concursos de alternativas para que puedan presentarse y defenderse aquellas opciones que, dentro de unos parámetros de costos y respetando los requisitos y objetivos pretendidos, resuelvan los problemas planteados del modo más satisfactorio, den lugar a menores impactos ambientales, o supongan inferiores costes económicos o sociales.
3. Los ciudadanos tienen derecho a participar en los procesos de aprobación de los instrumentos de ordenación en los períodos de participación pública, como trámite a que se somete el documento de Avance, e información pública, trámite al que se someten los documentos tras la aprobación inicial. Este derecho comprende:
a) El derecho a obtener información suficiente y clara respecto a la ordenación prevista por el instrumento en exposición pública, incluyendo la posibilidad de examinar directamente toda la documentación y recibir copias, a su costa, sea en soporte papel o digital, de la misma.
b) El de presentar alegaciones, con las sugerencias, alternativas o propuestas que estime oportunas con objeto de mejorar la ordenación o de salvaguardar sus derechos o intereses legítimos.
c) El derecho a recibir una respuesta razonada respecto a dichas alegaciones, cuando así se solicite, del modo previsto en este Reglamento.
4. Con objeto de facilitar la participación ciudadana, las administraciones públicas, conforme a los medios de que dispongan y dentro del marco normativo de aplicación, proporcionarán a los particulares la posibilidad de ejercer sus derechos a través de medios electrónicos, telemáticos e informáticos.
5. Los ciudadanos tienen derecho a exigir el cumplimiento de la legalidad mediante el ejercicio de la acción pública ante los órganos administrativos y judiciales.

2.2. Los informes externos y aprobación definitiva en el caso de Canarias. El Cabildo Insular y su necesaria participación en el proceso desde el inicio de su elaboración junto a la participación ciudadana.

Tras realizar el período de información pública, el Ayuntamiento deberá haber requerido a las distintas Administraciones competentes los informes preceptivos[30], que en el caso de Canarias es el del Cabildo Insular y que será emitido una vez se haya oído a la Comisión Insular de Patrimonio Histórico, recibidos los mismos o pasados tres meses desde su solicitud sin haber recibido respuesta, se entenderá que tienen carácter positivo y procederá el propio Ayuntamiento a la aprobación definitiva del Plan[31].
Siguiendo con Canarias, ese informe que emite el Cabildo Insular en esta etapa final de la tramitación del PEP tiene carácter vinculante *para el Ayuntamiento en todo lo relativo a la protección de los bienes patrimoniales comprendidos en su área territorial*[32], pero como afirma GONZÁLEZ SANFIEL, *"Esta redacción no resta nada a las amplias facultades del Cabildo a la hora de expresar su opinión sobre la protección que el plan especial va a otorgar sobre el conjunto histórico*[33]*"*, debido a que son las Administraciones competentes en materia de conservación y administración del patrimonio histórico insular[34], el contenido de su informe puede ir más allá de lo relativo a la protección de los bienes patrimoniales del Conjunto Histórico. De esta manera los PEP, en su recta final, cuando la ciudadanía ya ha ejercido el mecanismo de participación que hasta ahora, le reconoce la normativa urbanística, se encuentran condicionados, cual espada de Damocles, a la redacción de un informe por técnico competente de la Unidad de Patrimonio del Cabildo, que no ha participado previamente en su elaboración. Con esta disposición recogida en la LPHCan y en la normativa urbanística correspondiente, se podría dar el caso de que después de la tramitación de todo un P.E.P., con lo laborioso y costoso en tiempo y dinero, que resulta para la ciudadanía y para el propio Ayuntamiento, hubiera que reformar su contenido en el último momento por lo recogido en dicho informe del Cabildo Insular.

Todo esto se podría resolver si, se incluyese al Cabildo Insular en el proceso de elaboración de los PEP desde un inicio, conjuntamente con la participación ciudadana, para desarrollar el instrumento que va a condicionar la protección del pasado y la gestión del futuro del Conjunto Histórico. Así, trabajando desde un inicio la ciudadanía, las instituciones, el Ayuntamiento y el Cabildo Insular correspondientes, se enriquecería el trámite de la aprobación de los PEP y se

[30] Cabildo insular y Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias, según el artículo 85 del Decreto 55/2006, de 9 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de Procedimientos de los instrumentos de ordenación del sistema de planeamiento de Canarias
[31] Recayendo esta competencia en el Alcalde si es un municipio de régimen ordinario o en el caso de ser un municipio de gran población, la competencia para tomar dicho acuerdo recaerá en la Junta de Gobierno Local. La finalización del procedimiento concluirá con la publicación en el Boletín Oficial de Canarias del acuerdo íntegro de aprobación definitiva y del texto íntegro del PEP en el Boletín Oficial de la Provincia, trascurridos 15 días desde ésta última publicación, el Plan entrará en vigor.
[32] Artículo 85 a) del Decreto 55/2006, de 9 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de Procedimientos de los instrumentos de ordenación del sistema de planeamiento de Canarias y artículo 8.3.c) LPHCan.
[33] **GONZÁLEZ** Sanfiel, A., *Problemas…,* op.sic. pp. 229-230.
[34] Artículo 8.1 LPHCan.

llegaría al final del procedimiento con la redacción de un instrumento de ordenación que abordase la protección y gestión del Conjunto Histórico declarado de una manera eficaz, continuando eso sí y como está regulado por ley, con la existencia del citado informe, que permitiese concretar último detalles del PEP. La participación ciudadana al inicio del procedimiento ya está reconocida y recogida no sólo por la normativa urbanística general, como se ha visto, sino por las nuevas leyes estatales[35], la participación del Cabildo no necesitaría de una norma que lo regule, ya la LPHCan estipula la cooperación técnica e incluso económica de los Cabildos con los Ayuntamientos para la formulación de estos PEP[36], por lo tanto sólo se necesita de la voluntad de las Administraciones públicas y de sus dirigentes, para hacerla efectiva.

BIBLIOGRAFÍA

BARRERO RODRÍGUEZ, C., *La ordenación jurídica del patrimonio histórico,* Ed. Civitas – Instituto García Oviedo, Madrid, 1990.

- *La ordenación urbanística de los Conjuntos Históricos,* Ed. Iustel – Portal Derecho S.A., Madrid, 2006.
- "*Los Conjuntos Históricos y el planeamiento de protección. Especial referencia a la Comunidad Autónoma de Andalucía".* https://idus.us.es/xmlui/bitstream/handle/11441/17301/file_1.pdf?sequence=1

BUJOSA VADELL, L.M., "*La acción pública en materia de urbanismo y patrimonio histórico"*, en *Revista del Poder Judicial,* nº 66/2002.

GONZÁLEZ SANFIEL, A., *"Problemas en la Planificación de los Conjuntos Históricos (A propósito de su regulación en Canarias)"* en VV.AA. *El derecho urbanístico del siglo XXI. Homenaje al profesor MARTÍN BASSOLS COMA*, edita Urbanismo Derecho y Registradores de España, 2007.

- "*La legislación canaria sobre Patrimonio Cultural: una visión de conjunto"* en *Revista Patrimonio Cultural y Derecho* nº 18, coedita Fundación AENA e Hispania Nostra, Madrid, 2014.

GONZÁLEZ-VARAS, I., *Conservación de Bienes Culturales. Teoría, historia, principios y normas,* Manuales Arte Cátedra, Madrid, 2000.

[35] Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.
[36] Artículo 32 LPHCan.

F. LAS EXPERIENCIAS DE BUEN GOBIERNO (GOBERNANZA) EN GESTIÓN TERRITORIAL, AMBIENTAL Y URBANA.

Ordenación del territorio, planeamiento urbanístico y participación ciudadana en Canarias. Realidad, posibilidades y propuesta metodológica

Ana María Moreno Mederos*
Claudia A. Moreno Guajardo**
Javier Estévez Domínguez***
**(Licenciada en Derecho, Abogada, miembro de Acción Profesional para la Participación Ciudadana)*
***(Arquitecto, Urbanista, miembro de Acción Profesional para la Participación Ciudadana)*
****(Licenciado en Geografía, Técnico municipal, miembro de Acción Profesional para la Participación Ciudadana)*

RESUMEN

Se ha abierto un nuevo escenario de concienciación de la sociedad y de los poderes políticos sobre la importancia de la Participación Ciudadana en la toma de decisiones que afectan al territorio. En este contexto, se analiza cómo contempla el ordenamiento jurídico actual la participación ciudadana en Canarias y cómo la legislación territorial y urbanística regula jurídicamente los mecanismos para hacer efectiva la toma de decisiones por parte de los ciudadanos. Igualmente se propone una metodología para la Participación Ciudadana en la redacción y tramitación de los instrumentos de ordenación del territorio y de planeamiento urbanístico a nivel municipal.

ABSTRACT

It has opened a new stage of awareness of society and political powers on the importance of citizen participation in decisions affecting the territory. In this context, we will discuss how the current legal system provides for public participation in the Canary Islands and how legally regulates territorial planning legislation and mechanisms for effective decision making by citizens. Also a methodology for Citizen Participation in the drafting and processing of the instruments of regional planning and urban planning at the municipal level is proposed.

PALABRAS CLAVE
Ordenación del territorio, participación ciudadana, legislación de aplicación, municipios, metodología participativa, gobernanza

KEYWORDS
Regional planning, citizen participation, implementing legislation, municipalities, participatory methodology, governance

1. INTRODUCCIÓN

La ordenación territorial y urbanística se ha venido realizando tradicionalmente por técnicos cualificados que actúan bajo las directrices de las administraciones públicas competentes en la elaboración de los instrumentos de ordenación, en base a criterios políticos, económicos, sociales y/o medioambientales, pero siempre bajo una práctica *top down*, es decir, que parte desde arriba,-la administración, hacia abajo,-los ciudadanos.

A pesar del interés incuestionable que tiene hoy en día en la gobernanza local, la ordenación del territorio y el planeamiento urbanístico se han caracterizado siempre por el escaso interés que despierta en la ciudadanía, fundamentalmente por su carácter inaccesible, debido al lenguaje técnico que emplea, y a la percepción de la ausencia de interés verdadero por parte de los promotores en acercar los procedimientos y los documentos a la sociedad en general.

Esto se ha traducido en una planificación y ordenación del territorio en la que la participación de quienes van a resultar principalmente afectados por ella -y que, en la mayoría de los casos, son quienes mejor conocen las necesidades y deficiencias que plantean los espacios que van a ser ordenados- ha sido prácticamente nula. Su presencia en todo el procedimiento de elaboración de estos instrumentos de ordenación queda relegada a la presentación de sugerencias o alegaciones en las fases de información pública, lo que no constituye *per se* una verdadera participación ciudadana, tal y como se entiende en la actualidad.

Factores en negativo, como la deslegitimación de los poderes públicos tras la crisis económica, la teledirección o la globalización en las políticas locales en el intento de crear ciudades competitivas que dejan al margen la calidad de vida de sus ciudadanos, unido a otros factores en positivo, como la aparición de nuevas tecnologías de la información y comunicación, ha generado una corriente ciudadana que pugna por una auténtica participación en la toma de decisiones, conscientes de que el territorio y la ciudad, en el amplio sentido del término, debe de ser una construcción colectiva.

2. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA.

¿Por qué participan las personas? La racionalidad de la participación, aunque parezca un contrasentido, radica en que los ciudadanos no se motivan a favor de su interés propio: es la lógica del grupo la que se esfuerza por el logro colectivo, que también es individual, y que funciona sólo en pequeños grupos de modo espontáneo. Para grupos mayores hay que recurrir a técnicas de motivación o estimulación positivas (incentivos), o negativas, (coerciones), y siempre con orientación hacia objetivos concretos. La participación es "tomar parte" y "compartir" como acto social que es, ya que nadie participa exclusiva y privadamente para sí mismo.

La Participación Ciudadana existe desde que existe la Democracia, más en concreto, la democracia representativa, con antecedentes en el modelo del sistema político de Estado, y específicamente, en el constitucionalismo. La Participación Ciudadana, además de un ingrediente sustantivo del proceso político y una necesidad funcional del mismo, es fundamentalmente un **deber ser**, concretamente, **jurídico**, acogido en las reglas que establecen las condiciones de actuación, sin excepción, de todos los poderes públicos, ya que esa norma constitucional confiere legitimidad, autoridad y competencia desde el respeto y la sujeción de todos a dicha norma. Todo ciudadano tiene derecho a decir y a hacer algo en relación con cualquier procedimiento de decisión de un órgano publico dentro de un marco o norma que lo regula, ya que la democracia representativa contiene en sí misma la tensión entre dominantes elegidos y dominados electores, es decir, algunas de las decisiones estatales son manifestaciones de la voluntad de los ciudadanos y otras se confían a sus representantes.

Con este marco jurídico, del ámbito de lo cotidiano, de la casa, del vecino, se pasa al ámbito de lo local, que es el lugar público donde los individuos cobran su dimensión social y política como ciudadanos, y de ahí, a las autoridades locales cuya dimensión acotada es el escenario privilegiado para atender las necesidades que el Estado no ha podido satisfacer. Aquéllas pueden transmitirse, adecuarse y ajustarse, todo ello en base al sentimiento de comunidad o pertenencia, la identificación del mandatario político con los intereses de los vecinos, y la posibilidad de los Ayuntamientos para implementar espacios de discusión, en un ejercicio receptivo que dota a la participación de información, aprendizaje, intercambio y co-decisión.

La Participación Ciudadana en el ámbito municipal se puede clasificar por su nivel en: 1) vías informativas bidireccionales; 2) consultivas; y 3) de concertación, donde el ciudadano interviene tomando parte en la adopción de decisiones. Por sus características, objetivos y formalización, la Participación puede enumerarse por métodos: 1) método tradicional, con consultas o información pública; 2) método ciudadano-cliente, en la prestación de servicios públicos con encuestas de opinión; 3) método de democracia directa, como en la elaboración de los presupuestos locales; 4) método de foros o consejos, donde el ciudadano organizado participa en reuniones; y, 5) método de innovación deliberativa, que promueve la reflexión y discusión sobre temas concretos mediante un proceso deliberativo. Esta participación local busca la concreción de su influencia en la

toma de decisiones, para proveer más eficacia, efectividad, y el afianzamiento de la gobernabilidad, en un ejercicio de toma de temperatura de esa democracia, reforzándose así el ejercicio de la ciudadanía en sus derechos civiles, políticos y sociales.

Este proceso de la cultura participativa se ha desarrollado partiendo de la ausencia o nula participación, o participación simbólica, con decepción ciudadana por su falta de motivación, implicación y preparación; hasta una participación efectiva y autónoma, desde el conocimiento y la madurez social, con capacidad y voluntad de deliberación y negociación, y con control y poder decisorio final. Es decir, desde la comunicación unidireccional, escasa, manipulada o distractora, sin derecho a opinar, la Participación Ciudadana se eleva a través de la consulta con comunicación bidireccional, involucrándose, participando en las políticas públicas, colaborando e interactuando con la administración, y por último, puede trascender hasta el máximo nivel de poder en la toma de decisiones.

Estudios recientes referidos a nuestro país concluyen que hasta ahora la modalidad de intervención social o política que predomina, es la firma de carta de protesta, y que la asociación participativa se produce por agrupación informal, es decir, personas o amigos con intereses compartidos en encuentros habituales. En resumen, una temperatura democrática tibia y cínica, donde el ciudadano afirma el principio democrático sin implicación, adoptando una actitud pasiva y dependiente, con escasa capacidad de intervención social, legitimando a sus representantes cada cuatro años. Todo ello, desde la desconfianza hacia su ejercicio, y a la vez, demandando cauces de participación para compartir las decisiones, aunque entre sus intereses no se encuentre necesariamente la política.

En resumen, si participar es tener voluntad de actuar, con sentimiento de pertenencia colectiva la cual se da físicamente en la ciudad, como ciudadanos por tanto, también se busca el desarrollo de las ciudades: tener la capacidad de transformar el medio en que se habita. Es lo que Delgado denomina “cultura urbana” diferente de la cultura urbanística, que se refiere a la estructuración territorial de la ciudad. Lo urbanístico se planifica, lo urbano, no: una plaza se ordena con determinados usos, y sin embargo la acción humana, la realidad social, puede modificar totalmente esas previsiones. Es aquí donde se comprende la dimensión real que puede alcanzar la auténtica Participación Ciudadana en relación con la ordenación del territorio y el planeamiento urbanístico.

Dado que nuestras sociedades están en constante evolución y complejización, enfrentándose a nuevos retos, las reivindicaciones de apertura y transparencia deben ser atendidas y fomentadas por el poder público en busca del fortalecimiento de la interacción con el ciudadano desde la práctica, y no desde los planteamientos teorizados. Más que nunca, la Participación Ciudadana debe ser característica inherente de la planificación, pero debe ser formalizada y apoyada por los recursos públicos para dar cobertura a todos los grupos de interés e interesados.

Por ello, es indispensable aquí hacer referencia a uno de los paradigmas clave de la actualidad: la e-participación.

La tecnología que representa Internet debe superar la imagen de "algo nuevo" lejos del ciudadano común. Esta idea junto con la tradicional "manera de solucionar los problemas", debe por fin dar lugar a un pensamiento contemporáneo de que las nuevas tecnologías ayudan a implementar las mismas soluciones, pero de manera más global, rápida y eficaz.

La Participación Ciudadana actual debe valerse de las llamadas tecnologías de la información y la comunicación, las TICs, no para producir una nueva participación, sino sencillamente, **más** participación. Desde el cambio cultural y de los hábitos cotidianos, debe renovarse la manera de relacionarse y de observar e interactuar con el mundo que nos rodea.

En este sentido, desde la óptica 1.0 del administrador, que es simplista y acotada, las nuevas herramientas de la web 2.0, y de la 3.0 que está en ciernes, permiten la colaboración colectiva y descentralizada, mejorando y potenciando las posibilidades de participar democráticamente, más allá de la recepción de información, sino también generándola como emisora en un ejercicio denominado *bottom-up*, el cual se independiza de la ideología, en una socialización también cultural y emocional.

3. EL MARCO LEGAL DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y EL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO EN CANARIAS.

La ordenación territorial y la urbanística son funciones públicas no susceptibles de transacción que organizan y definen el uso del territorio y del suelo de acuerdo con el interés general[1]. A esta sencilla definición se le podría añadir las siguientes consideraciones:

- Se trata de una política global sobre el territorio (física, económica, social, cultural y ecológica) con carácter interdisciplinar.
- Tiene carácter informativo y consultivo: la ciudadanía puede alegar y sugerir mejoras que afecten a los intereses individuales y colectivos.
- Es funcional: se adapta a la conciencia de cada espacio a ordenar.
- Es prospectiva: considera las tendencias económicas, sociales, culturales y ambientales a largo plazo con sus consecuencias territoriales, así como los posibles escenarios que podrían darse en ciertas circunstancias futuras.

Pues bien, en este nuevo escenario de concienciación de la sociedad y de los poderes políticos sobre la importancia de la participación ciudadana en la toma de decisiones que afectan al territorio, es interesante analizar cómo contempla el ordenamiento jurídico actual la participación ciudadana y cómo regula

[1] 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. BOE núm. 261, de 31 de octubre de 2015, páginas 103232 a 103290

jurídicamente la legislación territorial y urbanística, los mecanismos para hacer efectiva la toma de decisiones por parte de los ciudadanos.

En este sentido, el art. 9.2 de la **Constitución Española** impone a los poderes públicos el deber de facilitar la participación de los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social, mandato que se concreta y al que se le dota de un mayor contenido, en el Real Decreto Legislativo 7/2015, que impone al legislador la obligación de garantizar la participación ciudadana en la ordenación y gestión urbanística (art. 4.2). ¿Cumple la normativa canaria este mandato?

El Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprobó el **Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias,** en adelante TR-LOTCENC. avanza en su Preámbulo que esta ley asegura *"unos estándares mínimos de transparencia, de* ***participación ciudadana real y no meramente formal****, y de evaluación y seguimiento de los efectos que tienen los planes sobre la economía y el medio ambiente*" dedicando, en exclusiva, el artículo 8 a la participación ciudadana.

> ***Artículo 8. Participación ciudadana.***
>
> *En la* ***gestión*** *y* ***el desarrollo*** *de la actividad de ordenación de los recursos naturales, territorial y urbanística****, la Administración actuante deberá fomentar y, en todo caso, asegurar la participación de los ciudadanos y de las entidades por éstos constituidas para la defensa de sus intereses y valores****, así como velar por sus derechos de información e iniciativa. En todo caso****, los ciudadanos tienen el derecho a participar en los procedimientos de aprobación de instrumentos de ordenación y ejecución mediante la formulación de alegaciones en el período de información pública al que preceptivamente deban ser aquéllos sometidos,*** *así como a exigir el cumplimiento de la legalidad, mediante el ejercicio de la acción pública ante los órganos administrativos y judiciales.*

Siguiendo con su articulado, los artículos 20 y 24, que, dedicados a establecer los procedimientos de tramitación de los Planes Insulares de Ordenación y Planes Territoriales, destacan la importancia de *"fomentar y materializar la participación pública"* **y la necesidad de regular reglamentariamente *"las garantías de participación ciudadana***", en el caso de estos últimos.

En esencia, se puede afirmar que, si bien el preámbulo de la Ley asegura unos estándares mínimos de *"participación ciudadana real y no meramente formal*", lo cierto es que del estudio de su articulado se desprende que este campo queda limitado únicamente a la presentación de sugerencias o en su caso, alegaciones, en las fases de información pública que corresponda en función del instrumento de ordenación que se esté tramitando. Queda, por tanto, vacío de contenido este derecho, confundiendo en ocasiones los términos participación ciudadana, con participación pública e información pública, conceptos que en modo alguno tienen igual significado.

En este mismo sentido, la Ley 14/2014, de 26 de diciembre**, de Armonización y Simplificación en materia de Protección del Territorio y de los Recursos Naturales,** rotula su Capítulo I de forma muy ambiciosa como *"Medidas de simplificación,* ***fomento de la participación*** *y transparencia en el procedimiento de aprobación de los instrumentos de planeamiento territorial y urbanístico"*. Pero

en la práctica se reduce a realizar una serie de modificaciones al articulado del TR-LOTCENC, sin añadir ninguna novedad de relevancia en el campo de la participación ciudadana, al igual que sucede con otros textos legales como el Decreto 127/2001, de 5 de junio, por el que se regulan las Directrices de Ordenación; el Reglamento de Gestión y Ejecución del Sistema de Planeamiento, o la Ley 6/2009, de 6 de mayo, de medidas urgentes en materia de ordenación territorial para la dinamización sectorial y la ordenación del turismo.

Mención aparte cabe hacer de la Ley 19/2003[2], cuya directriz 142 dispone que el Gobierno de Canarias instituirá, mediante desarrollo reglamentario, un Foro Canario del Desarrollo Sostenible, como instrumento de información y participación, en el que tendrán representación, al menos, los departamentos del Gobierno de Canarias, los cabildos insulares y los ayuntamientos, con la participación de las universidades canarias, órganos directivos de las Reservas de la Biosfera, las asociaciones vecinales y ambientales, las asociaciones sindicales y empresariales y las asociaciones profesionales y culturales.

Pero si hay que destacar una norma dentro del complejo entramado legislativo canario que existe sobre esta materia, es, sin duda, el **Decreto 55/2006, de 9 de mayo, por el que se aprobó el Reglamento de Procedimientos de los instrumentos de ordenación del sistema de planeamiento de Canarias**. Este decreto establece para la totalidad de instrumentos de ordenación que integran el Sistema de Planeamiento canario, unos principios comunes que tienen por objeto recordar y resaltar los criterios de eficiencia y celeridad procedimental, los deberes de cooperación interadministrativa y lealtad institucional, así como *" los derechos de información y participación ciudadana, que, especialmente, deben estar presentes en esta materia"*

El desarrollo que realiza este texto normativo del principio de participación ciudadana constituye un verdadero avance en la legislación canaria, encargándose concretamente el artículo 5 de dotar plenamente de contenido a este derecho, realzando la importancia de la participación como vía para la expresión democrática de demandas sociales y como medio para la obtención conjunta de soluciones de interés general.

Este artículo incluye conceptos tan avanzados como la necesidad de participación de los ciudadanos en los procesos de ordenación del territorio como cauce para colaborar en la toma de decisiones que puedan afectar a su calidad de vida, y, asimismo, como oportunidad para las administraciones públicas de aprovechar las ideas y el conocimiento local de los afectados, lo que supone una verdadera participación ciudadana en uno de sus grados máximos de desarrollo, el de concierto, estando presente la necesidad de que se produzca un *feed back* constante entre administración y ciudadano como medio para la obtención conjunta de soluciones de interés general.

2Ley 19/2003, de 14 de abril, por la que se aprueban las Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias (B.O.C. 73, de 15.4.2003; c.e. B.O.C. 91, de 14.5.2003)

Como mecanismos para materializar este derecho se establecen diversos métodos o vías, tales como la posibilidad de convocar a representantes de los vecinos o entidades representativas y analizar alternativas razonables; encargar la realización de encuestas o estudios de opinión con el fin de valorar adecuadamente el grado de aceptación o rechazo de determinadas alternativas o las preferencias entre diferentes propuestas; o, incluso, convocar concursos de alternativas para que puedan presentarse y defenderse aquellas opciones que, dentro de unos parámetros de costos, resuelvan los problemas planteados del modo más satisfactorio, den lugar a menores impactos ambientales, o supongan inferiores costes económicos o sociales. Todo ello unido al reconocimiento de los medios electrónicos, telemáticos e informáticos como canal facilitador de la participación ciudadana.

Sin duda, el interés del contenido del artículo 5 radica en que no sólo establece como mandato a las administraciones públicas el fomento de la participación ciudadana, sino que además detalla mecanismos concretos para que se pueda llevar a cabo.

A pesar de ello, se puede afirmar como conclusión que en la práctica, la participación ciudadana en la ordenación del territorio y en el planeamiento urbanístico en Canarias se ha limitado a cumplir los mínimos requerimientos legales mediante el uso de los métodos tradicionales, es decir, la información pública o la consulta a interesados. Estos métodos son escasamente activos ya que al ciudadano se le permite participar cuando ya está todo decidido y las posibles modificaciones que puedan incorporarse son mínimas, y en muchas ocasiones, ni tan siquiera son tomadas en cuenta. Por todo ello, es indispensable ampliar la metodología participativa incorporando nuevas y más efectivas vías de participación, como es la concertación y otras innovaciones metodológicas que permiten promover la discusión, la reflexión y la elaboración de propuestas ciudadanas sobre temas que afectan al territorio a través de procesos deliberativos.

En el momento actual, la comunidad autónoma de Canarias asiste a una oportunidad sin precedentes para la elaboración de un proceso participativo integral debido a la tramitación actual de un proyecto legislativo que propone reformular la ley del suelo canaria. ¿Existe una voluntad política real de fomentar la participación ciudadana?

3.1. El anteproyecto de la Ley del Suelo de Canarias.

Este proceso de reforma se inició el pasado mes de febrero mediante la aprobación del borrador por parte del Consejo de Gobierno del ejecutivo regional. En este apartado se analiza dicho anteproyecto desde la perspectiva de la participación ciudadana a través de dos cuestiones:

- ¿Cómo regula la nueva ley la participación ciudadana en la ordenación territorial y urbanística?
- ¿Está siendo el proceso de elaboración de la Ley, en sí, un proceso participativo?

Con respecto a la primera de las cuestiones, si bien la nueva ley dedica su artículo 6 a la participación ciudadana y dispone que "*los ciudadanos, individualmente o a través de las entidades constituidas para la defensa de sus intereses y valores* ***podrán participar*** *en el ejercicio de las potestades señaladas en el artículo anterior"* hay que aclarar que el artículo 5 previo se titula *"Principios específicos*" y se trata, por tanto, de la enumeración de principios, que no potestades, que inspiran esta ley. De esta manera, este artículo parece replegarse y reducir a la mínima expresión la posibilidad que los ciudadanos y colectivos tienen de participar activamente en la ordenación del territorio y el urbanismo (limitada una vez más a la habitual presentación de sugerencias y alegaciones en los trámites de aprobación), siendo llamativo que en el contenido del propio artículo 5, se mantenga el ejercicio de la acción pública.

Avanzando en el examen del texto del anteproyecto, se comprueba que, a pesar de haber sido nuestra comunidad autónoma pionera junto con la C.A. Valenciana en la redacción de una Ley Canaria de Fomento de la Participación Ciudadana, no parece que la intención del legislador haya sido la de dotar a este cuerpo legal de unos mecanismos claros y efectivos que garanticen a los ciudadanos el ejercicio de este derecho.

A tenor de lo dispuesto en la Disposición Derogatoria Única que establece que quedarán derogadas *"cuantas disposiciones del mismo o inferior rango se opongan a lo establecido en la presente Ley, en particular, las contenidas en (...) el Reglamento de procedimientos de los instrumentos de ordenación del sistema de planeamiento de Canarias"* la pregunta obvia es si permanecerá vigente el artículo 5 del reglamento de planeamiento. Si la intención del nuevo texto legal, tal y como se argumenta en el apartado V de su Exposición de motivos, es la de que, en aras de la simplificación y de la eficacia, contenga cuantas normas de aplicación directa sean posibles, reduciendo la necesidad de desarrollos reglamentarios a aquellos aspectos que sean inevitables, ¿por qué no incorporar el artículo 5 del Decreto 55/2006, completo con su redacción actual?

Como reflexión final, dado que la nueva ley aboga por una descentralización para la aprobación de los planes al establecer un procedimiento monofásico en el que la Administración competente, en régimen de autonomía, tendrá la competencia para aprobar el instrumento de ordenación que le corresponda, se entiende que, si las administraciones municipales e insulares asumieran nuevas responsabilidades, sin tener como la garantía adicional del control de legalidad ejercida por la COTMAC, los planes, con mayor razón, deberían ser tramitados incorporando verdaderos mecanismos de participación ciudadana, para que fueran aprobados definitivamente con un alto grado de consenso, a fin de evitar una posible judicialización de los mismos.

- ¿Está siendo el proceso de elaboración de la Ley en sí, un proceso participativo?

Durante la tramitación del anteproyecto, desde el propio Gobierno de Canarias, se ha llegado a afirmar que esta futura ley es la más participativa de todas las

aprobadas en el periodo constitucional porque antes de tener redactado ningún artículo, ya el Gobierno regional había tomado contacto con diferentes colectivos para escuchar su opinión. "*Se ha logrado un borrador que nace del diálogo "compartido*"[3]. De este modo, se asiste a la información y consulta a determinados colectivos e instituciones que han sido seleccionados desde la propia Consejería de Política Territorial. Pero, ¿puede el ciudadano a título individual participar en la redacción de este proyecto legislativo? ¿Facilita la Consejería que tutela y promueve dicha iniciativa legal, la participación de la ciudadanía no organizada en la elaboración de este borrador? Tras consultar la página web de Participación Ciudadana del Gobierno de Canarias[4] así como el apartado para Participación Ciudadana[5] con el que cuenta el portal de Política Territorial de la misma administración, se concluye que el ciudadano a título individual NO puede participar en la redacción de este anteproyecto legislativo. Puede consultarlo mediante descarga[6] de la web de Política Territorial, pero no hay diseñado canal alguno por el que su propuesta sea, primero registrada y luego, estudiada.

¿Se puede realizar un proceso participativo completo para la redacción y aprobación de un proyecto legislativo que afecta a la ordenación del territorio y al planeamiento urbanístico? La respuesta es afirmativa. Como ejemplo, desde el Gobierno Vasco se ha apostado por llevar a cabo un proceso participativo integral y ambicioso en la revisión de sus Directrices de Ordenación. Este proceso tendrá lugar previamente a la Aprobación Inicial de las nuevas DOT y se plantea como un proceso inédito de construcción colectiva del uso de su territorio por parte de una comunidad autónoma. El objetivo final de este proceso inédito es diseñar y planear de forma conjunta la Revisión de las DOT[7]. En resumen, se trata de la construcción de un proceso participativo para dialogar y revisar el modelo territorial de la CAPV. Dicho proceso se basará en la estructura de ordenación territorial existente, poniendo en valor sus cualidades y, a partir de ella, se trabajará para mejorar y obtener un modelo lo más consensuado posible.

En el año 2014 el Gobierno vasco planteó dar un nuevo impulso al proceso de actualización de las Directrices del año 1997, dando los pasos iniciales para preparar su definitiva Revisión, concursando para ello un trabajo previo. La estructura metodológica, los contenidos mínimos y el sistema de organización del Proceso Participativo para la Revisión de las DOT se realizará durante este año 2016.

Se desperdicia así una oportunidad en Canarias para aprovechar los canales actuales de participación, presenciales y virtuales (Internet) que permiten la participación íntegra de la sociedad (individuos, asociaciones, instituciones) y que tendría como consecuencia un avance significativo en la forma de concebir las buenas prácticas en la ordenación y gobierno del territorio.

---

[3] Artículo publicado en el diario La Provincia, 05.03.2016
http://www.laprovincia.es/canarias/2016/03/05/barreto-niega-prisas-elaborar-ley/798543.html

[4] http://www.gobiernodecanarias.org/cpji/ripc/participacionciudadana/index.html

[5] ttp://www.gobiernodecanarias.org/politicaterritorial/temas/participacionciudadana/

[6] http://www.gobiernodecanarias.org/cmsgobcan/export/sites/cptss/galerias/doc/anteproyecto_ley_suelo.pdf

[7] http://www.paisajetransversal.org/2016/01/Proceso-de-Revision-de-las-DOT-del-Pais-Vasco-2016-Euskadi-Participacion-Integral.html

4. EL FUTURO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN CANARIAS: UNA PROPUESTA METODOLÓGICA PARA LA TRAMITACIÓN DE LOS PLANES MUNICIPALES.

La nueva ley del suelo, si se aprobara definitivamente tal y como recoge el actual anteproyecto, simplificará los trámites de planeamiento urbanístico, y desgranará competencias hacia los ayuntamientos y los cabildos[8], según palabras del propio presidente de la Comunidad Autónoma. El artículo 145 del actual anteproyecto establece como novedad que serán los ayuntamientos a los que corresponderá la aprobación de sus planes generales, competencia que se suma a las tradicionales de elaboración y tramitación que les otorga la ley vigente. Se elimina de este modo la tramitación de los PGO en dos fases, y se atribuye a la administración municipal, los ayuntamientos, la aprobación definitiva de los instrumentos de ordenación municipal, función que hasta ahora correspondía al Gobierno de Canarias que ejercía el control previo de legalidad a través de la COTMAC, la cual, según se articula en el anteproyecto, desaparecería. Esta es, sin duda, tal y como se afirmó previamente, una de las principales novedades: la apuesta por la autonomía de unos municipios "*mayores de edad y no necesitados de tutela*".

La participación ciudadana es un proceso que puede ser muy factible y útil en municipios de Canarias. Las características poblacionales del archipiélago, en el que el 81% de los municipios cuentan con menos de 50.000 habitantes y aún más, en el que el 67% de los mismos cuentan con menos de 20.000, así como la obligación de que cada municipio cuente con un instrumento de ordenación territorial (Plan General de Ordenación Municipal) aprobado definitivamente y adaptado plenamente a la legislación territorial de afección, se convierten en una oportunidad inestimable para la realización de procesos de participación ciudadana ligadas a la ordenación del territorio municipal.

	>10.000	Entre 100.000 y 50.000	Entre 100.000 y 50.000	<20.000
Tenerife	2	1	9	19
Gran Canaria	2	2	5	12
Lanzarote	-	1	3	3
Fuerteventura	-	-	3	3
La Palma	-	-	1	13
La Gomera	-	-	-	6
El Hierro	-	-	-	3
TOTAL	**4**	**4**	**21**	**59**

Tabla 1. Población por municipios de Canarias en 2015

[8] Artículo publicado en el diario La Opinión, 12.01.2016

La propuesta metodológica que aquí se presenta se basa en el desarrollo de las recomendaciones del citado artículo 5 del Reglamento de Procedimientos, así como en la certeza de que la administración local es la institución que cuenta con las características necesarias para convertirse en la más receptiva de cara a los procesos participativos ligados a los instrumentos de ordenación.

Igualmente, se acerca al concepto de Participación ciudadana que define por ejemplo Jon Aguirre Such, de Paisaje Transversal[9], para quien el término es algo complejo, con numerosas dimensiones y que por ello, todas deben valorarse necesariamente para comprender que cuando se habla de participación ciudadana, se habla de un proyecto de construcción colectiva. En su opinión «*se trata de construir con la gente y para la gente*». Es, en resumen, un proceso participativo que se apoya en numerosos pilares con metodologías y herramientas distintas, pero es básico e inherente que se conozca el objetivo final de esa participación, y que se atienda a todos los colectivos implicados en el territorio (individuos, asociaciones e instituciones).

De este modo, el método de participación ciudadana que se propone supera las tradicionales vías informativa y consultiva para apostar por la **concertación** (los ciudadanos intervienen permanentemente en grupos o asociaciones en los que se define conjuntamente los problemas y se debaten las soluciones) y **la adopción de decisiones** (conjuntamente con las autoridades). Esta metodología permite el acercamiento a la auténtica participación porque implica compartir el poder con los políticos locales en un ejercicio de codecisión entre los ciudadanos y sus representantes.
Por otro lado, es inevitable y saludable incorporar las nuevas tecnologías a estos procesos, toda vez que ofrecen grandes potencialidades comunicativas e informáticas que pueden contribuir a mejorar las democracias representativas y a resolver ciertos problemas causantes de la desilusión o desengaño de la ciudadanía hacia la democracia tradicional. Entre otras, ofrecen la posibilidad de mermar las distancias entre representantes y representados; contribuyen a crear una democracia constante, sin límites temporales ni físicos, ni circunscrita al momento electoral y, finalmente, facilitan la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones públicas. En la actualidad, la incorporación de Internet a la gestión pública no ha fomentado la participación ciudadana activa sino que ha promovido la e-governance, es decir, el uso de las nuevas tecnologías TIC para obtener información de los ciudadanos y mejorar la gestión del gobierno, dejando de lado la participación a través de estos canales telemáticos. En este marco, es oportuno destacar que la participación ciudadana a través de las TICs no puede sustituir la participación presencial, sino que tiene que convertirse en un complemento.

La metodología estima que es el Avance de tramitación del documento, cuando se realizan los diagnósticos tanto territoriales como sectoriales de los que nacerá luego el modelo escogido de ordenación territorial y urbanística, el mejor momento para el inicio del proceso participativo. Las fases diseñadas para el

[9] De la mesa redonda «Participando la ciudad»: ¿Quiénes y cómo toman las decisiones?,http://www.paisajetransversal.org/2016/01/debates-urbanos-la-participacion-ciudadana-en-los-proyectos-urbanos.html

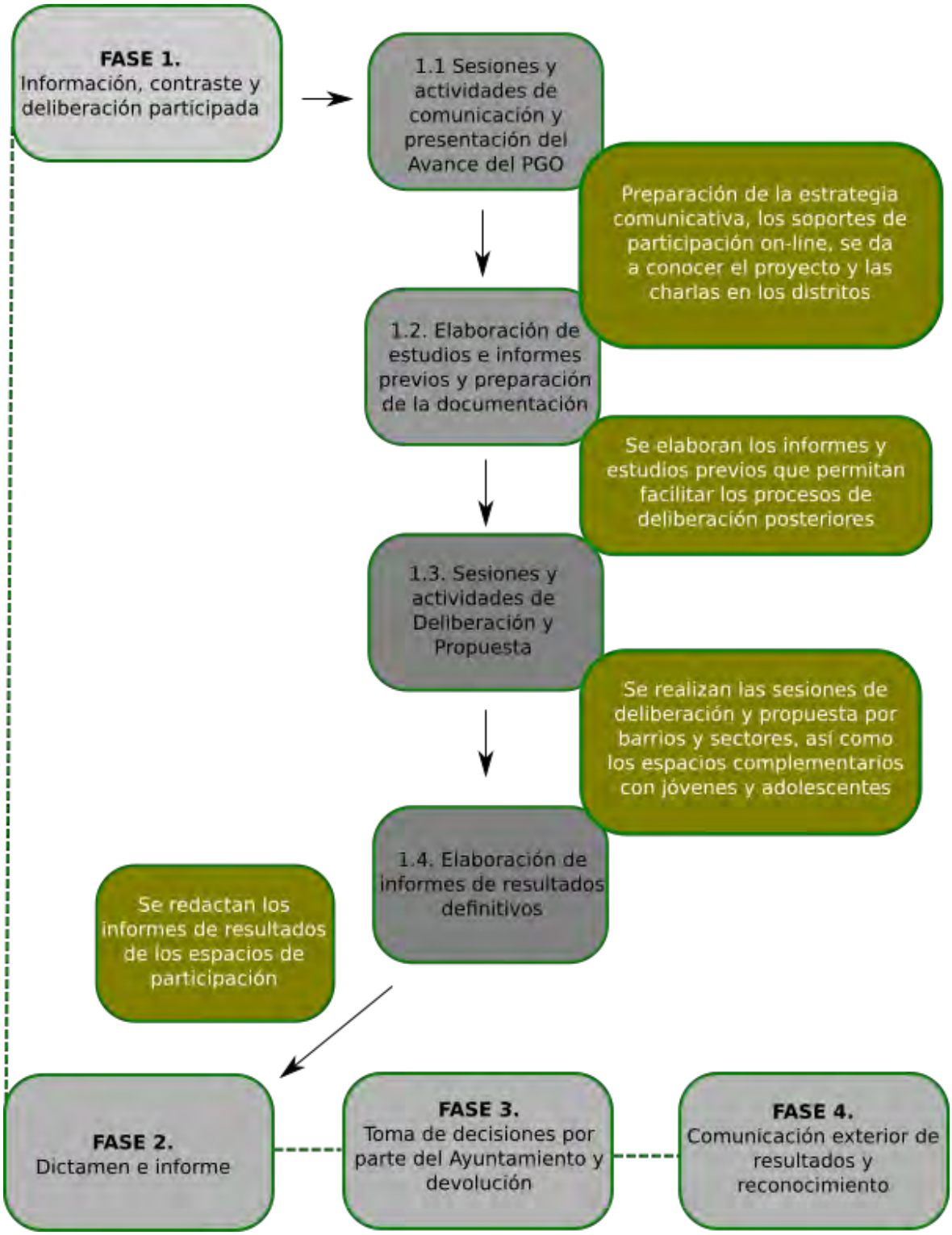
procedimiento participativo para la redacción y tramitación del PGO son las siguientes:

- Entrevistas y sesiones de trabajo con técnicos y responsables políticos de las diferentes Áreas y Organismos municipales: estas sesiones se articulan para conformar inicialmente la estrategia y estructura de las líneas de trabajo que se desarrollan desde las diferentes áreas que influyen en el planeamiento municipal.

- Elaboración de los análisis y estudios técnicos necesarios para la definición e identificación de los retos, las necesidades y los potenciales del municipio. Este diagnóstico será la base, junto con el análisis de la planificación existente y las sesiones participativas, para definir la estrategia de ordenación municipal de la que se partirá.

- Sesiones de participación que contarán con los agentes de la sociedad civil del municipio, profesionales conocedores de la realidad municipal, y ciudadanos y ciudadanas a título individual. Se plantea una presentación inicial y dos talleres participativos, que sirvan para compartir y trabajar sobre las conclusiones del diagnóstico y los retos identificados. Estos talleres participativos permitirán abordar tanto cuestiones temáticas concretas (vivienda, espacio público, medio ambiente, accesibilidad y movilidad, y actividad económica), como la estrategia integrada en su conjunto, de manera que se formalice el modelo de ordenación y sus objetivos a partir de los resultados de estas sesiones.

En mayor detalle, la metodología propuesta cuenta con las siguientes fases y acciones:


FASE 1.
Información, contraste y deliberación participada
1.1 Sesiones y actividades de comunicación y presentación del Avance del PGO
Preparación de la estrategia comunicativa, los soportes de participación on-line, se da a conocer el proyecto y las charlas en los distritos
1.2. Elaboración de estudios e informes previos y preparación de la documentación
Se elaboran los informes y estudios previos que permitan facilitar los procesos de deliberación posteriores
1.3. Sesiones y actividades de Deliberación y Propuesta
Se realizan las sesiones de deliberación y propuesta por barrios y sectores, así como los espacios complementarios con jóvenes y adolescentes
1.4. Elaboración de informes de resultados definitivos
Se redactan los informes de resultados de los espacios de participación
FASE 2.
Dictamen e informe
FASE 3.
Toma de decisiones por parte del Ayuntamiento y devolución
FASE 4.
Comunicación exterior de resultados y reconocimiento

5. CONCLUSIONES.

El proceso participativo debe lograr que el todo el procedimiento de tramitación de cualquier instrumento de ordenación del territorio cuente no sólo con una ciudadanía activa, organizada y consciente, sino que la gobernanza local transmita los valores de transparencia, liderazgo, compromiso, motivación y corresponsabilidad.

Uno de los papeles de los técnicos especialistas, con experiencia en la redacción y tramitación de instrumentos de ordenación del territorio, será además, el de mediadores y facilitadores de los intereses de los agentes que están implicados en los procesos, así como el de traductores del lenguaje complejo y técnico que usa esta vertiente tan multidisciplinar, en un lenguaje común y en propuestas concretas que permitan un territorio más eficiente y equilibrado.

BIBLIOGRAFÍA.

FARINÓS DASÍ, J. (2014): "Gobernanza, administración pública y territorio; opciones del localismo. Una mirada desde la Geografía". *El desarrollo territorial valenciano*, pp. 91-102.

MANERO MIGUEL, F. (2010): "La participación ciudadana en la ordenación del territorio: posibilidades y limitaciones". *Cuadernos geográficos, 47,* pp 47-71.

PÉREZ GONZÁLEZ, S. (2013): "Análisis de la participación ciudadana en España". *Revista digital CEMCI*, 21, 17 pp.

F. LAS EXPERIENCIAS DE BUEN GOBIERNO (GOBERNANZA) EN GESTIÓN TERRITORIAL, AMBIENTAL Y URBANA

¿Es el control judicial un obstáculo para el objetivo de buen gobierno en la ordenación del territorio, en la planificación urbana y para los nuevos modelos de desarrollo?

Ángel Sánchez Blanco
Catedrático de Derecho Administrativo, Universidad de Málaga

RESUMEN
Análisis valorativo de las Sentencias del Tribunal Supremo que han declarado la nulidad del Plan de Ordenación del Territorio de la Costa del Sol Occidental y del Plan General de Ordenación Urbana de Marbella.

ABSTRACT
Evaluative analysis of the judgments of the Supreme Court declared the nullity of the Spatial Plan of the Costa del Sol and land-use planning in Marbella.

PALABRAS CLAVE
Jurisprudencia Tribunal Supremo, Planes territoriales, Planes Urbanísticos, Ordenación del territorio, Urbanismo, Procedimiento administrativo.

KEYWORDS
Supreme Court case law, territorial Plans, Urban Planning, Planning, Administrative Procedure.

1. PRESENTACIÓN

El control judicial de normas y planes territoriales ha tenido en los dos últimos decenios efectos desoladores para la legislación urbanística y para los instrumentos de programación.

El Tribunal Constitucional produjo en Sentencia 61/1997 el perverso efecto del vacío legal en el ámbito urbanístico, al invalidar la Ley sobre reforma del régimen del suelo y valoraciones de 1990 y el Texto Refundido de 1992, con retorno al preconstitucional Texto Refundido de 1976 como dudosa alternativa al vacío jurídico generado.

El año judicial 2015-2016 se inicia con dos Sentencias del Tribunal Supremo, que pueden ser conceptuadas como de cabecera, que declaran la nulidad del Plan de Ordenación del Territorio de la Costa del Sol Occidental (2006) y la nulidad del Plan General de Ordenación Urbana de Marbella (2010), con la concreción de una doctrina construida sobre principios jurídicos, que, al tiempo que justifica la nulidad de ambos planes, le facilita obviar la casuística de los restantes recursos relativos al POT o al PGOU mediante la metodología de reiterar la doctrina a los demandantes sustrayéndose a los argumentos expresados en los recursos. De nuevo el efecto jurídico de vacío normativo en un área territorial significativa que comenzada a superar precedentes situaciones que aún está siendo objeto de actuaciones judiciales penales.

Las Sentencias cabecera, identificadas con la Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo de 6 de octubre de 2015, recurso casación 2676/2012, de la que es Ponente el Magistrado Sr. Peces Morate, con voto particular del Magistrado Sr. De Oro Pulido, y las Sentencia de la misma Sala y Tribunal de 27 de octubre de 2015, Recurso de Casación 313/2014), Ponente Magistrado Sr. Fernández Valverde, y Sentencia 28 de octubre de 2015 /R.C 1346/2014), Ponente Magistrado Sr. Navarro Sanchís, realizan una exégesis jurídico formal, que recuerda la perfección formal de la mencionada Sentencia del Tribunal de 1997 al apreciar la intrusión competencial de las Instituciones centrales del Estado en las competencias autonómicas, con el mismo efecto jurídico: vacío normativo y retorno al pasado, carencia de plan subregional de ordenación del territorio sin ningún referente instrumental sustitutivo y retorno al PGOU de Marbella de 1986.

2. DECLARACIÓN DE NULIDAD DEL PLAN DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DE LA COSTA DEL SOL OCCIDENTAL

Los fundamentos jurídicos de la Sentencia que declaran la nulidad del POT de 2006 se construyen sobre dos datos: la carencia de respuesta a las alegaciones presentadas por los recurrentes, que el Tribunal considera determinante del

trámite procedimental sustantivo de información pública; y la carencia de estudio de impacto por razón de género, con vulneración de la correlativa Ley autonómica que establece el requisito normativo para la elaboración de normas y planes.

En relación con la ausencia de contestación a las alegaciones, la Sala relata las circunstancias concurrentes y precisa que la representación procesal de la entidad mercantil recurrente adujo que se vulneró el trámite de información pública, al no haber prestado atención alguna a las alegaciones formuladas por los interesados en el primer periodo de dicho trámite y constata que dentro de ese primer periodo de información pública, abierto por la Administración autonómica en el procedimiento de elaboración del Plan de Ordenación del Territorio en cuestión, la entidad mercantil recurrente formuló una serie de alegaciones que no merecieron la respuesta de la Administración que tramitó y aprobó dicho Plan de Ordenación, ya que aquélla se limitó a contestar a las alegaciones que se presentaron en el segundo periodo de información pública. Precisa la Sala que Administración autonómica demandada se limita a afirmar, al oponerse al recurso de casación, que obra en el expediente administrativo el acta provisional de la sesión de la Comisión de Redacción, en la que se recoge, de manera sucinta, informe del Vicepresidente de dicha Comisión, en el que se abunda en pormenores relativos al primer periodo de información pública, exponiendo las alegaciones formuladas en el mismo, que son, a su vez, objeto de sistematización en un Cuadro-Resumen, sugiriéndose la introducción de modificaciones que también aparecen escuetamente relacionadas, por lo que se tuvieron en cuenta las alegaciones presentadas en la primera información pública, y, en todo caso, no se habría producido efectiva indefensión, dado que la recurrente ha tenido la oportunidad de reproducir aquellas alegaciones en sede jurisdiccional, de modo que tal omisión no pasaría de ser una mera irregularidad no invalidante.

La Sentencia rechaza el argumento de que, al tener el interesado oportunidad de repetir sus alegaciones en sede jurisdiccional, el defecto de respuesta es meramente una irregularidad no invalidante, y precisa la doctrina de Sala del Tribunal Supremo, en Sentencias de fechas 21 de mayo de 2002 (RC 5610/1996) y 26 de febrero de 2007 (R C 10412/2003):

> « el trámite de audiencia, al igual que el recurso administrativo, tiene como finalidad permitir al interesado hacer valer frente a la Administración las alegaciones y pruebas que puedan ser útiles para sus derechos sin necesidad de afrontar los gastos y gravámenes de un proceso jurisdiccional; y, por ello, la eventual posibilidad de acudir a este último proceso no dispensa a la Administración de su obligación de ofrecer y hacer efectivo aquel trámite », y, en consecuencia, « el proceso jurisdiccional puede entablarse también con la exclusiva finalidad de denunciar esa omisión del trámite de audiencia y de reclamar que se declaren las consecuencias invalidantes que por ello puedan resultar procedentes para la actuación administrativa de que se trate. Por lo cual, el proceso jurisdiccional instado con esa sola finalidad no comporta la necesaria subsanación de la invalidez e indefensión que se haya producido

en la vía administrativa como consecuencia de la omisión del trámite de audiencia ».

Y concluye:

> “En definitiva, como esta Sala del Tribunal Supremo ha declarado, entre otras, en sus Sentencias de fechas 25 de febrero de 2003 (RC 6876/1999), 16 de febrero de 2009 (RC 9414/2004) y 15 de marzo de 2012 (RC 6335/2008), la falta de respuesta a las alegaciones presentadas en el trámite de información pública equivale a la privación del derecho de audiencia, lo que supone la omisión de un trámite esencial del procedimiento, ya que el exacto cumplimiento de dicho trámite de información pública requiere no sólo la mera formalización y recepción de las diversas alegaciones de los interesados sino su atenta lectura y contestación específica sobre las razones que lleven a la aceptación o rechazo de tales alegaciones, y exclusivamente así cabe tener por cumplido el trámite de información pública destinado a posibilitar la participación pública en la elaboración del planeamiento, requisitos formales que se omitieron en la tramitación y aprobación del Plan de Ordenación del Territorio de la Costa del Sol Occidental de la provincia de Málaga, que fue objeto de impugnación, razón por la que, conforme a lo establecido en el artículo 62.2 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común , en relación con lo dispuesto en los artículos 68.1.b), 70.2 , 71.1.a) y 72.2 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa , el referido Plan de Ordenación del Territorio es nulo de pleno derecho, dado el carácter sustancial que tienen las reglas de procedimiento para la elaboración y aprobación”

Con referencia en la carencia del preceptivo informe de impacto de género, la Sentencia constata que la representación procesal de la entidad mercantil demandante no ha expresado a lo largo del pleito la incidencia que las determinaciones del Plan de Ordenación Territorial combatido puedan tener para esa igualdad propugnada entre hombres y mujeres, mientras que la representación de menos cierto que, como esta misma reconoce, el informe a emitir así lo debería haber expresado, lo que se ignora al no haberse cumplido ese trámite, y aprecia que propio Decreto 17/2012, de 7 de febrero, aprobado por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía para regular la elaboración del Informe de Evaluación de Impacto de Género, prevé, en su artículo 5.2, esa eventualidad, y así establece que « En el caso en que la disposición no produzca efectos, ni positivos ni negativos, sobre la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, se reflejará esta circunstancia en el informe de impacto de género, siendo en todo caso necesario revisar el lenguaje del proyecto para evitar sesgos sexistas ». Precepto que la Sentencia estima “revelador de la lógica inherente a la exigibilidad de cualquier informe preceptivo” y que le conduce a no compartir el argumento de la Administración autonómica demandada relativo a que, como no existen en dicho Plan determinaciones con incidencia en materia de

género, resultaba innecesario el informe de evaluación de impacto de género, ya que:

> "sería en el informe a emitir donde se debería explicar tal circunstancia, lo que, además, podría ser objeto de controversia, que no se ha podido suscitar al faltar el preceptivo informe atendido el carácter reglamentario o de disposición de carácter general del Plan de Ordenación impugnado, lo que implica, por las razones ya expresadas al examinar el otro vicio procedimental denunciado, la nulidad radical de la norma recurrida conforme a lo dispuesto concordadamente en los artículos 62.2 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común , 68.1.b), 70.2 , 71.1.a) y 72.2 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso- Administrativa , como, además, ha venido a declarar esta Sala del Tribunal de las disposiciones de carácter general (Sentencias de esta Sala y Sección del Tribunal Supremo de fechas 25 de mayo de 2015 - RC 1699/2013 -, 23 de junio de 2015 -RC 3117/2013 - y 24 de junio de 2015 -RC 2182/2014 y 2256/2014 -)".

3. NULIDAD DEL PLAN GENERAL DE ORDENACIÓN URBANA DE MARBELLA

Los fundamentos jurídicos de la Sentencia que declara la nulidad del PGOU de Marbella de 2010, operan con los contenidos conceptuales del planeamiento general municipal: Identifica en la potestad de planeamiento la incompatibilidad de poder incluir declarar legal lo que es ilegal conforme a previas sentencias judiciales; precisan que el planificador urbanístico no puede alterar los conceptos acuñados por la Ley y por ello no considera admisible el concepto Suelo Urbano No Consolidado Transitorio como concepto acuñado por el PGOU para poder instrumental cesiones; aprecian el determinismo de la configuración legal de derecho de propiedad que identifican con los propietarios adquirentes de las viviendas y no con los promotores de los inmuebles a los que no se les pueden exigir contraprestaciones.

En directa relación con los puntos expresado, las sucesivas Sentencias del Tribunal Supremo sintetizan, con grafismo, los puntos determinantes de la nulidad del Plan:

> "1º. <u>No corresponde al ámbito de la potestad de planeamiento modular la legalización de lo ilegalmente construido</u>".

Lo justifica en el artículo 103.1 de la Ley 29/1998, de Jurisdicción Contencioso Administrativa:

"la potestad de hacer ejecutar las sentencias y demás resoluciones judiciales corresponde exclusivamente a los Juzgados y Tribunales de éste orden jurisdiccional".

Motivo por el cual considera la Sentencia:

"No resulta de recibo pretender aislar o blindar jurídicamente situaciones de infracción judicialmente declaradas al socaire de un nuevo ---e incluso integral y completo--- planeamiento frente a la potencialidad jurídica de una resolución judicial" y "No resulta posible, pues, compatibilizar la normalización (vía obtención dotacional) sin tomar en consideración, con toda su potencialidad y eficacia, las nulidades jurisdiccionalmente declaradas, se insiste, no resulta posible legalización alguna, en función -sin más- del nuevo planeamiento".

Y puntualiza:

"El cometido de todo plan consiste en la consecución de una ordenación racional del espacio físico comprendido dentro de su respectivo ámbito" (...) De este modo, se desnaturaliza la auténtica finalidad de los planes si se apartan de la finalidad que les es propia y buscan satisfacer otra en su lugar o junto a ella. En definitiva, sólo en la medida en que sirvan a su finalidad típica vendrá a estar justificado el ejercicio de la potestad de planeamiento por parte de la Administración".

"2º. <u>No está en manos del planificador alterar o desfigurar el concepto de SUC".</u>

La Sentencia precisa datos y extraer consecuencias:

"Sí que es cierto que, en determinados supuestos, no se realizaron todas las cesiones de obligado cumplimiento, o, si las realizadas lo fueron de forma deficiente, ello fue, en todo caso, imputable no sólo a la ilegalidad de las licencias concedidas, sino también a la deficiente gestión en el control de que lo construido, en la realidad, al menos, se ajustaba a lo indebidamente autorizado. Imputación que, obviamente, no excluye la de los iniciales promotores de las edificaciones".

Con esta constatación, generadora del efecto, entre otros, de no haber podido concluir la trama urbana, la Sala extrae la consecuencia de que al no prever la Ley autonómica del Suelo, no admite la tipificación de un concepto que responda a esta determinada realidad de hecho:

"En tal situación, la configuración en el planeamiento del concepto de SUNC Transitorio (caracterizado por tratarse de un proceso o tránsito de ejecución hacia el complemento de dotaciones), no previsto expresamente en la LOUA, con el que delimitar situaciones como las descritas, y con las consecuencias que ello implica, se nos presenta como contraria a la

jurisprudencia de esta Sala". "Conforme a lo expuesto, no resulta jurídicamente aceptable ---constituyendo una técnica acreedora
de censura por nuestra parte--- el expuesto y generalizado recurso a la categoría del SUNC, como fórmula empleada de manera indiscriminada y como modo de tratar de solventar todas las patologías en que ha podido incurrirse con anterioridad a la Revisión del PGOU".

"3º. No resulta jurídicamente posible proceder a la alteración por el planificador de los mecanismos legales de responsabilidad por el incumplimiento de los deberes urbanísticos, considerando como principio esencial la atribución de la misma a los promotores de las construcciones en contra de lo previsto en el artículo 19 del TRLS08".

La Sala no motiva, opera con un apriorismo con una afirmación abstraída de los hechos que puedan concurrir:

"Obvio es que las cargas cuya imposición se pretende ---con independencia de su viabilidad jurídica--- sólo corresponden a quienes, en la actualidad, figuran como propietarios o titulares de los inmuebles". "La imposición de tales cargas lo es ---tiene su fundamento--- en función del interés público propio de la potestad de planeamiento, pero no para "sancionar" actuaciones anteriores que lesionaron tal interés público". "Esta atribución de cargas a los no propietarios rompe con el estatuto de la propiedad inmobiliaria, pues se imponen obligaciones conectadas con la propiedad a quien ya no es propietario: el principio de la equidistribución de beneficios y cargas no puede convertirse en la finalidad del plan, antes bien, constituye su consecuencia necesaria".

"4º. Por último, igualmente carece de apoyo la exigencia de nuevas prestaciones que alteran el equilibrio del derecho de propiedad y que además dependen de la modulación del nivel de legalización realizado por el propio planificador".

Se reafirma en el punto precedente, identificando los adquirentes de las viviendas a los propietarios y segregando de responsabilidad a los inmobiliarios enajenantes a los que libera a pesar de los incumplimientos constatados de compensaciones, con la siguiente fundamentación:

"Se procede a una imputación de cargas y gravámenes individuales ---incluso, como hemos examinado antes, a quienes ya no son propietarios---, que carece de respaldo en norma alguna con rango de ley, desarrollándose tal imputación sin el seguimiento de ningún procedimiento tramitado de forma individual y con todas las garantías previstas para este tipo de exacciones económicas".

La Sentencia a pesar de parecer dar por cerrada la argumentación con la secuencia de puntos transcrita, incorpora dos puntos complementarios: el Estudio Económico-Financiero del Plan y el Estudio de Impacto Ambiental.

En relación con el Estudio Económico-Financiero, aprecia la confusión del Plan entre el Informe de Sostenibilidad Económica y el Informe de Viabilidad Económica, y concluye:

> "Pudiera pensarse, aunque ya hemos diferenciado ambos documentos, que el informe de sostenibilidad se encuentra incorporado en el estudio económico financiero, sin embargo, basta la lectura de este documento para comprobar, sin necesidad de un estudio más detallado, que no se cumplen en el mismo las finalidades perseguidas por el informe de sostenibilidad económica, ni se ajusta a su obligatorio contenido, ni contiene una sola referencia a la capacidad económica del municipio de hacer frente al coste económico, que habrá de derivarse de la nueva ordenación incorporada en cada una de las nuevas determinaciones que el plan incorpora, determinaciones que, como hemos señalado, comportan la puesta en marcha de servicios y dotaciones, infraestructuras y sistemas, cuya incidencia desde el punto de vista económico, no se afronta mínimamente, limitándose a su cuantificación sin ningún tipo de justificación y en forma global para el conjunto de la ejecución del planeamiento".

La Evaluación Ambiental Estratégica incorpora una constatación:

"La completa falta de estudio comparativo de las alternativas razonables, técnica y ambientalmente viables, así como de exposición de la denominada alternativa cero, hacen incurrir al PGOU de Marbella en la nulidad pretendida, al haberse prescindido de la preceptiva EAE, así como de la Memoria ambiental consecuente, efectuadas conforme a las prescripciones de la Ley 9/2006 y de la Directiva 2001/42/CE en que se inspiran".

Y concluye:

> "Cabe reiterar aquí cuanto hemos razonado hasta ahora en relación con la pérdida de razón de ser y de sentido útil que representan estos trámites esenciales como la EAE cuando se proyectan sobre un plan urbanístico que, en realidad, mira más al pasado que al futuro, desnaturalizando así las ideas capitales de cautela, previsión, prevención y planificación -económica o ambiental, según el caso- que justifican su obligatoriedad". "En otras palabras, la EAE que la Ley 9/2006 preceptúa no sólo no existe porque no se haya emitido en el curso de la elaboración del PGOU de Marbella sino que, atendida la vocación de legalización, normalización o, en palabras de la memoria, " ... comprensión urbanística... en un contexto con múltiples particularidades de naturaleza política, social, económica, institucional, fruto de una gestión anómala y de un desentendimiento en las décadas

pasadas "(...), el documento ambiental que se hubiera podido emitir no podría, dada la situación preexistente, alcanzar la finalidad que le es propia.

4. FUNDAMENTOS JURÍDICOS FORMALES, CONTUNDENCIA DE LOS HECHOS, PRINCIPIOS PROCEDIMENTALES Y COHERENCIA ORDINAMENTAL ENTRE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSA Y LA JURISDICCIÓN PENAL O CIVIL

La síntesis realizada de las Sentencias de la Sala de lo Contencioso Administrativo permite apreciar la reproducción de una apresurada síntesis de Derecho Urbanístico. Los hechos que concurren se obvian para que la doctrina, enunciada en puntos correlativos, tenga la ineludible contundencia. La propiedad es la propiedad, y si, en algún texto jurídico el adquirente de vivienda, tiene reconocida garantías frente al promotor inmobiliario, el abstracto concepto de propiedad, permite incluso eludir el hecho, reconocido por la Sentencia, de los incumplimientos por los promotores y de las patologías subyacentes y, como complemento, aunque la urbanización no esté concluida por efecto de patologías empresariales e institucionales objeto de actuaciones judiciales penales, no se puede operar con un concepto no previsto por la Ley autonómica del Suelo que integre una respuesta para resolver las situaciones creadas a particulares y municipio.

Como es bien conocido, junto a la Jurisdicción Contencioso Administrativa coexiste la Jurisdicción Civil, y las consecuencias que la anulación del Plan pueda tener sobre los propietarios de viviendas en relación con los promotores, puede generar en la Jurisdicción Civil, con contundentes datos aportados por la jurisdicción penal, discordancias con el recurso argumental utilizado en la anulación contenciosa del Plan.

En línea con el voto particular a la Sentencia cabecera de nulidad del POT que aprecia las peculiaridades institucionales y de procedimiento en la elaboración y aprobación de los planes territoriales y urbanísticos, es oportuno recordar los principios procedimentales administrativos: Legalidad-Acierto-Oportunidad, Economía-Celeridad y Eficacia, acuñados por los artículos 29 y 129 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, y síntesis para que los operadores jurídicos integren la norma legal en su contexto de hecho, para poder materializar autorizada jurisprudencia.

Una última precisión, respecto a la interrelación de Jurisdicciones, del mismo modo que las Sentencias contencioso administrativas ignoran las implicaciones penales en la problemática territorial y urbanística del Área Metropolitana de Marbella, las sentencias penales -como permiten constatar los informatizados repertorios jurisdiccionales- ignoran la prejudicialidad contencioso administrativa.

Todo ello en detrimento de la coherencia del Ordenamiento Jurídico y con causa en una desestructuración del Poder Judicial, como muestran los tiempos consumidos, medidos en quinquenios o decenios, para solo generar vacío jurídico.

La reforma constitucional tiene que aportar respuesta a este yugulamiento social e institucional, en conflicto con el buen gobierno en la ordenación territorial y en la planificación urbana como instrumento frente a la crisis y para afrontar un nuevo modelo de desarrollo.

F. LAS EXPERIENCIAS DE BUEN GOBIERNO (GOBERNANZA) EN GESTIÓN TERRITORIAL, AMBIENTAL Y URBANA

Un nuevo desarrollo territorial en España: aportaciones desde un análisis comparado de buenas prácticas de gobernanza[1]

Diana Ximena Tutistar-Rosero
Doctoranda en Desarrollo local y Cooperación Internacional, Universitat de Valencia, Socióloga

RESUMEN
Se han realizado varios estudios para determinar las condiciones y elementos que contribuyen al mejoramiento del desarrollo territorial y los procesos de gobernanza. Siendo un tema central en el desarrollo territorial y un desafío para las políticas públicas, se parte de la carga política otorgada al Ordenación territorial en España, tanto en la estructura (los elementos de la seguridad jurídica: naturaleza del marco legal e instrumental), pero también del proceso (rutinas y los procedimientos mediante los cuales se desarrollan o se ponen en práctica). El objetivo de este trabajo es contribuir en las aportaciones sobre el proceso, determinando aquellos elementos que condicionan y hacen posible las buenas prácticas. Las aportaciones se hacen a partir de los resultados del proyecto de investigación en el que se circunscribe este estudio (1) y a través de una revisión documental, donde se analizan y comparan sistemáticamente 30 estudios de caso relacionados con buenas prácticas de gobernanza. A lo largo del documento, se identifican los elementos útiles que definen las buenas prácticas en relación a los principios de buena gobernanza y su interacción con los componentes/ dispositivos propios de la inteligencia territorial. Finalmente, se presenta una síntesis a modo de conclusión.

ABSTRACT
Several studies have been made to determine the conditions and elements that contribute to the improvement of territorial development and governance processes. As a key issue in territorial development and a challenge for public politics, this study starts with the political burden of the Spatial Planning in Spain, both in the structure, (the elements of legal certainty: the nature of the legal and instrumental framework), and the process (the routines and procedures of its development and implementation). The main objective of this study is to make a contribution about the process of governance, by determining the elements that condition and enable the good practices. The contributions are made using the results of the investigation project in which this study is circumscribed, and through

[1] Este trabajo se ha realizado en el marco del proyecto de investigación CS2012-36960 "Del gobierno a la gobernanza y gobernabilidad efectiva del territorio: Guías para un nuevo desarrollo territorial", Plan Nacional de I+D+i 2008-2011, Subprograma de Proyectos de Investigación Fundamental del Ministerio de Economía y Competitividad, cofinanciado por el FEDER

the review of 30 case studies of good practices in governance. In this document, the elements that define good practices in relation with the principles of good governance are highlighted, so as their interaction with the components/dispositives of the territorial intelligence. Finally, a summary is offered to conclude.

PALABRAS CLAVE
Gobernanza Territorial; Buenas Prácticas; Ordenación Territorial; España

KEYWORDS
Territorial Governance; Good practices; Spatial Planning; Spain

1. A MODO DE PRESENTACIÓN

El contexto complejo de la estructura social, política, económica, incluyendo el sistema de valores que dinamiza la sociedad actual, requiere unos cambios en las formas tradicionales de concebir el desarrollo territorial. Es necesario repensar la comprensión del territorio y promover una nueva cultura; en este sentido, la gobernanza territorial se ha convertido en el instrumento en el que se encuentran depositadas las esperanzas de una más efectiva gestión y gobierno de las políticas de desarrollo territorial. (Farinós, 2008).

La gestión del territorio se enfrenta continuamente a nuevos marcos y nuevos problemas que requieren una renovación no solo de sus estructuras, sino también de sus procesos. Se han realizado varios estudios para determinar las condiciones y elementos que contribuyen al mejoramiento del desarrollo territorial y los procesos de gobernanza, referencias que hacen parte de la revisión bibliográfica para el presente documento. A lo largo de este artículo se presenta un marco de análisis que permite acercarnos a los procesos de gobernanza, particularmente a la gobernanza territorial, siendo un tema central en el desarrollo territorial y un desafío para las políticas públicas. Se parte de la carga política otorgada al Ordenación territorial en España, tanto en la estructura (los elementos de la seguridad jurídica: naturaleza del marco legal e instrumental), pero también del proceso (rutinas y los procedimientos mediante los cuales se desarrollan o se ponen en práctica). A modo de concreción, se toman como principal referencia las hipótesis y aportaciones hechas en el marco del proyecto de investigación en el que se circunscribe este estudio, específicamente, frente al desarrollo legislativo y planificador en materia territorial y urbanística en España[2] y la nueva cultura política y territorial, que busca situar al territorio en la agenda política[3].

[2] En el texto se presenta una valoración en conjunto de la situación en materia de Ordenamiento Territorial en España a través de una tipificación de las 17 Comunidades Autónomas (CCAA), tomando como criterios principales los valores de producción legislativa e instrumental. En materia legislativa se toma como referencia la legislación en relación al Ordenamiento del Territorio y Urbanismo y para el análisis de los instrumentos se retoman los planes de OT Regionales, subregionales y litorales. Este balance preliminar nos permite destacar algunos

Partiendo de los componentes clave de la gobernanza, identificados en los estudios anteriormente señalados y que se discuten en los siguientes epígrafes, el objetivo del artículo es contribuir en las aportaciones sobre el proceso, es decir, las rutinas y los procedimientos mediante los cuales se desarrollan o se ponen en práctica, determinando aquellos elementos que condicionan y hacen posible las buenas prácticas de la gobernanza territorial. Dichas aportaciones se hacen a través de una revisión documental, donde se analizan y comparan sistemáticamente 30 perfiles de "Mejores prácticas" en Europa y América (ver tabla 1). Estos informes y manuales proporcionan ideas sobre las estrategias, procedimientos, técnicas, prácticas y procesos que producen en consecuencia, resultados exitosos de gobernanza. Tienen la finalidad de concretar los principios de la gobernanza efectiva, perfilando su aplicación en contextos específicos, especialmente a nivel local.

Tabla 1. Estudios de caso y aplicación de principios de buena gobernanza

Estudios de caso: Mejores Prácticas		Principio de Buena Gobernanza (CE, 2001)					Principal acción
Nº	Localidad, Región, País.	Apertura	Participación	Responsabilidad	Eficacia	Coherencia	
1	Tsleil-Waututh, British Columbia (BC). Canadá.		X	X		X	Planificación estratégica
2	The Squiala. (BC). Canadá.	X	X	X			Creación de comités intergeneracionales
3	Gila River Indian Tribe (BC). Canadá.		X	X		X	Consejos consultivos (jóvenes)
4	Miawpukek. (BC). Canadá.	X	X	X			Intercambio de información significativa
5	Haida.(BC). Canadá.	X	X	X			Cooperación y cogestión territorial
6	Yakama Nation. Washington. E. Unidos.			X	X	X	Alianzas público-privadas
7	Osoyoos. (BC). Canadá.			X	X	X	Apoyo en sistemas administrativos (expertos)
8	Hupacasath. (BC). Canadá.	X		X	X		Creación de asociaciones
9	Haisla. (BC). Canadá.		X	X		X	Elaboración de planes de gestión
10	Champagne and Aishihik. (BC).	X		X		X	Responsabilidad compartida
11	Tsawwassen. (BC). Canadá.		X	X		X	Comités de trabajo (equipos interdisciplinarios)
12	Nisga'a Lisims. . (BC). Canadá.	X	X	X			Cooperación institucional
13	Westbank. (BC). Canadá.	X	X	X			Rendición de cuentas
14	First Nations & Inuit Home & Community Care. (BC). Canadá	X		X	X		Gestión por Resultados

elementos claves relacionados con la seguridad jurídica, la coordinación interadministrativa y la componente política, donde se incluye la estabilidad política, ideológica y sobretodo la voluntad política, que según los autores, condiciona la Ordenación Territorial y la definición de políticas territoriales integrales. (Ver detalles en: Farinós, J; Garcia, Mª J y Aldrey, J.A., 2016)

[3] En el texto, entre otros componentes, se identifican los factores que posibilitan la introducción del territorio en la agenda política y en la configuración de las políticas públicas de gestión territorial en España. Para valorar las hipótesis iniciales, en el estudio se realizó un cuestionario Delphi en el que participaron 28 tomadores de decisiones cubriendo gran parte de la geografía española y los distintos niveles de la administración. Una primera valoración destacó seis principales factores que influyen en la consideración de la OT en la agenda política: el entorno institucional, el marco legal, la demanda social, la coyuntura económica, la disponibilidad de recursos económicos y la voluntad política. (Ver detalles en: Farinós; Vera y Lloret, 2016).

15	Teslin Tlingit Council. (BC). Canadá.		X	X		X	Consejos Consultivos
16	Sliammon. (BC). Canadá.		X	X		X	Cooperación intergubernamental
17	Squamish and Lil'Wat. (BC). Canadá.		X	X		X	Cooperación territorial
18	Public Service Initiative. First Nations. (BC). Canada			X	X	X	Capacidad de Recursos humanos.
19	Martin Aboriginal Education Initiative. (BC). Canadá.	X		X	X		Capacidad de Gestión Financiera
20	Membertou. (BC). Canadá.	X		X	X		Rendición de cuentas
21	The Ktunaxa Kinbasket Tribal Council's (KKTC). Canadá y EU.			X	X	X	Cooperación regional
22	Reserva marina de Galapagos. Iislas Galápagos Ecuador.		X	X		X	Concertación y cooperación
23	El Área de Gestión Marina de Soufriere. Santa Lucia.		X	X	X		Asociaciones público-privadas
24	Muskwa-Kechika Management Area and Advisory Board. (BC).	X		X		X	Cooperación multinivel
25	Grupo de Trabajo de Agricultura Urbana y territorios (GTUA), Languedoc Roussillon. Francia.		X	X		X	Concertación multiinstituconal
26	Operación conjunta de planificación y gestión del espacio rural (OCAGER). Languedoc Roussillon. Francia.		X	X	X		Cooperación territorial
27	Proyectos hábitat-agrícolas en la Communauté d'Agglomération Hérault-Méditerranée (CAHM). Languedoc Roussillon. Francia.		X	X		X	Creación de asociaciones – Paternariados
28	Consejo General del Gard. Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées Hérault. Francia.	X	X	X			Consulta ciudadana
29	La aldea agrícola (HA). Languedoc Roussillon. Francia.		X	X		X	Acuerdos territoriales
30	Alianzas públicas / privadas. New York. Estados Unidos.		X	X	X		Asociaciones público-privadas.

Fuente: Elaboración propia.

El punto de partida se hizo a nivel conceptual, lo que permite a continuación, desde la identificación de las dimensiones clave de buena gobernanza, construir un marco o matriz de análisis. En los estudios de caso, se pretendió entender los procesos de gobernanza, observando: los procedimientos, dispositivos y herramientas de manera formal o informal que se pusieron en marcha; el contexto; y los principales actores involucrados. Otro elemento a considerar fue el surgimiento del proceso, destacando si era el resultado de una respuesta colectiva a una crisis o de un problema específico del territorio, así como su clasificación TOP-DOWN / BOTTOM-UP, según el origen de la iniciativa. A modo de sistematización, la información se organizó considerando los cincos principios de buena gobernanza (EU, 2010) y como categorías de análisis complementario, se retomó los elementos propios de la inteligencia territorial. Finalmente, se destacó tanto las lecciones aprendidas, como las barreras y retos que condicionan la buena gobernanza.

El documento se estructura en 3 apartados principales, en primera instancia una aproximación teórica conceptual de la gobernanza y en específico la gobernanza territorial; seguidamente, partiendo de los componentes que hacen parte de la estructura y los procesos de gobernanza, se relacionan los elementos útiles que definen las buenas prácticas en relación a los principios de buena gobernanza,

dichas aportaciones se hacen a partir de las hipótesis y componentes claves identificados en los dos estudios tomados como referencia y contrastadas con los perfiles de los estudios de caso analizados. Finalmente, se presenta una síntesis a modo de conclusión, en la que se incluye también, los elementos que contribuyen al mejoramiento del desarrollo territorial y los procesos de gobernanza.

2. GOBERNANZA Y GOBERNANZA TERRITORIAL

2.1. Gobernanza

La gobernanza ha sido objeto de exploración de múltiples campos académicos e intelectuales, se incluyen la ciencia política, la sociología, la administración pública, la planificación territorial (Peters y Pierre, 1998; Kooiman, 2002; Ingraham y Lynn, 2004; Mayntz, 2001; Rosenau y Czempiel, 1992). Si bien existen diferencias no sólo en la definición sino también en su aplicación, otorgando un carácter polisémico del termino (Pierre, 2000; Prats, 2005), se perciben elementos comunes. En este sentido la cooperación; la emergencia de nuevos procesos y alianzas público/privadas; el consenso; la participación de múltiples actores; y la mejora en la legitimidad de las acciones, cobran fuerza en un escenario donde se existe la necesidad de fomentar nuevas iniciativas basadas en la creciente interdependencia de la sociedad (Kooiman, 1999; Rhodes, 1999). Interdependencia que se hace evidente entre las redes del sector público, privado y la sociedad civil. (Prats, 2004) y que conllevan al fortalecimiento de las relaciones horizontales en la toma de decisiones, en contraposición a la organización jerárquica tradicional. (Bingham, Nabatchi y O'Leary, 2005).

En Europa, el libro blanco de la Comisión Europea sobre la gobernanza, publicado en julio de 2001, plantea que implica ir más allá de la acción de gobernar y dirigir; otorgando importancia a la manera de aplicar las decisiones políticas adoptadas y poder ejercer la autoridad (Sosa, 2000). En este documento se designa como: "las normas, procesos y comportamientos que influyen en el ejercicio de los poderes a nivel europeo, especialmente desde el punto de vista de la apertura, la participación, la responsabilidad, la eficacia y la coherencia". (Comisión Europea, 2001). Desde el punto de vista normativo, estos cinco principios se constituyen también, en la base de lo que se conoce como la "buena gobernanza"[4].
La gobernanza surge entonces como un nuevo modo de gobierno donde su accionar es cada vez más complejo, en la medida en que se presenta dificultades en el logro de los resultados para satisfacer las expectativas de la sociedad (Lebessis y Paterson, 1997). Esta situación provoca no sólo cambios en los objetivos sociales, sino también, transformaciones del poder de los stakeholders.

[4] No existe un acuerdo unánime sobre si éstos son todos los principios de buena gobernanza que se deben reconocer (Cerrillo, 2005). En esta comunicación se ha optado por utilizar estos principios como base para el análisis de los estudios de caso. Para un mayor detalle acerca de los principios de buena gobernanza, revisar: Tutistar-Rosero y Pinazo-Dallenbach (2015).

Es entonces, un modelo alternativo de gestionar los asuntos públicos que da cabida a nuevos actores en la arena política. (Farinós, 2008).

2.2. Gobernanza Territorial

La gobernanza territorial puede entenderse como un proceso dinámico de coordinación entre los agentes públicos y privados con múltiples identidades, recursos e intereses asimétricos. Procura la construcción colectiva de objetivos y acciones a través de la promoción de dispositivos y mecanismos que hacen posible el aprendizaje colectivo y la participación; ocasionando una renovación institucional y de organización en el proceso de toma de decisiones en el territorio. (Chia et al, 2010)

Cabe señalar que la Gobernanza territorial no se limita a la aplicación de enfoques participativos o de colaboración y por lo tanto no puede ser reducida a mecanismos de consulta, de mediación o de participación. El concepto, va más allá, refiriéndose más a las nuevas modalidades de práctica y acción que implican la participación no sólo en el sentido amplio de la palabra, sino también las innovaciones en la dirección… Entonces se trata de poner en marcha un acercamiento integrado permitiendo conciliar una pluralidad de objetivos, de mutualizar servicios y funciones en un afán de sinergia y de racionalización de la acción pública, todo eso para favorecer los acercamientos transversales, pero también para articular las prioridades entre territorios a diferentes escalas. (Rey-Valette et al, 2011).

Esta nueva lógica de desarrollo territorial se centra en el aumento de la capacidad de los actores para enfrentar los cambios dinámicos que les afecta (Lardon et al., 2001 citado Rey-Valette et al, 2011). El resultado son nuevas formas de organización para la elaboración de una visión territorial compartida, sustentada en la identificación y valorización del capital territorial, necesaria para conseguir la cohesión territorial sostenible a los diferentes niveles, desde el local al supranacional. Dicho de otro modo, la gobernanza territorial es una pre-condición para la cohesión territorial, mediante la participación de los distintos actores (públicos, privados, tercer sector…) que operan a las diferentes escalas. (Farinós, 2008)

Por lo tanto, la planificación del territorio requiere una renovación no solo de sus estructuras –precondición-, sino también de sus procesos -rutinas y procedimientos para conseguir el desarrollo territorial-. Esto supone cambios en ambos sentidos, por un la lado en las formas de organización territorial y de la administración del estado (polity); y por el otro, en la gestión pública, es decir la forma en que se reparten responsabilidades y se toman las decisiones por los actores –institucionales- (politics). El objetivo es mejorar las rutinas en la toma de decisiones con el objetivo de maximizar los efectos gracias a un correcto diseño, aplicación y seguimiento de las políticas con impacto sobre la sociedad y los territorios. (Farinós, 2008, Farinós, 2015)

3. ELEMENTOS QUE CONDICIONAN LA GOBERNANZA: UN APORTE DESDE LAS BUENAS PRÁCTICAS A LA ORDENACIÓN TERRITORIAL EN ESPAÑA

3.1. Seguridad jurídica y estabilidad política: La ordenación del territorio como una política integral

Sumado a los condicionantes técnicos y financieros, existe una evidente carga política el marco legal e instrumental de los procesos que condicionan una buena gobernanza. En España, si bien no se cuenta con una única forma de abordar las consideraciones de la ordenación del territorio al igual que los órganos a los que le competen, se han promulgado sucesivas leyes en materia territorial, urbanística, ambiental y paisajística, que han dotado de un marco regulador que permite definir y articular instrumentos pertinentes en la Ordenación Territorial. Sin embargo; en la práctica, las continuas modificaciones legislativas que han existido han provocado cierta inestabilidad jurídica, que se reflejan principalmente en la ausencia de políticas territoriales integrales. (Farinós et al, 2016a).

No sé afirma en este sentido que los cambios legislativos no sean necesarios, al contrario, son imprescindibles; dado que responden a la evolución de la realidad social, económica y territorial (Farinós et al, 2016a). Este hecho se corrobora en las buenas practicas estudiadas, donde en algunos casos (Islas Galápagos en Ecuador, Nisga'a Lisims en Canadá, el Área de Gestión Marina de Soufriere en Santa Lucia…), se han implementado reformas institucionales que han hecho posible el éxito de la buena gobernanza. Es necesario entonces, facilitar una revisión institucional sobre aquellos arreglos que son establecidos originalmente y no del todo adecuados; dichas acciones deben estar acompañadas de la creación de mecanismos operativos, determinados en los acuerdos previos para asegurar la implementación y el funcionamiento eficaz.

Además de contar con las disposiciones legales, se deben incluir otros elementos relacionados con la infraestructura, los elementos prácticos para la coordinación institucional; los roles y responsabilidades de los actores contando previamente, con su aceptación y capacidad de las facultades delegadas; los recursos financieros y humanos; los canales de participación de la comunidad y el proceso de toma de decisiones, entre otras. Según los casos analizados en Canadá, la autoridad se puede asumir gradualmente; con un cambio legislativo significativo; o un acto de voluntad soberana, lo más importante es que tal competencia se expanda adecuadamente. (NCFNG, 2009).

El punto de debate es entonces, la naturaleza de dicha legislación y su puesta en práctica. Ir más allá de los intereses políticos y económicos predominantes, así como la visión cortoplacista y de enfoque sectorial sobre los usos y recursos territoriales, implica acercarnos a las prácticas de una buena gobernanza. Es necesario avanzar hacia una planificación territorial como un método de gobierno, más comprehensiva, que conciba a la ordenación del territorio como una política

integral (y transversal); alejándose de ser la forma de facilitar la explotación de los recursos para la generación de oportunidades de crecimiento económico (Farinós et al, 2016a).

Avanzar en este cometido implica dar un giro en la gestión territorial, es necesario ubicar la visión territorial en la toma de decisiones políticas, esto es: en la agenda política[5] de los "policy makers", más que de los "decision-makers", técnicos de la administración y "practitioners". (Farinós et al, 2016b). Esto no sólo requiere la voluntad política sino también, el reconocimiento general de la ciudadanía frente a la importancia del territorio, el consenso de los actores mediante la puesta en marcha de prácticas de cooperación y coordinación administrativa, así como también, contar con las disposiciones y mecanismos que aseguren su viabilidad económica que hará posible la ejecución de las actuaciones previstas, adaptándose a las determinaciones a corto plazo -implicaciones presupuestarias-, como a largo plazo -modelo territorial-. (Farinós et al, 2016b).

3.2. La configuración de las relaciones horizontales y verticales: coordinación, responsabilidad, cooperación y coherencia

Desde el marco normativo, la coordinación multinivel en España ha acabado por focalizarse en las relaciones entre gobiernos autonómicos y municipales, eludiendo la del bloque constitucional, circunscribiendo así, una relación de mínimos. (Farinós et al, 2016a). Se presenta un panorama, donde se evidencia una dificultad en la aplicación de las actuaciones, debido a que el diseño se hace por parte de una administración superior, muchas veces ajena a la realidades regionales/locales, lo que termina interpretándose más como un mecanismo de control y de invasión de competencias, que como una iniciativa que pretende tener un impacto positivo en el desarrollo territorial de dicho espacio. (Farinós et al, 2016a)

Desde las buenas prácticas, el establecimiento de un gobierno eficaz frente a las relaciones gubernamentales y acuerdos en la prestación de servicios con otras entidades a nivel local, regional y nacional, donde se incluyen también los actores del ámbito privado (cuando tiene sentido hacerlo), requiere el establecimiento de asociaciones que compartan una visión común y opten por un trabajo a largo plazo (visión estratégica compartida); el involucramiento real en los procesos (construcción colectiva de las acciones integrales en el territorio); y la formación necesaria para que todos los actores estén en capacidad de ejercer sus competencias. En este sentido es necesario avanzar frente a:

- La práctica de una comunicación abierta, efectiva y en todos los niveles; maximizando los espacios y oportunidades que propicien la comunicación y

[5] Existen distintos tipos de agenda política: la sistémica y la decisional. La primera recoge los temas que reciben atención por parte de la sociedad –institucional- y la segunda, son los temas objeto de la decisión política, cuestiones que son susceptibles de recibir recursos y producir efectos en la población y los territorios desde el punto de vista de la gobernación. (Kingdon,1995 citado en Farinós; García y Aldrey, 2016)

la toma de decisiones (intercambio de información significativa). Esto es, comunicaciones con otros niveles de gobierno, las entidades privadas, las instituciones académicas, la ciudadanía, contribuyendo así en su coordinación con otros planes locales o regionales.

- La formación de alianzas estratégicas entre los actores (paternariados) que procuren la concertación de intereses (cooperación) y la promoción de acuerdos, protocolos y memorandos de entendimiento (organizaciones gubernamentales y no gubernamentales) donde se estipulen entre otros: funciones, responsabilidades, métodos de comunicación, competencias, fondos presupuestarios, etc.

- Fomentar las relaciones entre los distintos responsables de las decisiones públicas y privadas. Las asociaciones se basan en la confianza mutua, la comprensión de las necesidades de cada uno, y el compromiso para lograr un objetivo común. La planificación entonces, no se reduce a la negociación de la diversidad de intereses presentes en el territorio, sino también, es la oportunidad para involucrar a los agentes en el intercambio de información significativa para lograr una visión de futuro.

- La Implementación de una gestión negociada de soluciones y prácticas, con el objetivo de regular los conflictos a través del consenso a la hora de tomar las decisiones, apostando por la implementación de relaciones de trabajo productivas y satisfactorias en busca de un objetivo común (todos ganan - win win situation). Se destaca aquí la presencia de facilitadores/mediadores, grupos o comités de pilotaje para dinamizar el proceso. Algunas medidas que apoyan esta dinámica es que la resolución de conflictos se centre más en la negociación de las necesidades, que en los intereses entre los grupos y que haya un aumento del conocimiento sobre las leyes y los procesos legales, que redunde en la reducción de la resolución en instancias judiciales.

- El reconocimiento y aceptación de las innovaciones institucionales, así como de los procesos y mecanismos por parte de todos los actores involucrados, una nueva lógica que implique la “subsidiariedad activa”.

- El establecimiento de mecanismos y órganos de consulta (comités, consejos, grupos y equipos de trabajo específico, asesores externos, expertos, técnicos, observatorios) que aporten no sólo en la amplia gama de temas a los tomadores de decisiones, sino también en la identificación de prioridades de desarrollo, la definición de roles, responsabilidades, compromisos y competencias.

- Sistemas administrativos eficientes, con la creación y/o fortalecimiento de órganos que contribuyan en la administración y apoyo a los actores. Apostando por un enfoque basado en resultados, que permita medir la

eficacia de su gestión y generar procesos de aprendizaje y mejora continua.

- Instancias que contribuyan en la promoción de la transparencia y la rendición de cuentas por parte de todas las representaciones. Se resalta en este sentido, la importancia en los avances en la recopilación de datos y la capacidad para la formulación de políticas basadas en la evidencia (observatorios territoriales)

En estas premisas juega un papel importante el marco legal en los procesos; en España, si bien la cooperación se reconoce en diferentes sentencias del Tribunal Constitucional, no se ponen en práctica las estructuras, organismos o foros que la faciliten y desarrollen (coordinación tanto intersectorial: comprehensiva como interadministrativa: multinivel). Por lo tanto, existe una deficiencia en la consolidación de prácticas y rutinas de toma de decisiones coordinadas y consensuadas, afectando la práctica real de la OT (Farinós et al, 2016a).

Así mismo, sumado a la primacía de los intereses sectoriales frente a los horizontales cuando estos han entrado en conflicto; la coordinación para conseguir la coherencia de las actuaciones es prácticamente inexistente en cada uno de los tres niveles de la administración (por separado, dentro de cada cual y entre ellos), careciendo así de un carácter proactivo y de liderazgo (Farinós et al, 2016a).

Por lo anterior, es necesario replantear el enfoque, partiendo de una visión holística que otorgue coherencia a las actuaciones, desde las aportaciones de las buenas prácticas, se sugiere:

- La Conexión a otros procesos más amplios de planificación Identificando las barreras operativas y de concreción. (local, regional, nacional). Las buenas prácticas en los gobiernos locales, motivan a involucrar al gobierno regional, conllevando a un proceso de planificación significativa que requiere el establecimiento de procedimientos y acuerdos con otros gobiernos (estos acuerdos pueden asegurar la responsabilidad política y financiera).

- Establecer protocolos, acuerdos o principios rectores con otros socios que operan en el territorio y comparten objetivos comunes. En estos acuerdos se deben establecer elementos como: los estatutos, código de ética, las normas electorales y procesos claros para la toma de decisiones (participativos). Debe existir una representación efectiva de los actores involucrados, procurando la igualdad.

- La integridad territorial, apoyada en la cartografía (mapeo) del uso del suelo; el inventario de los recursos existentes (investigación del desarrollo histórico del territorio y elaboración de mapas con características biofísicas

y culturales) y una planificación territorial que permita la recuperación de la responsabilidad de los diversos actores en la toma de decisiones.

- La validación de los proceso con los diferentes actores. Se resalta en este sentido, la generación de la investigación pertinente basada en las propias comunidades. Esto es adaptar las políticas a los territorios, a las demandas, las necesidades y los problemas prácticos de la población local.

- La creación de redes y la concreción de sus acciones a través del desarrollo de capacidades de gestión e implementación de soluciones territoriales socio-espaciales de gran alcance y la creación de instrumentos de carácter vinculante, respondiendo de manera acertada a la complejidad y el carácter multidimensional.

- Construcción de capacidades a nivel organizacional - en lugar de desarrollar la capacidad individual-, aunque puede implicar mayores costos y plazos más largos. Un enfoque organizacional, podría implicar también, un cambio en las estructuras de poder existentes.

Avanzar en esta línea implica fomentar nuevas relaciones innovadoras que hagan posible las acciones coordinadas en la línea de la buena gobernanza; otorgando coherencia a las decisiones y actuaciones desde un enfoque participativo de múltiples actores a diferentes niveles, buscando una representación significativa de los agentes políticos, económicos y la sociedad civil. Más que una visión sectorial y fragmentada, es necesario avanzar hacia la planificación estratégica que impliquen el desarrollo de políticas integración que incluyan la visión e impacto territorial.

3.3. La participación: un reto para el establecimiento nuevos actores en la arena política

La Participación fortalece el proceso de toma de decisiones, la responsabilidad y compromiso de los actores (NCFNG, 2009); Se constituye por tanto, en un elemento que ayuda a poner el territorio en la agenda política. Tal como se señala en el estudio (Vid. Farinós et al, 2016b), una mayor implicación ciudadana y la emergencia de una revitalizada cultura política y territorial entre la ciudadanía, parecen apuntar a esta situación, aminorando así el quedar supeditado únicamente a la voluntad de los tomadores de decisiones.

Tras el análisis de los estudios de caso, se pudo concretar que la participación es un factor clave para la constitución de buenas prácticas, destacando en este sentido, que estos procesos de participación deben ser respaldados por las inversiones concretas en su desarrollo. Sin embargo, tal y como se demostró desde la perspectiva de los expertos (Vid. Farinós et al, 2016b), si bien la disponibilidad de recursos económicos y la coyuntura económica tiene una influencia importante, esta no es del todo influyente sobre la consideración de la OT en la agenda política Española. Otros factores sociales y políticos resultan

más decisivos, entre los que se destacan: el escaso reconocimiento de las ventajas de la OT como política pública, la falta de arraigo de la OT en la cultura de la planificación y la falta de cultura participativa motivada por una ausencia de concienciación social.

En este contexto, la participación es, paradójicamente, el principal obstáculo para la aplicación de las disposiciones de gobernanza territorial. A modo de aportación desde las buenas prácticas, revertir esta situación implicaría avanzar hacia:

- La inclusión nuevos actores y grupos de interés en todas las etapas del proceso (identificación, implementación, ejecución y evaluación). La creación/fortalecimiento de los mecanismos y establecimiento de guías prácticas que promuevan la deliberación. (Determinando los medios, funciones, fases, etapas).

- Ofrecer a los ciudadanos y socios la información que necesitan para invertir, colaborar y compartir en el proceso de toma de decisiones; la transparencia es la clave para ganar la confianza de los actores gubernamentales, económicos y la sociedad civil.

- El uso de un lenguaje accesible, asegurando que la información compartida y distribuida está en un formato “no técnico”; es necesario el establecimiento de programas de investigación interdisciplinar que apoyen en la interpretación de la información para comprender el contexto y contar con información clave para las prácticas de gestión territorial. La academia como vehículo y la inclusión de métodos de investigación participativa, como herramienta; pueden ser buenos aliados a la hora de visualizar cuestiones complejas.

- Consolidar y luego compartir abiertamente los procesos y procedimientos para asegurar que los ciudadanos reconozcan que las decisiones se toman de manera justa/equitativa. Esto implica establecer unos criterios que se aplicarán sistemáticamente en la toma de todas las decisiones.
- Las personas que no son invitados a las arenas de discusión deben tener la oportunidad de expresarse en las zonas más amplias de participación (talleres de diagnósticos, consultas, validación).

- Fomentar el aprendizaje colaborativo, a través de la instalación de herramientas para la promoción y el intercambio de ideas y buenas prácticas; facilitando no solo su acceso sino también su distribución y retroalimentación. (foros, talleres, grupos de discusión, consejos abiertos, presupuestos participativos, jornadas de puertas abiertas, difusión de noticias en prensa, radio, páginas web, estudios e investigaciones relacionadas).

Un cambio en los procesos de participación que apunte hacia una ampliación de los agentes públicos y privados confluyendo en los procesos de decisión

deliberativa, implica la inclusión de nuevos objetivos, rutinas y enfoques. No es simplemente cuestión de herramientas y mecanismos, sino más bien prácticas y procesos que apunten hacia una aportación significativa en la ordenación territorial, juega aquí un papel importante la academia a la hora de traducir y hacer más accesible la información que facilite los procesos.

Finalmente, si bien es importante la capacidad de los agentes para promover la participación, es también necesario movilizar a los actores para que participen; una mayor implicación ciudadana junto con la emergencia de una cultura política y territorial, es aún el reto pendiente de alcanzar.

4. A MODO DE SINTESIS, NUEVAS FORMAS DE CONCEBIR EL DESARROLLO TERRITORIAL

En España, junto con los condicionantes técnicos y financieros, se evidencia una carga política en el marco legal e instrumental de los procesos que condicionan una buena gobernanza. Si bien se han promulgado sucesivas leyes en materia territorial, urbanística, ambiental y paisajística, que han dotado de un marco regulador que permite definir y articular instrumentos pertinentes en la Ordenación Territorial; las continuas modificaciones legislativas que han existido han provocado cierta inestabilidad jurídica, reflejando una ausencia de políticas territoriales integrales y transversales. Ubicar la visión territorial en la toma de decisiones políticas, sigue siendo la tarea pendiente de cumplir.

Por otro lado, si bien la cooperación se reconoce en diferentes sentencias del Tribunal Constitucional; las estructuras, organismos o foros que la facilitan y desarrollan, no se ponen en práctica. Avanzar en esta línea implica renovar las relaciones, procurando nuevas relaciones innovadoras que posibiliten la cooperación y la coordinación de las acciones, la coherencia de las decisiones, la concertación de intereses y la implementación de enfoques participativos que incluyan una representación significativa de los agentes políticos, económicos y la sociedad civil a diferentes niveles.

Es necesario fomentar un cambio frente a la toma de decisiones de la organización jerárquica, con el establecimiento de asociaciones que pongan en marcha acciones integrales que den soporte a una visión estratégica compartida. Es necesario un involucramiento real por parte de los actores haciendo contribuciones significativas a los procesos de gobernanza. Elementos como la sensibilización sobre la importancia de la visión territorial en el desarrollo; el intercambio de información, experiencias y aprendizajes compartidos; la resolución del conflicto a través del consenso; la co-construcción y aceptación de los mecanismos de coordinación y gestión territorial, permitirán asumir con responsabilidad las funciones y tener la capacidad de ejercer las competencias, así como también, el fortalecimiento de la legitimidad y la confianza.

Más allá de crear nuevas estructuras se trata de renovarlas y más bien, de encontrar sinergias para poner en marcha los procesos, gracias a la definición de rutinas y prácticas para que la toma de decisiones responda de manera más pertinente al contexto complejo y cambiante. Es necesario avanzar hacia la planificación estratégica, esto es integral y comprehensiva, que promueva un desarrollo económico, social y con impacto territorial.

BIBLIOGRAFÍA

BINGHAM, L; NABATCHI, T., & O'LEARY, R. (2005). *The new governance: Practices and processes for stakeholder and citizen participation in the work of government.* Public administration review, 65(5), 547-558 p.p.

CERRILLO. A. (2005). *La gobernanza hoy: introducción*. En: La gobernanza hoy: 10 textos de referencia, 1.ª ed, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública. 11-36 p.p.

COMISIÓN EUROPEA (2001). *La gobernanza europea: un libro blanco,* Bruselas, Oficina de Publicaciones de la Comisión Europea.

CHIA, E.; MATHÉ, S.; VALETTE, H.; MICHEL, L.; SOULARD, C.;... & GUIHENEUF, P. (2010). *Comment étudier (analyser) la gouvernance territoriale? Mise à l'épreuve d'une grille de lecture*. In Colloque AISRE-ASRDLF 2010. Identité, Qualité et Compétitivité Territoriale. Développement économique et cohésion dans les Territoires alpins. 23 p.

INGRAHAM, P.; LYNN, L. (2004). *The art of governance: Analyzing management and administration*. Georgetown University Press.

FARINÓS, J.; GARCÍA, Mª J. Y ALDREY, J.A. (2016): "*Desarrollo legislativo y planificador en materia territorial y urbanística a nivel español*"; en Farinós, J. (ed. y coord.) Cómo hacer del territorio cuestión política de Estado / Achieving Territory Becomes Matter of State Importance / Come faire du Territoire une question politique d'État. Valencia, Tirant Lo Blanch. (En edición).

FARINÓS, J.; VERA, O. Y LLORET, P. (2016): *"Nueva cultura política y territorial; relaciones entre política y territorio. O de cómo situar el territorio en la agenda política"*; en Farinós, J. (ed. y coord.) Cómo hacer del territorio cuestión política de Estado / Achieving Territory Becomes Matter of State Importance / Come faire du Territoire une question politique d'État. Valencia, Tirant Lo Blanch. (En edición).

FARINÓS, J. (2015). *Administración y gestión del territorio como potencialidad para el buen gobierno.* En SERRANO, A. (ed.). Planificación y patrimonio territorial como instrumento para el desarrollo, Valencia: PUV-Fundicot, pp. 321-334.

FARINÓS, J. (2008). *Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: estado de la cuestión y agenda.* Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles, (46), pp. 1-32.

KOOIMAN, J. (Ed.). (1993). *Modern governance: new government-society interactions*. Sage.

KOOIMAN, J. (2002). *Governance. A social-political perspective*. En Participatory Governance. VS Verlag für Sozialwissenschaften, pp. 71-96.

LEBESSIS, N. & PATERSON, J. (1997). *Evolution in governance: What lessons for the commission? A first assessment.* Brussels, European Commission, Forward Studies Unit Working Paper.

MAYNTZ, R. (2001) *"El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna"*, en Reforma y Democracia. CLAD. Caracas. (21). pp 7-22.

NATIONAL CENTRE FOR FIRST NATIONS GOVERNANCE-NCFNG (2009). *Governance Best Practices Report.* Submitted to the New Relationship Trust.

PETERS, B. & PIERRE, J. (1998). *Governance without government? Rethinking public administration*. Journal of public administration research and theory, *8* (2), pp 223-243.

PIERRE, J. (2000) (ed.). *Debating Governance.* Oxford: Oxford University Press.

PRATS, J. (2005). *De la burocracia al management, del management a la gobernanza. Las transformaciones de las administraciones públicas de nuestro tiempo. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública*. pp. 133-143.

PRATS, J. (2004). *Gobernabilidad para el desarrollo. Propuesta de un marco conceptual y analítico*. En BINETTI, F. CARRILLO-FLÓREZ (Eds.). Comisión Europea, EUA. pp. 3–33

REY-VALETTE H.; PINTO M.; MAUREL P.; CHIA E.; GUIHÉNEUF P.;... & CHAMPRIGAUD A. (2011). *Guide pour la mise en œuvre de la gouvernance en appui au développement durable des territoires.* Cemagref, CNRS, Geyser, Inra, Supagro, Université Montpellier 1. Diffusion INRA-Montpellier, 155 p.

RHODES, R.A.W (1999). *"Governance and networks",* en Garry Stoker (ed.). The New Management of British Local Governance. Londres: Macmillan Press: xii-xxvi.

ROSENAU, J. & CZEMPIEL, E. (eds.) (1992) *Governance without Government: Order and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

SOLÁ, A. (2000). *La traducción de governance*. Punto y Coma Magazine, boletín de las unidades españolas de traducción de la Unión Europea, (65).

SOSA, M. (2000). Governance: *la comprensión y la expresión*. Punto y Coma Magazine, boletín de las unidades españolas de traducción de la Unión Europea (66).

TUTISTAR-ROSERO, D. & PINAZO-DALLENBACH, P. (2015). *"Análisis crítico al Plan de Acción para el Gobierno Abierto en Colombia: Retos para la Gobernanza"*. Comunicación presentada al IV Workshoop de la Red Iberoamericana de Observación Territorial –RIDOT-, Lisboa, 1-3 de octubre, 2015.

VIII CONGRESO
Internacional de Ordenación del Territorio
VIII CONGRESO
de Derecho Urbanístico

"Nuevos tiempos, nuevos objetivos"

Comunicaciones

Área Temática "F"

F. LAS EXPERIENCIAS DE BUEN GOBIERNO (GOBERNANZA) EN GESTION TERRITORIAL, AMBIENTAL Y URBANA

Coordinación institucional para el desarrollo territorial en España

Margarita Ortega Delgado
Arquitecta, diplomada en ordenación del territorio

RESUMEN
La planificación territorial carece todavía del grado de consolidación necesario en nuestro país. Dudas, desde terminológicas a competenciales, están en el origen de esta situación. Las orientaciones europeas para su papel en el objetivo de cohesión territorial no han logrado incorporarse, en especial las relativas a la gobernanza territorial. También por la ausencia de una implicación activa del Estado. Esta comunicación sintetiza la situación de especial relevancia en un país descentralizado.

ABSTRACT
Spatial planning still lacks the necessary degree of consolidation in our country. Doubts from terminological to competences, are at the origin of this situation. European guidelines for their role in territorial cohesion objective have failed incorporated, especially those relating to territorial governance. Also by the absence of an active involvement of the State. This communication summarizes the situation of particular importance in a decentralized country.

PALABRAS CLAVE
Gobernanza territorial, retos, rutinas e instrumentos; cohesión y desarrollo territorial.

KEYWORDS
Territorial Governance, coordination, challenges, routines and instruments; territorial cohesion and development.

1. INSUFICIENTE RECONOCIMIENTO DEL DESARROLLO TERRITORIAL: FALTA DE IMPLICACIÓN DEL ESTADO

Una de las conclusiones del 7ºCIOT, ante la necesidad –urgencia- de utilizar la ordenación del territorio hacia otro modelo de desarrollo, planteaba incorporar las orientaciones derivadas del proceso seguido a nivel internacional, sobre todo el europeo. En concreto, las relativas a asegurar mecanismos de concertación y cooperación entre la administración y la sociedad para alcanzar objetivos de cambio en respuesta a los nuevos desafíos derivados de la globalización. En definitiva, aplicar el principio –el "arte"- de "gobernanza territorial"[1].

En nuestro país la planificación territorial no ha alcanzado el grado de reconocimiento y aplicación exigida. Una disciplina que, sin tradición previa, nace vinculada a principios jerárquicos e instrumentales de la legislación del suelo, incorporándose –con carácter de exclusiva- a las competencias regionales que diseñan su marco legislativo e instrumental. Pese a los despliegues legislativos y de instrumentos y a los esfuerzos de voluntad política –en especial las CCAA que han apostado por su desarrollo- el grado de implantación no es satisfactorio, ni en su extensión a todo el territorio, ni en su efectividad para guiar las decisiones políticas.

Expertos y foros –como estos congresos- destacan las "dudas disciplinares" que están en el origen de esta situación –terminológicas, instrumentales o competenciales- para responder a su función de gestionar transformaciones que responden a decisiones –regionales y crecientemente estatales y europeas- cuyos efectos territoriales desbordan los límites administrativos convencionales. Transformaciones derivadas de un entorno crecientemente globalizado y desregulado para favorecer un tipo de desarrollo económico justificado por la crisis[2].

No es ajena a esta situación la falta de implicación del Estado que, a diferencia de otros países europeos, no contempla sus responsabilidades en desarrollo territorial como agente decisor en materias sectoriales de fuerte implicación territorial (agua, energía, transportes, agricultura…). En el proceso vivido por el país (iniciado a finales de los 80) esta ausencia y falta de respaldo, junto al "blindaje" de las políticas sectoriales y sus limitados mecanismos de concertación, no es sólo injustificada sino que incluso se ha reproducido a escala regional (regiones dinámicas todavía sin políticas territoriales). Ha habido intentos loables de abordar esta carencia de origen (aplicación de mecanismos utilizados en países descentralizados) sin resultados ni continuidad para diseñar un marco estable que involucre al Estado en una tarea –la ordenación del territorio- que se reclama como garantía y orientación para coordinar y dar coherencia a las políticas, incluidas las comunitarias. En un Estado descentralizado tendría la función de conocer y contribuir a la responsabilidad

---

[1] *Según la **RAE**: "Arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el estado, la sociedad civil y el mercado de la economía".*

[2] ***Oriol Nel.lo** en su publicación "Ordenar el Territorio" (2012) analiza ampliamente estas circunstancias*

regional, favorecer su coherencia con las políticas estatales y sobre todo facilitar –legitimar- su participación como interlocutor activo en el proceso que se viene desarrollando en la UE para incorporar la dimensión territorial a las políticas comunitarias.

2. ENFOQUE TERRITORIAL EN LAS POLITICAS COMUNITARIAS

Efectivamente, a finales de los años 80 se inicia un proceso en la UE para hacer operativa una "cultura común" de ordenación del territorio: orientar respuestas compartidas ante el aumento de desequilibrios territoriales utilizando las políticas comunitarias como principales herramientas comunes. No exento de altibajos, supera la ausencia de competencias –principio de subsidiariedad que respeta los instrumentos nacionales-. Sus resultados son una oportunidad en refuerzo de los sistemas nacionales/regionales. Repasemos algunos rasgos y aportaciones:

Participan los principales actores: Comisión Europea y las iniciativas "intergubernamentales" de los Estados miembros (específicamente en desarrollo territorial y asuntos urbanos). Facilita cooperar con el Consejo de Europa o Naciones Unidas para integrar enfoques y compromisos internacionales básicamente en desarrollo sostenible y respuestas al cambio climático.

Se incorpora a la política de la UE: nace en el seno de la política regional, con fondos financieros (FEDER) pero sin estrategia política. Progresa con el lanzamiento de la política de cohesión (Acta Única, 1986) al entender que las implicaciones territoriales del funcionamiento de una comunidad sin fronteras no pueden resolverse a escala local, regional o nacional independiente de la escala europea. Se materializa en el **objetivo de cohesión territorial** (Tratado de Lisboa, 2010) incorporándose al marco presupuestario 2014-2020.

Desarrolla el principio de "cohesión territorial" (Libro Verde CT, 2008) que apuesta por el potencial de los territorios (capital territorial) y el enfoque integrado, exigiendo coherencia territorial a las políticas sectoriales cualquiera que sea su ámbito. Para su logro, dos herramientas clave: la **gobernanza territorial,** cooperación tanto "vertical" entre las escalas territoriales (de la local a la europea) como la coordinación "horizontal" entre las políticas territoriales y la sectoriales con impacto en los territorios. Y la **cooperación territorial** entre espacios con potenciales o retos comunes y por tanto compartidos para favorecer estrategias integradas a escalas "funcionales" (metropolitanas, rurales…) más allá de los límites administrativos.

3. REFLEXIONES FINALES

Las políticas de desarrollo -y gestión- territorial son imprescindibles para garantizar coherencia y efectividad en las decisiones políticas con impacto

territorial. Estas dependen de ámbitos regionales, nacionales o europeos. Para ser viables precisan de calidad democrática (hacer partícipes a los agentes sociales) y de mecanismos de cooperación interadministrativa: una cultura de cooperación territorial de la que hay escasa práctica. Más aún en un Estado descentralizado ante las relaciones con la UE. Es necesario reclamar cambios administrativos pragmáticos pero evitando el riesgo a la burocratización.

ANEXOS/PRINCIPALES DOCUMENTOS DE REFERENCIA

Por limitación de espacio no se hace referencia en el texto. Se describen brevemente como claves para entender el proceso.

CONSEJO DE EUROPA. Conferencia Europea de Ministros responsables de ordenación del territorio (CEMAT) (1985) *Carta Europea de Ordenación del territorio.* Precursora del desarrollo territorial europeo y referente en la legislación de política territorial de las CCAA españolas. Reconoce el desarrollo territorial como responsabilidad de los poderes públicos y anticipa la atención a las áreas específicas (montaña, rurales, insulares, periféricas…) presentes en la política regional y actualizadas (áreas funcionales) en el momento actual

CONSEJO DE EUROPA. Conferencia Europea de Ministros responsables de ordenación del territorio (CEMAT) (2000). *Principios directores para el desarrollo territorial sostenible del continente europeo*. Ministerio de Medio Ambiente. Extensión del enfoque territorial al conjunto de Europa atendiendo a la creciente implicación y coherencia de las políticas en este ámbito

CONSEJO DE EUROPA (2000). *Convenio Europeo de Paisaje*. Ediciones de los Ministerios de Medio Ambiente y de Cultura. Clave por la consideración operativa del paisaje como parte del patrimonio territorial y por tanto del desarrollo territorial. Ha supuesto una positiva e importante movilización en nuestro país

NEL.LO, O (2012). *Ordenar el Territorio. La experiencia de Barcelona y Cataluña*. Tirant Humanidades. Colección crónica

SALEZ, PATRICK (2011). Artículos sobre el proceso de la UE y las relaciones entre las tareas de la Comisión y los Estados Miembros. No publicados

UE. Reunión informal de Ministros responsables de ordenación del territorio (1999). *Estrategia Territorial Europea (ETE)*. Comisión Europea. Primer documento de política europea en desarrollo territorial resultado de la colaboración entre la Comisión y los Estados Miembros. Marco de referencia común no vinculante para orientación de la planificación y políticas sectoriales: sistemas urbanos (relaciones urbano-rurales), acceso, y patrimonio territorial

UE (2011). Reunión informal de Ministros de responsables de ordenación del Territorio. *Agenda Territorial Europea 2020*. Texto en castellano disponible en la

web del Ministerio de Agricultura y Medio Ambiente. Iniciativa intergubernamental para colaborar con la Comisión en el diseño y compromisos de la cohesión territorial

UE Comisión Europea. Cohesión territorial. Información para seguimiento: http://ec.europa.eu/regional_policy/es/policy/what/territorial-cohesion/

F. LAS EXPERIENCIAS DE BUEN GOBIERNO (GOBERNANZA) EN GESTION TERRITORIAL, URBANA Y AMBIENTAL

Gestión territorial integrada en Chile. Estudio de caso.

Adriano Rovira Pinto
Dr. en Geografía, Académico del Instituto de Ciencias de la Tierra, Universidad Austral de Chile

RESUMEN
La Política de Gestión Territorial Integrada se impulsó en Chile a comienzos de los años 2000 y se tradujo, entre otros, en el programa "Chile Emprende" que buscó la focalización de los instrumentos estatales de fomento productivo, en aquellos sectores definidos por las comunidades previa definición de la vocación productiva del territorio. Esta política reflejaba una concepción particular del desarrollo local y sufrió un cambio radical que terminó en su abandono, precisamente por el cambio en la política del gobierno, con un giro desde una visión comunitarista hacia una que fomenta el emprendimiento individual

ABSTRACT
The Politics of Territorial Integrated Management was stimulated in Chile at the beginning of the year 2000 and was represented, between others, in the program " Chile Emprende " that looked for the focusing of the central state instruments of productive promotion, in those sectors defined by the territorial communities, in relation to a previous definition of the productive vocation of the territory. This politics was reflecting a particular conception of the local development and it suffered a radical change that ended in his abandon, caused by the change in the political conception from the government, from a community centered vision towards one who promotes the individual entrepreneurship.

PALABRAS CLAVE
Gestión Territorial Integrada; desarrollo local; Políticas públicas; emprendimiento.

KEYWORDS
Territorial Integrated Management; local development; public policies; entrepreneurship.

1. INTRODUCCIÓN

La Política de Gestión Territorial Integrada se impulsó en Chile a comienzos de los años 2000 y se tradujo, entre otros, en el programa “Chile Emprende” que buscó la focalización de los instrumentos estatales de fomento productivo, en aquellos sectores definidos por las comunidades territoriales. Los sectores a ser potenciados por las políticas públicas fueron aquellos que previamente habían sido identificados definiendo la vocación productiva del territorio. El programa se tradujo en la formación de entidades público – privadas que se hicieron cargo del impulso a los emprendimientos privados, de pequeña y mediana escala que, con apoyo de instrumentos del Estado, respondían a la vocación territorial definida. De esta forma se buscaba fundamentalmente generar las bases para procesos de desarrollo local, con un enfoque territorial y de manera coordinada y de raíz comunitaria (Departamento de Economía, 2008).

El énfasis estuvo puesto en la concretización de proyectos de desarrollo territorial compartidos, de consenso e impulsados de manera coordinada, desde las organizaciones territoriales y apoyados por los instrumentos del Estado. Este programa formó parte del Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG), el que fue evaluado positivamente por diversos estudios (Banco Mundial, 2007 y 2008).

2. METODOLOGÍA

Para el desarrollo del trabajo se consultó la información contenida en documentos oficiales respecto a la política de GTI, de manera de disponer de un punto de partida objetivo y oficial respecto a su formulación y objetivos. La evaluación de la política se realizó mediante entrevistas a informantes calificados, específicamente a los actores públicos y privados directamente involucrados en su aplicación. A este mismo grupo de actores se les consultó respecto a las causas y consecuencias de la interrupción de la política de GTI y la situación en que se encuentran actualmente las instituciones y programas que se crearon en ese marco.

3. RESULTADOS

En la experiencia chilena de aplicación de la Gestión Territorial Integrada se buscó desarrollar un modelo tal que los servicios públicos nacionales, desconcentrados y descentralizados operarían en las regiones con una "perspectiva territorial", buscando convergencias y sinergia con los demás servicios de manera de ofrecer los productos más idóneos, lograr el mejor uso de los recursos públicos y el mayor beneficio para sus clientes y usuarios. Tal política requería de descentralización de competencias y recursos por parte de los gobiernos centrales a los niveles regional y local. Las experiencias desarrolladas a nivel de regiones en Chile se orientaron a la definición de estrategias de desarrollo territorial y regional que se apoyarían en políticas como: desarrollo de infraestructura, desarrollo productivo, desarrollo

científico y tecnológico e internacionalización regional desarrollo social y desarrollo cultural.

El Programa Chile Emprende que es objeto específico de este trabajo, comenzó en el año 2001 en la búsqueda de alternativas de políticas de desarrollo para avanzar hacia la equidad, abocándose a impulsar el desarrollo de oportunidades de negocios para micro y pequeñas empresas en territorios específicos a partir de promover el fortalecimiento de la competitividad de esas empresas por medio del encadenamiento productivo y la inserción en circuitos o en mercados más exigentes que los locales. Con tal fin se establecieron mecanismos para la coordinación de la red de instituciones de fomento productivo, y promoción de relaciones entre los niveles regional y territorial.

Así, como parte de una política de desarrollo territorial se había logrado abandonar las concepciones sectoriales y, en contraposición a acciones dispersas y aisladas, se compartirían objetivos sobre un futuro deseado. Sin embargo, dado que en Chile en los últimos años ha habido una vuelta a la aplicación de modelos sectoriales en el diseño y gestión de políticas públicas (en las que está ausente el desarrollo territorial), y no se ha seguido profundizando en una política de descentralización de competencias y recursos por parte de los gobiernos centrales hacia los niveles regional y local, la realidad actual diverge de la anterior descripción, habiéndose retrocedido en la mayoría de las experiencias de GTI, retrotrayéndose el cambio cultural que significó el enfoque territorial con coordinación interinstitucional e intersectorial y articulación público-privada. Con ello, se perderían las fuentes de confianzas y sinergias alcanzadas previamente. Sólo algunas excepciones confirman la regla.

El abandono de las políticas de GTI y específicamente el programa “Chile Emprende”, responde a un cambio de gobierno, desde un gobierno de centro izquierda a uno de centro derecha, con el consiguiente cambio en el énfasis de las políticas públicas. A través de las entrevistas realizadas fue posible establecer que este abandono no respondió a una evaluación negativa del proceso. De hecho no existió ninguna evaluación del proceso, simplemente se dejó de apoyar las instancias público – privadas, dejando sólo al sector privado en el impulso del desarrollo territorial, con lo cual se imponen los esfuerzos individuales por sobre los de base comunitaria.

BIBLIOGRAFÍA

BANCO MUNDIAL. 2007. (PMG) Informe Final. Banco Mundial, Unidad de Reducción de la Pobreza y Gestión Económica América Latina y el Caribe. Diciembre, 2007. 230 páginas. http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer.
Accesado 12-abril-2016.

BANCO MUNDIAL. 2008. Chile: Estudio de evaluación en profundidad del programa de mejoramiento de la gestión (PMG). Volumen I. Diciembre 2008 Banco Mundial Unidad de Reducción de la Pobreza y Gestión Económica América Latina y el Caribe. http://www.dipres.gob.cl/595/articles-141077_informe_final.pdf. Accesado 12 –abril-2016.

DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA. 2008. Fondo de modernización de la gestión pública informe final propuesta “Diseño de una metodología de selección, seguimiento y evaluación de iniciativas incorporadas en los planes territoriales del programa Chile Emprende”. Facultad de Administración y Economía Universidad de Santiago de Chile. 178 páginas.

VIII CONGRESO
Internacional de Ordenación del Territorio
VIII CONGRESO
de Derecho Urbanístico

"Nuevos tiempos, nuevos objetivos"

Conferencias

Nuevos tiempos, nuevos objetivos: Infraestructuras y servicios en la nueva configuración territorial y urbana

Carmen Delgado Viñas
Presidenta de la Asociación de Geógrafos Españoles

Las infraestructuras, consideradas en un sentido amplio, son el conjunto de construcciones, equipamientos y dotaciones que sirven de soporte para el desarrollo de otras actividades y son necesarios para el buen funcionamiento y la organización estructural de un territorio y el bienestar de la población que lo usa.

Identificadas habitualmente con la "obra pública", incluyen entre ellas las infraestructuras básicas de conexión y de transporte (terrestre, marítimo y aéreo), las energéticas (redes de producción y distribución de fuentes de energía), las hidráulicas (redes de almacenamiento y abastecimiento de agua, de alcantarillado y saneamiento, de recogida y tratamiento de residuos, etc.), las de telecomunicaciones (telefonía, televisión, fibra óptica, etc.), los equipamientos o infraestructuras sociales (centros sanitarios y educativos, principalmente), así como las reunidas bajo el nombre de "infraestructura verde", vinculadas a los denominados "servicios ecológicos" ligados fundamentalmente al espacio libre, y referidas a principalmente a la vegetación y suelos, y que tienen como objetivo el filtrado del aire, la regulación microclimática, la reducción del ruido, el drenaje de la precipitación, el tratamiento de aguas residuales, así las funciones vinculadas a nuevas formas de uso público, como la educación ambiental y el desarrollo de valores recreativos y culturales.

Consideradas en un sentido amplio, parece conveniente comenzar planteándose la función que desempeñan en la actualidad las infraestructuras económicas y sociales, y su planificación, bajo las perspectivas novedosas de la Nueva Planificación Territorial Estratégica, o Planificación del Desarrollo Territorial Sostenible, que va complementando, incluso sustituyendo paulatinamente, a los enfoques más clásicos y tradicionales de la ordenación del territorio y el planeamiento urbanístico. Desde este punto de vista, cabría preguntarse, y buscar respuestas, sobre el papel actual de las infraestructuras y los servicios en el desarrollo territorial y en el cumplimiento del objetivo de cohesión territorial.

Aunque el acuerdo sobre este asunto no sea universal, se admite de forma general que las mejoras en las infraestructuras son una condición necesaria para el progreso de la economía porque redundan en el aumento de la eficiencia productiva y, en último término, en el crecimiento económico (Grahan, 2005). No

obstante, la relación entre infraestructuras y crecimiento económico es muy compleja y no exenta de polémica, y más aún la relación entre infraestructuras y desarrollo territorial sostenible.

Tampoco se suele poner en tela de juicio que, en general, los servicios públicos básicos y las infraestructuras, en particular las de transporte, telecomunicaciones y energía, son un factor estratégico esencial para alcanzar los objetivos de desarrollo y cohesión territorial a todas las escalas consideradas, por lo que han sido uno de los principales soportes de la Política Regional Europea de convergencia. Así lo planteaba la Estrategia Territorial Europea (ETE, 1999) de forma explícita en el epígrafe 3 (*Los objetivos y opciones políticas para el territorio de la UE*), en particular en el apartado 3.3. (*Acceso equivalente a las infraestructuras y al conocimiento*) y, dentro de éste en el punto 3.3.3. dedicado a la *Utilización eficaz y sostenible de las infraestructuras.* En dicho documento se establecía que "la garantía de un acceso equivalente a las infraestructuras y al conocimiento", es uno de los tres principios o directrices de la política de desarrollo territorial sostenible de la UE.

Pero la ETE también advierte de que la construcción de infraestructuras y la dotación de equipamientos y servicios no son suficientes, por sí solas, para garantizar el desarrollo y la cohesión territorial sino que ambos requieren, además, la adopción de otras medidas de apoyo. Entre otras razones porque la relación entre infraestructuras y desarrollo no es automática ya que intervienen muchos otros factores.

Así, las directrices de la ETE sobre infraestructuras nos conducen a la necesidad de aplicar una planificación territorial que contemple, como objetivo prioritario, la articulación entre las políticas de desarrollo territorial, la ordenación de los usos del suelo y la planificación de la dotación de infraestructuras y servicios, a fin de optimizar las dinámicas territoriales bajo el enfoque de la sostenibilidad socioeconómica y ecológica del territorio. Tal forma integral de planificación territorial podría ser considerada como el elemento troncal de las políticas de cohesión territorial.

Entre otras razones, porque la dotación de infraestructuras no es unidireccional desde una perspectiva territorial, sino que comporta algunas amenazas y riesgos, tanto desde el punto de vista de la sostenibilidad ambiental como desde el enfoque de la eficiencia económica y de la eficacia espacial. No se trata únicamente de asumir que la construcción de algunas infraestructuras, sobre todo las de transporte, que facilitan la accesibilidad y la movilidad, producen externalidades ambientales derivadas de la dependencia de automóvil, de la intensificación del tráfico de personas y mercancías y, por ende, del aumento de los niveles de emisión de gases contaminantes. Sino también de conocer las amenazas de que las áreas más favorecidas incrementen sus oportunidades de extraer recursos de las menos favorecidas o periféricas (efecto de "bombeo") y de que las infraestructuras viarias atraviesen territorios sin conectarlos, incluso aislándolos más (efecto "túnel"; Plassard, 1992) o el riesgo de que se generen

efectos de deslocalización territorial de usos, tanto productivos como residenciales.

Por todo lo cual, parecería conveniente suscitar dos debates interrelacionados y complementarios, el relativo a los efectos de las infraestructuras económicas y sociales en la configuración y estructuración del territorio y el referido a la relación entre planificación estratégica territorial y planificación de infraestructuras y servicios.

Cabría preguntarse, asimismo, sobre el papel de las infraestructuras en el estímulo y la generalización de los nuevos modelos de urbanización, en particular el conocido como *urban sprawl*, urbanización expansiva, dispersa o difusa. La mejora de la accesibilidad y de la movilidad han inducido la aparición de áreas residenciales muy alejadas, a veces, unas de otras y de aquéllas, generalmente las ciudades principales, donde sus habitantes desempeñan sus actividades o utilizan equipamientos y servicios, dando pábulo a un proceso de metropolización cada vez más amplio, costoso e insostenible en cuanto al consumo de suelo y de dotación de equipamientos y servicios básicos.

Desde la perspectiva de los procesos urbanizadores, sería conveniente reflexionar sobre las posibilidades, y las formas, de adecuar las infraestructuras económicas y sociales para potenciar un sistema urbano policéntrico, apoyado en ciudades medias e intermedias, más compactas y diversificadas, con pautas de consumo energético más eficientes y establecimiento de condiciones ecológicas convenientes al bienestar ciudadano. Para alcanzar estas metas, sería imprescindible el diseño de infraestructuras integradas en el paisaje, eficaces y eficientes en relación con las funciones que deben desempeñar.

Frente a los procesos de dispersión, la concentración de algunas dotaciones e infraestructuras sociales en determinados núcleos (ciudades capitales y cabeceras comarcales) ha contribuido a perpetuar el vaciamiento y la despoblación de las áreas menos accesibles y peor dotadas, de manera que se ha acentuado función de los servicios como factor de nuevas formas de concentración puntual de la actividad y la población, en particular en los espacios rurales.

Así, infraestructuras y servicios están jugando un papel casi determinante en los procesos de reorganización territorial, aunque no siempre en la misma dirección, al estimular simultáneamente procesos de dispersión y de concentración, de polarización territorial, en definitiva, ajena a los planes de integración socioeconómica y cohesión territorial propuestos por las bienintencionadas políticas públicas comunitarias.

Por otra parte, se acepta de forma mayoritaria que, una vez que se han satisfecho las deficiencias y carencias de las dotaciones que obstaculizan las oportunidades de crecimiento económico, se llega a una situación en que el aumento de aquéllas no genera una progresión directamente proporcional, sino que empiezan a tener

generarse "rendimientos decrecientes" hasta, incluso, producir efectos negativos en cuanto a la sostenibilidad ambiental (contaminación, sobreexplotación de recursos, generación de residuos), socioeconómica (congestión y desmedida intensificación productiva) y territorial (crecimiento urbano extensivo, acentuación de desequilibrios, etc.).

P. Sica (1981) afirmaba hace unos años que el ferrocarril ha sido el elemento más incisivo sobre la organización territorial y urbana y el primero que afectó a la morfología de las ciudades tradicionales. H. Capel (2007) puso al día el estado de la cuestión insistiendo, sobre todo, en el impacto de la configuración de las redes ferroviarias sobre el desarrollo territorial y los sistemas urbanos (Capel, 2007). En la actualidad, y en el caso español concretamente, la llegada del tren de alta velocidad (TAV) ha coincidido con un momento expansivo del ciclo inmobiliario y con expectativas de crecimiento económico favorables en el conjunto del país. Alrededor de la nueva infraestructura surgieron un sinfín de proyectos urbanos y desarrollos inmobiliarios, con mayor o menor fortuna; es el caso ejemplar de Zaragoza, "donde el nuevo tren se convirtió en un instrumento urbanístico de primer orden" para la expansión y la remodelación de la estructura y la morfología de la ciudad (Alonso y Bellet, 2016), o de Ciudad Real y Guadalajara, entre otros. Muchos de estos proyectos, apoyados básicamente en la especulación inmobiliaria, han quedado interrumpidos tras el impacto de la crisis financiera actual, produciendo espacios urbanos baldíos e inacabados y paisajes devastados.

Algo similar puede afirmarse de otras infraestructuras de conexión y transporte fallidas, ineficaces, ineficientes y reveladoras de la permanencia de la tradicional separación entre planificación sectorial, infraestructural, y planificación territorial y urbana, y entre planificación física y planificación económica. Es el caso de muchos aeropuertos españoles, aunque los más emblemáticos sean los de Castellón y Ciudad Real, o de las ampliaciones de algunos puertos (el de El Musel en Gijón, La Coruña, etc.).

Lo anterior nos lleva, indefectiblemente, a plantearnos el rol de las infraestructuras y los servicios en tiempos de globalización y crisis y al debate sobre la necesidad de un cambio de paradigmas. De hecho, de un tiempo a esta parte empiezan a proliferar los análisis y las reflexiones académicas que ponen en tela de juicio la relación, casi determinista hasta ahora, entre dotaciones infraestructurales y crecimiento económico, o, en menor medida, desarrollo territorial, que ha subyacido bajo muchos proyectos megalómanos y ha contribuido a justificarlos en los discursos políticos y a través de los *mass-media*.

En tal sentido se podría tomar como referencia el caso español, caracterizado por la coincidencia de una sobreoferta relativa de infraestructuras y equipamientos con el estallido de la crisis financiera y la retracción de la demanda interior, lo que ha puesto en evidencia los déficits de sostenibilidad del modelo actual, sobre todo a causa del consumo intensivo de recursos, y la exigencia de proyectar nuevos modelos de movilidad, de abastecimiento energético, etc., más conservadores en

el uso de los recursos y compatibles con el desarrollo sostenible de los territorios y las poblaciones. Se hace imprescindible, en consecuencia, reflexionar sobre los nuevos modelos sostenibles y las infraestructuras asociadas a ellos, en particular por lo que se refiere a las infraestructuras de telecomunicación y a los efectos sobre el territorio, aún poco estudiados, de las redes digitales y las nuevas tecnologías de la información y la comunicación.

La ordenación del territorio en la Comunidad Autónoma del País Vasco: la revisión de las Directrices de Ordenación Territorial

Jesús Mª Erquicia Olaciregui
Responsable del Servicio de Ordenación del Territorio y Planeamiento. Departamento de Medio Ambiente y Política Territorial. Gobierno Vasco.

0. INTRODUCCIÓN

Procede estructurar la presentación en dos partes:

- Una primera parte que he denominado "las Directrices de Ordenación Territorial de 1997. El modelo territorial vigente" en el que de alguna manera se trata la ordenación del territorio en la Comunidad Autónoma del País Vasco en estos últimos veinte años desde las Directrices de Ordenación Territorial, las Directrices del año 1997 y el desarrollo que estas han tenido con los diferentes Planes Territoriales Parciales y Sectoriales.

  Todo este planeamiento territorial constituye un todo del cual se expresan los elementos fuertes y aportaciones que han dejado, y también las limitaciones o debilidades que se han podido apreciar.

  En el texto se hace un repaso muy somero con el que se pretende definir el punto de partida del proceso de revisión de las Directrices en el que ahora nos encontramos.

- Una segunda parte denominada "la revisión de las Directrices de Ordenación Territorial" en la que reflejamos los mínimos resortes sobre los cuales se ha asentado la revisión, esto es, los aspectos iniciales (Marco Jurídico y Bases del Modelo Territorial), la propia definición del Modelo que se asienta sobre diferentes planos, (Cuestiones Transversales, Paisaje, Medio Físico e Infraestructura Verde, Medio Rural, Medio Urbano, Movilidad sostenible, Agua y Energía) y finalmente los aspectos vinculados a la Gobernanza y a los Indicadores Territoriales.

  Sin embargo este proceso de revisión está en sus inicios disponiéndose en estos momentos de un Documento Base que concluirá en un Avance a finales de este año 2016, comenzando en esa fecha la tramitación de aprobación legalmente establecida.

- Cabe indicar también que es criterio del Departamento el llevar a cabo un amplio proceso de participación pública para esta primera fase de redacción del Avance. En definitiva, al estar en los inicios de una revisión más que hablar de determinaciones concretas trataremos los temas que aborda el documento.

1. LAS DIRECTRICES DE ORDENACIÓN TERRITORIAL DE 1997. EL MODELO TERRITORIAL VIGENTE

El Parlamento Vasco, por unanimidad de todos sus miembros aprueba la Ley 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco. La Ley establece que la ordenación del territorio en el País Vasco se desarrollará mediante tres figuras:

a) Directrices de Ordenación Territorial
b) Planes Territoriales Parciales
c) Plantes Territoriales Sectoriales

Las Directrices de Ordenación Territorial son el marco general de referencia para el resto de las figuras; los Planes Territoriales Parciales son la figura que se aplicará a aquellos territorios que necesitan una ordenación más detallada, y los Planes Territoriales Sectoriales son la figura que utilizarán los Departamentos del Gobierno Vasco o de las Diputaciones con competencias con incidencia territorial para el desarrollo de sus determinaciones. Por debajo de estas figuras estará el planeamiento urbanístico concretando las determinaciones territorialmente planteadas.

a) Las Directrices de Ordenación Territorial (Decreto 28/1997, de 28 de abril). Las Directrices establecen un modelo territorial como suma de las siguientes componentes:

a) El Medio Físico
b) Los Asentamientos Urbanos
c) El Sistema relacional.

- Una de las aportaciones fundamentales de las Directrices es la división de la Comunidad Autónoma en quince Áreas Funcionales en cada una de las cuales se debe aprobar un Plan Territorial Parcial.

- En lo que respecta al Medio Físico, las Directrices establecen unas bases para la regulación de los usos en el territorio a través de una Categorización del Medio Físico, que debe de atenderse por los planes municipales y un régimen de usos, definido a través de la Matriz de ordenación del Medio Físico. Hoy, podemos decir, que el capítulo de la ordenación del Medio Físico constituye una de los capítulos fundamentales, teniendo plena vigencia y aplicación.

- En lo que se refiere a los asentamientos urbanos las Directrices atienden tanto a los nuevos desarrollos, como sobre todo a la ciudad existente, estableciendo estrategias de rehabilitación, de regeneración de la ciudad existente.

- Finalmente el sistema relacional establece criterios de coordinación para los diferentes modos de transporte.

En el año 2006, transcurridos ocho años de la aprobación de las Directrices comienza un proceso de reestudio de las Directivas que concluye en una modificación no sustancial que no culmina en su tramitación. No obstante la paralización de la tramitación del documento de Reestudio, se aprueba definitivamente una Modificación de las Directrices relativa a la Cuantificación Residencial.

En el año 2010 comienza con una nueva composición del Gobierno Vasco, la Revisión de las Directrices, proceso en el que ahora nos encontramos.

b) Los Planes Territoriales Parciales

Como desarrollo de las Directrices se comienza la redacción de los quince Planes Territoriales Parciales, de los cuales se han aprobado definitivamente trece, estando en el trámite de aprobación definitiva el Plan del Área Funcional de Donostia-San Sebastián.

c) Los Planes Territoriales Sectoriales

Como desarrollo de las Directrices se han aprobado definitivamente ocho Planes Territoriales Sectoriales, encuadrables en tres grupos:

1. Medioambientales: Plan Territorial Sectorial de Ríos y Arroyos; de Zonas Húmedas; del Litoral; y Agroforestal.
2. Infraestructurales: Plan Territorial Sectorial de la Nueva Red Ferroviaria, de Energía Eólica; de Carreteras, etc.
3. Política del Suelo: Plan Territorial Sectorial de creación pública de suelo para actividades económicas y de equipamientos comerciales.

En un momento de reflexión y de generación de la Revisión de las Directrices cabría preguntarse sobre qué aspectos del documento de 1997 consideramos que son fortalezas y aspectos positivos que mantienen su vigencia, y por el contrario, qué aspectos entendemos que precisan de nueva reflexión.

Las Directrices se plantean en 1997 como un instrumento que debe dar respuesta a objetivos específicos de ordenación y coordinación territorial y, además, aportar una configuración y unas iniciativas territoriales adecuadas para

impulsar el proceso de cambio hacia una nueva etapa de desarrollo. Los objetivos que se definen se pueden sintetizar en los siguientes puntos:

- Lograr una mayor integración con los ámbitos que lideran el desarrollo europeo y aprovechar las oportunidades de desarrollo asociadas a una localización estratégica en el norte peninsular.

- Potenciar las capitales vascas, reforzando sus diferentes perfiles urbanos y articulando un sistema policéntrico de capitales con la fortaleza necesaria para liderar los procesos de desarrollo e innovación.

- Consolidar una red de ciudades medias capaces de dotar de una adecuada base urbana y de servicios al conjunto del territorio.

- Impulsar procesos de reequilibrio desde los ámbitos congestionados hacia zonas con menor presión demográfica.

- Establecer sistemas de protección de la naturaleza y criterios para la consideración del medio físico en las iniciativas urbanísticas y sectoriales.

- Definir sistemas de infraestructuras y dotaciones con criterios supramunicipales y orientadas a apoyar la configuración del modelo territorial propuesto.

- Proporcionar criterios territoriales para la elaboración de planes sectoriales y configurar las características de los planes territoriales de escala intermedia.

- Aportar referencias para el crecimiento del parque de viviendas y para el desarrollo de suelos de actividad de forma coherente con el modelo territorial.

- Activar procesos de renovación y dinamización de espacios deteriorados o en declive y de ámbitos singulares como los cascos históricos y los núcleos rurales. Hoy podemos decir que las DOT han sido un agente activo que ha propiciado y facilitado muchos de los cambios mencionados y que han permitido el paso de la etapa industrial a la ciudad región postindustrial.

Hoy podemos decir que las DOT han sido un agente activo que ha propiciado y facilitado muchos de los cambios mencionados y que han permitido el paso de la etapa industrial a la ciudad región postindustrial.

Han supuesto también el elemento a partir del cual se ha desarrollado el planeamiento territorial arriba citado. En estos momentos del proceso podemos decir que las DOT han tenido unos logros en materia de producción de criterios

que han sido asumidos y desarrollados por el planeamiento territorial y urbanístico, y que constituyen elementos de partida para la revisión que se inicia.

Podemos arriesgarnos a afirmar que con las Directrices y los PTP y PTS que se han desarrollado, se ha generado en la CAPV una **CULTURA DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO** en las administraciones, agentes sociales y profesionales intervinientes en la ordenación del suelo.
Algunos de los elementos de las Directrices que a modo de fortalezas del sistema forman parte de esa cultura son los siguientes:

1. La concepción de la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV) como Rótula Europea y la incidencia en las estrategias de integración del sistema polinuclear de capitales de la CAPV entre sí y con las capitales limítrofes.

2. La ordenación del medio físico con sus categorías de ordenación y la matriz de medio físico ha supuesto la disposición y aceptación de unos criterios homogéneos para la definición por el planeamiento municipal la categorización del suelo no urbanizable y el régimen de usos asociado.

3. La prohibición del uso de la vivienda unifamiliar no vinculada a explotación agropecuaria como criterio que se ha trasladado a la legislación urbanística e incorporada en el planeamiento.

4. La estructuración urbana en forma del sistema polinuclear de capitales (recogido en los diferentes estudios europeos con el concepto de sistema policéntrico de ciudades) ha sido una aportación disciplinar indudable, las ciudades medias para las cabeceras de áreas funcionales, y el medio rural, constituye una contemplación del medio urbano y rural.

5. La definición de áreas funcionales con unas delimitaciones que sobrepasaban los territorios históricos o provincias ha supuesto un ejercicio de consenso entre las administraciones perfectamente avalado por la redacción del planeamiento territorial parcial.

6. El establecimiento de unos criterios de cuantificación residencial en las Directrices o de cuantificación industrial en el PTS de Actividades Económicas supone un elemento clave en la configuración del planeamiento territorial y urbanístico, lo que ha provocado la aprobación de un planeamiento urbanístico municipal correcto en su dimensionado a diferencia de lo ocurrido en otras Comunidades Autónomas.

7. La atención a la ciudad consolidada, el acento en la rehabilitación o en la renovación urbana como un ejercicio o deber siempre presente en el quehacer territorial y urbanístico.

8. Las Directrices y por prolongación los PTP y PTS como referencia para el diseño de las infraestructuras de transportes y comunicaciones viarias, ferroviarias, portuaria y aeroportuaria.

Sin embargo también cabe citar las limitaciones que se han producido, algunas achacables al propio documento de las Directrices, otras al proceso de desarrollo que se ha dado con el planeamiento territorial redactado, entre las cuales están:

1. La proliferación del Planeamiento Territorial Parcial o Sectorial ha hecho que no se haya producido en algunos casos la debida coordinación de las dos figuras.

Se ha generado una crítica en el sentido de que se ha avanzado más rápidamente en la redacción de los PTS y más lentamente en los PTP con lo que se ha dispuesto de una visión integrada de la ordenación de las Áreas Funcionales con excesiva tardanza.

2. Por otro lado las DOT definían el Planeamiento Territorial Sectorial que se debía de redactar. A pesar del Planeamiento Territorial redactado ha habido PTS fundamentales que no se han redactado, a saber: El PTS de Zonas Canterables constituye una demanda social, por otro lado el PTS de Recursos Turísticos supone un déficit que se va acrecentando.

3. En lo relativo a la Ordenación del Medio Físico se ha trabajado de forma notable en todo lo que pudiera ser política de protección y ordenación de los diferentes Espacios Naturales, sin embargo el Medio Físico precisa de Gestión Territorial en atención al Mundo Rural existente. Esta es una de las tareas fundamentales que corresponde a la Revisión.

4. Aunque las DOT han establecido unas Categorías de Ordenación y han generado una homogeneización, con la proliferación de los PTP y PTS se ha producido en algunos casos una dispersión terminológica que precisa abordarse.

5. Finalmente cabe mencionar la siempre difícil tarea que tiene la Ordenación del Territorio a través del Planeamiento Territorial en la coordinación de las políticas sectoriales en torno al Modelo Territorial establecido. El afianzamiento de las políticas sectoriales en su propia legislación ha dificultado esta coordinación y ha generado una dilatación en los procesos que obliga a mencionar la cuestión como una materia pendiente y de mejora continua. La Revisión de las DOT debe desarrollar esta materia en torno a una buena gobernanza territorial.

2. LA REVISIÓN DE LAS DIRECTRICES DE ORDENACIÓN TERRITORIAL

Mediante acuerdo del Consejo del Gobierno Vasco de 27 de Julio de 2015 se inicia el proceso de revisión de las Directrices, el cual se estima que debe de apoyarse en un proceso participativo muy amplio. En tal sentido, tal acuerdo concluye en señalar al Departamento de Medio Ambiente y Política Territorial la necesidad de presentar los siguientes documentos para noviembre de 2015 (Congreso EUSKAL HIRIA):

a) Documento Base (a modo de Preavance).
b) Plan de Participación.

La participación se plantea que se desarrollará fundamentalmente en la etapa inicial (año 2016) y concluirá en la presentación del Avance de la Revisión de las Directrices. A continuación de esa fecha procederá unir la participación a la tramitación de la aprobación definida en la Ley 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco.

La Revisión de las Directrices de Ordenación Territorial. Estructuración del Documento

A modo de valoración no pormenorizada de la composición y definición del contenido de la revisión, el documento se estructura en los siguientes apartados:

1. Marco Jurídico y Política de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco
Este apartado realiza un encuadre del documento en la Ley 4/1990, de Ordenación del Territorio del País Vasco, definiendo como punto de partida de la revisión una valoración a modo de diagnóstico de las Directrices vigentes.

2. Bases del Modelo Territorial
Se parte de la consideración de que gran parte de las bases definitorias de las Directrices de Ordenación Territorial siguen vigentes, por lo que deben de conservarse e integrarse en el nuevo modelo territorial, actualizadas y complementadas.

Sin embargo desde 1997, se han ido consolidando cuestiones entonces novedosas y ahora ya con cierta madurez que deben de abordarse. Por otro lado, estamos en otro contexto socioeconómico, se ha producido una fuerte crisis económico-financiera a nivel europeo y mundial. La innovación sigue mostrándose como figura clave para remontar los efectos negativos de estas situaciones y para mejorar la calidad de vida y la de nuestro entorno.

Se proponen las siguientes bases del Modelo Territorial:

1. Territorio inteligente.
2. Territorio sostenible.
3. Territorio social e integrador.
4. Territorio interrelacionado.
5. Territorio participativo.

3. Modelo Territorial

El modelo territorial de las Directrices de Ordenación Territorial vigentes se apoya en la superposición de los siguientes contenidos: El Medio Físico como Base y Soporte del Modelo Territorial, el Sistema de Asentamientos y el Sistema Relacional. Así mismo las Directrices contenían un capítulo denominado Iniciativas Territoriales para el Bienestar y la Renovación que se estructuraba en: Renovación urbana, Patrimonio Cultural y, Equipamientos.

El Modelo Territorial propuesto en la revisión se divide en ocho bloques relativos a:

1. Cuestiones Transversales
2. Paisaje
3. Medio Físico e Infraestructura Verde
4. Medio Rural
5. Medio Urbano
6. Movilidad sostenible
7. Agua
8. Energía

3.1 *Cuestiones Transversales*

Este capítulo aborda cuestiones que no se trataron en las Directrices vigentes, fundamentalmente porque no existía suficiente sensibilidad al respecto o por tratarse de nuevas cuestiones surgidas en este tiempo. A este respecto se tratan los siguientes temas: Perspectiva de Género, Cambio Climático, Salud, Euskera e Integración territorial.

3.2 *El Paisaje*

La Comunidad Autónoma del País Vasco goza de una gran riqueza y diversidad paisajística, que constituye un recurso y un patrimonio de interés común desde el punto de vista ambiental, cultural, social, histórico y económico.

Como uno de los objetivos en esta materia está el de valorar el paisaje desde un punto de vista integral teniendo en cuenta los paisajes rurales y urbanos, y tanto los de gran calidad como los degradados.

3.3 *Medio Físico e Infraestructura Verde*
El estado del medio ambiente y de los ecosistemas naturales del País Vasco ha mejorado de una forma apreciable en los últimos años y las salvaguardas establecidas por las Directrices de Ordenación Territorial han contribuido también a ello.

Con las Directrices, los Planes Territoriales Parciales y los Planes Territoriales Sectoriales se ha logrado un grado de madurez en la planificación del medio físico. Se propone revisar el medio físico del modelo territorial de las Directrices introduciendo algún pequeño ajuste, y se propone la concreción de una Infraestructura Verde Integrada, en la que se incluyen los Espacios Naturales Protegidos y los Corredores Ecológicos.

3.4 *Medio Rural*
La Comunidad Autónoma del País Vasco en su conjunto se considera un territorio predominantemente urbano, donde sólo el ocho por ciento de la población reside en municipios cuya densidad de población es inferior a 150 habitantes por kilómetro cuadrado.

La problemática ligada al espacio rural vasco no sólo está relacionada con fenómenos de despoblamiento, sino con la fragilidad socioeconómica de unas zonas rurales sometidas a importantes fuerzas de atracción e influencia desde la estructura socioeconómica urbana: procesos de reurbanización, abandono de la actividad agraria, hipermovilidad, inflación del precio del suelo. Es preciso definir estrategias integrales para el mantenimiento del Medio Rural.

3.5 *Medio Urbano*
En las ciudades y áreas urbanas de los países desarrollados se ha producido, a lo largo de las últimas décadas, un proceso de expansión de los espacios urbanizados.

En las Directrices vigentes se ha desarrollado una cultura de la administración del suelo como un bien escaso y ha supuesto, de hecho, que la capacidad de planeamiento urbanístico se haya situado en unos términos ajustados y sostenibles.

La revisión de las Directrices propone recuperar con más énfasis la densidad de los asentamientos urbanos, limitar los procesos de expansión de las zonas edificadas y hacer de las iniciativas de renovación y reutilización de los espacios construidos, el centro de las iniciativas futuras.

En este contexto de desarrollo sostenible, el proceso de revisión se centra en la nueva valoración de las siguientes materias:

a) Rehabilitación y regeneración urbana
b) Actividades económicas y equipamientos comerciales
c) Perímetro de crecimiento urbano
d) Áreas Metropolitanas y Ejes de Transformación
e) Cuantificación residencial
f) Segunda residencia y Recursos Turísticos
g) Compatibilización de planeamientos

3.6 *Movilidad Sostenible*
Las Directrices establecieron un sistema de relaciones e infraestructuras de conexión interna y con el exterior que ha sido desarrollada durante los últimos años a través de los Planes Territoriales Parciales, Sectoriales y proyectos específicos.

A lo largo de estos años se han producido cambios fundamentales de tipo disciplinar en esta materia. Antes se hablaba de infraestructuras de transportes y comunicaciones y ahora se habla de movilidad y, en concreto, de Movilidad Sostenible.

El presente capítulo se divide en los siguientes puntos:

a) Movilidad peatonal y ciclista
b) Movilidad viaria
c) Conectividad ferroviaria, portuaria y aeroportuaria
d) Movilidad colectiva multimodal
e) Modelo logístico

3.7 *Agua*
La Comunidad Autónoma del País Vasco se emplaza sobre las Vertientes Cantábrica y Mediterránea, la primera en la que recaen fundamentalmente Bizkaia y Gipuzkoa, y la segunda sobre la que recae Álava.

En materia de prevención de inundaciones, las vigentes Directrices de Ordenación Territorial fueron pioneras al establecer una nueva forma de ordenar los usos urbanísticos y edificatorios en las márgenes de los ríos, más avanzada de lo establecido por la legislación de aguas existente en ese momento.

El Plan Territorial Sectorial de Ríos y Arroyos aprobado como desarrollo de las Directrices de Ordenación Territorial realiza un ejercicio de integración de las componentes ambiental, hidráulica y urbanística que incide en la ordenación de los márgenes de los ríos y arroyos, y ha supuesto la introducción de unos criterios en materia de inundabilidad acordes con la problemática existente y con las nuevas normativas europeas.

3.8 *Energía*
La eficiencia energética y las energías renovables son los dos ejes principales de la Estrategia Energética de Euskadi y constituyen requisito imprescindible para la sostenibilidad, la competitividad y la lucha contra el cambio climático.

Alinear a la ciudad con los objetivos de emisiones cero de gases de efecto invernadero mediante, por un lado, el aumento sustancial de la eficacia y la eficiencia energética (desenergización), y, por otro lado, la generalización de usos de fuentes de energías renovables y el impulso del autoconsumo (descarbonización) son objetivos de la revisión.

3.9 *Gobernanza: Participación, organización, indicadores*
Las Directrices de Ordenación Territorial vigentes contienen un capítulo final dedicado a las “Claves y referencias para la aplicación de las Directrices de Ordenación Territorial”.

En la revisión de las Directrices e centra la parte formal en el ámbito de la gobernanza. Este capítulo de gobernanza se estructura en los siguientes puntos:

a) Participación
b) Gobernanza
c) Indicadores territoriales y urbanísticos

Finalmente, cabe concluir que al igual a como se hace en las Directrices de Ordenación Territorial vigentes, se ha confeccionado un Plano Resumen del documento de Revisión.

En definitiva, partiendo del sustrato cultural existente en materia de Ordenación del Territorio desde la aprobación de la Ley 4/1990, de Ordenación del Territorio el año 1990, se ha comenzado un proceso de revisión de las Directrices vigentes en aras a disponer de una nueva Estrategia Territorial para toda la CAPV para un nuevo futuro del año 2040.

La sostenibilidad en la calidad de vida urbana y territorial. Nuevos conceptos operativos y soluciones de infraestructuras basadas en la naturaleza

Luis M. Jiménez Herrero
Profesor Honorífico de la UCM. Presidente de la Asociación para la Sostenibilidad y el Progreso de las Sociedades, ASYPS. Director del Observatorio de la Sostenibilidad en España (OSE, 2005-2013)

RESUMEN

Aunque el *paradigma sostenibilista* sigue manteniendo su validez, y se va reforzando con planteamientos de la "ciencia de la sostenibilidad" y la resiliencia socioecológica, en el marco de las dimensiones urbanas y territoriales es necesario hacer mayores precisiones conceptuales para establecer principios operativos y esquemas de gobernanza multinivel que permitan gestionar de forma efectiva la transición de los sistemas socioecológicos ante los riesgos sistémicos y los desafíos globales. Para propiciar modelos sostenibles, integrados y cohesionados de desarrollo urbano y territorial, se debe atender más a la planificación de infraestructuras, tecnologías y sistemas que funcionen en "circuito cerrado" o con "metabolismo circular". Pero, al mismo tiempo, hay que resaltar las interrelaciones e interdependencias urbanas-territoriales a escala "bio-regional" y entender mejor el significado de la funcionalidad de los ecosistemas y el papel del capital natural, donde las denominadas "infrestructuras verdes" y las soluciones resilientes basadas en la naturaleza son vitales para la calidad de vida, el bienestar humano y la cohesión territorial.

1. REVITALIZACIÓN DEL *PARADIGMA SOSTENIBILISTA* EN LAS ESTRATEGIAS DE LA SOSTENIBILIDAD LOCAL

La respuesta conceptual y estratégica ante el fenómeno del Cambio Global a nivel planetario y la crisis sistémica y civilizatoria, se encuadra en el marco de referencia definido por la *lógica de la sostenibilidad* que da lugar al *paradigma sostenibilista* y a la definición de la opción social conocida como *desarrollo sostenible.* En sentido general, se considera como una opción alternativa al insostenible modelo dominante que permite una nueva cosmovisión y un espacio común para entender los problemas y encontrar soluciones compartidas mirando al futuro. Pero, sobre todo se ha consolidado como un modelo y un marco de referencia para las acciones políticas integradas a escala nacional, regional y local desde las últimas décadas del siglo pasado[1], propiciado por los notables avances en el campo científico.

De esta forma se ha ido haciendo posible una amplia implantación de variadas estrategias de sostenibilidad a nivel nacional que están ampliamente generalizadas[2], y que también se complementan con abundantes iniciativas estratégicas a nivel regional y local[3], con la característica, además de que, en gran parte, la mayoría de las iniciativas de sostenibilidad aplicadas a las ciudades han sido pioneras en el uso mecanismos innovadores en sistemas de planificación, aplicación de indicadores, procedimientos de participación social y seguimiento de los procesos de actuación. Incluso, se podría citar la capacidad de las ciudades para agilizar una reinterpretación de las complejas relaciones entre lo local y lo global para afrontar el desafío de la sostenibilidad global con modelos de sostenibilidad local es lo que, en síntesis, se plantea como sostenibilidad "glocal" (Jiménez Herrero, 2009).

[1] Efectivamente, desde la década de 1980, cuando se incorpora la lógica de la sostenibilidad al campo conceptual del desarrollo, surge la opción social definida como "desarrollo sostenible" que busca la integración entre los procesos ecológicos, económicos y sociales. Se avanzaba, así, desde las últimas décadas del siglo pasado, en la idea de contar con un adecuado conocimiento acerca de las interacciones entre las dinámicas socioeconómicas y ambientales y sus consecuencias, de tal manera que el *paradigma sostenibilista* se ha consolidado como el marco preferente de las acciones políticas en una gran mayoría de países.

[2] Las estrategias de sostenibilidad se generalizan desde principios de los años noventa del pasado siglo, abarcando el ámbito mundial (con la AGENDA 21 de la Cumbre de Río'92, ratificada en el Plan de Acción de la Cumbre sobre Desarrollo Sostenible de Johannesburgo en 2002), el nivel supranacional (como es el caso de la Estrategia de Desarrollo Sostenible de la UE (EDS-UE), (iniciada en 2001 y revisada en 2006), así como el nivel nacional (como es el caso de España con la Estrategia Española de Desarrollo Sostenible de 2007). El progreso hacia los objetivos de la EDS-UE se evalúa de forma bianual por EUROSTAT mediante un conjunto de indicadores de desarrollo sostenible (IDS) agrupados en diez áreas temáticas. Cada tema tiene un indicador principal que muestra si la UE ha realizado progresos generales hacia los objetivos y metas de la EDS-UE.

[3] En esta línea, la mayoría de los países de la UE, especialmente desde el pasado decenio, han asumido estrategias nacionales y variadas políticas de sostenibilidad a las que se han sumado acciones a nivel regional y municipal (en ocasiones con iniciativas más innovadoras), como también se refleja en el caso de España, especialmente mediante la puesta en marcha de las Agendas 21 Locales. A este respecto, en el Capítulo 28 de la Agenda 21 de Río'92, ya se instaba a las Entidades Locales a ejercer su responsabilidad y a iniciar un proceso de diálogo con sus ciudadanos, organizaciones y entidades para adoptar un plan de actuación ambiental y de desarrollo local. Este nuevo modelo de desarrollo aplicado al nivel local implica, por un lado, la necesidad de plantear mecanismos integrados tanto para el diagnóstico como para la gestión, donde los aspectos ambientales y de calidad de vida jueguen un papel preponderante. Por otro lado, incluye la necesidad de hacer participar a la sociedad como garantía de asegurar "el desarrollo que todos queremos y al que todos vamos a contribuir". En la actualidad las Agendas 2i Locales en la UE están dando paso a las Estrategias de Desarrollo Sostenible Integrado (EDUSI).

En la práctica de la acción política y de toma de decisiones se ha ido avanzando en la concreción de la sostenibilidad a diferentes niveles sectoriales[4] y a distintas escalas espaciales. De esta manera, en sentido biogeográfico se pueden distinguir desde el nivel global hasta el nacional, regional y local (contexto territorial).

Precisamente, atendiendo a la dimensión urbana y territorial, seguramente, lo más significativo, más allá del debate conceptual, es que se van introduciendo orientaciones políticas con nuevos esquemas de gestión y gobernanza multinivel para propiciar modelos sostenibles y cohesionados de desarrollo urbano y territorial, atendiendo más a las interrelaciones e interdependencias socioecológicas de los sistemas espaciales a escala "bio-regional", y entendiendo mejor el significado de los flujos metabólicos, la funcionalidad de los ecosistemas y el papel del capital natural para la cohesión territorial y el bienestar de los ciudadanos.

Los conceptos de sostenibilidad y de desarrollo sostenible, diferenciados pero frecuentemente usados como sinónimos, ya tienen una larga historia que ha propiciado multitud de enfoques científicos, marcos normativos, indicadores, estrategias y acciones políticas a nivel local, nacional e internacional[5], Sin embargo, aunque se constataron algunas tímidas referencias de la sostenibilidad en el campo científico en la primera etapas, la implicación y la mayor explicitación de estos conceptos en el ámbito de la ciencia ha sido mucho más reciente, habiendo tomado un gran protagonismo a partir de principio de la década de 2000[6].

Desde la década de 1990, las consideraciones científicas y, de manera destacada, la labor de los científicos, han cobrado una gran relevancia en el debate sobre la sostenibilidad y el desarrollo sostenible que trasciende los aspectos conceptuales para pasar al plano de las acciones política. Desde varios ángulos, incluyendo la visión institucional de Naciones Unidas, se ha impulsado la idea de volver a conectar la ciencia con las políticas para configurar una nueva *ciencia de la sostenibilidad*[7]. Es un

[4] En el ámbito sectorial del sistema económico productivo se plantean enfoque específicos de procesos de sostenibilidad (Industria sostenible, Agricultura sostenible, Turismo sostenible, etc.), que van aportando importantes elementos analíticos y operativos.

[5] Aunque hubo anteriormente planteamientos claros en sobre estas cuestiones, como los marcados por el concepto de "ecodesarrollo", divulgado en la década de 1970, se suele reconocer que es especialmente a partir del informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, titulado "Nuestro futuro común" de 1987 (CMMAD, 1987), que posteriormente fue adoptado por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo ("Cumbre para la Tierra"), celebrada en Río de Janeiro (Brasil) en 1992.

[6] Por ejemplo, cabe destacar el PRINCIPIO 9 DE RÍO´92: "Los Estados deberían cooperar en el fortalecimiento de su propia capacidad de lograr el desarrollo sostenible, aumentando el saber científico mediante el intercambio de conocimientos científicos y tecnológicos, e intensificando el desarrollo, la adaptación, la difusión y la transferencia de tecnologías, entre estas, tecnologías nuevas e innovadoras". Por otra parte, además del conjunto de principios de Río, el Plan de Acción Mundial denominada "Agenda 21" o "Programa 21", incluyó múltiples objetivos y metas, destacando el capítulo 35 dedicado a la ciencia pare el desarrollo sostenible. En este capítulo se destaca que "deberían aplicarse los conocimientos científicos para articular y apoyar las metas del desarrollo sostenible mediante la evaluación científica de la situación actual y de las perspectivas futuras del sistema Tierra. Dichas evaluaciones, basadas en innovaciones actuales y futuras de las ciencias, deberían utilizarse en el proceso de adopción de decisiones, así como en los procesos de interacción entre las ciencias y la formulación de políticas. …..El enfoque basado en el principio de la precaución podría suministrar una base científica sólida para la formulación de políticas relativas a sistemas complejos que aún no se comprenden plenamente y cuyas consecuencias no se pueden predecir todavía" CNUMAD, 92). Desde Naciones Unidas se señala, no obstante, que, en un principio, el marco normativo para el desarrollo sostenible estuvo poco relacionado con consideraciones científicas o con la labor de los científicos. Ningún científico formó parte de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, y la comunidad o la labor científica estuvo poco representada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo celebrada en 1992.

[7] En 1995 la Academia Nacional de Ciencias de los Estados Unidos de América creó una Junta sobre el Desarrollo Sostenible, que trató de presentar el concepto de desarrollo sostenible de forma gestionable y medible, centrándose en una transición mínima hacia la sostenibilidad a lo largo de dos generaciones hasta 2050. En la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, celebrada en Johannesburgo (Sudáfrica) en 2002, hubo alguna presencia científica. En 2012, los científicos conformaron uno de los grupos más prominentes en las actividades paralelas a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, celebrada nuevamente en Río de Janeiro y conocida como Río+20. La

planteamiento que empieza a consolidarse a principios de la década del 2000 como un nuevo empeño científico que pretende un enfoque unificado e interdisciplinario que, incluso, aspira a ser transdisciplinario, Ciertamente, es un enfoque que aún no se ha consolidado en el mundo de la ciencia, en tanto que se reconoce que se trata de un ámbito más caracterizado por las "cuestiones que aborda" que por las "disciplinas que emplea". Pero, en todo caso, la visión científica de la sostenibilidad empieza a tomar carta de naturaleza como corriente de pensamiento para identificar, entender y abordar los nexos, interacciones y sinergias entre los problemas desde una perspectiva sistémica, al tiempo que se refuerza su conexión con la acción política, poniendo de manifiesto la relevancia de conectar la base del conocimiento con la toma de decisiones bien informada, fortaleciendo la *interfaz entre la ciencia y la política*[8] (UN, 2012).

En los últimos años, el impulso científico ha contribuido además a un cierto relanzamiento del *paradigma sostenibilista*, así como del propio concepto de desarrollo sostenible y de su aplicación estratégica. Esto se evidencia por el amplio respaldo de *las* Naciones Unidas con la Conferencia *sobre el Desarrollo Sostenible de Río+10* (Johanesburgo, 2002), que impulsó una implantación de estrategias de sostenibilidad (como en el caso de la UE), Pero el mayor relanzamiento se inicia con *Conferencia sobre el Desarrollo Sostenible de (Río + 20*), celebrada en 2012, donde se enfatizaba la necesidad de un refuerzo institucional de la sostenibilidad con inclusión social y una transición hacia una "economía verde". De esta forma, la revitalización del desarrollo sostenible encaja con la puesta en marcha de las nuevas "iniciativas anticrisis" del PNUMA sobre *Economía verde*[9] y de la OCDE sobre *Crecimiento verde*[10] enmarcados en el contexto de la sostenibilidad que se venían desarrollando en etapas anteriores.

Por otra parte, reconociendo que las interacciones entre la economía, la sociedad, el medio ambiente y más en particular, los efectos del clima, tienen una fuerte dimensión urbana-territorial aparecen bajo esta premisa nuevas tendencias, para buscar soluciones sostenibles y marcar directrices que surgen con una visión institucional de alcance mundial. Así se puede destacar, por un lado, el futuro de las ciudades se pretende orientar con la iniciativa de Naciones Unidas para la *Agenda Urbana Mundial*, gestada en el séptimo Foro Urbano Mundial (WUF7, Medellín 2014) y que se concreta en la Conferencia HABITAT III (Quito, 2016).

Al tiempo, estas iniciativas se tienen que relacionar y coordinar con los nuevos compromisos mundiales adoptadas en 2015, como son la *Agenda para el Desarrollo Mundial 2030,* que incluye los nuevos *Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS),* a lo que se suma el nuevo *Convenio sobre el Cambio Climático* de 2015.

Junta Consultiva Científica del Secretario General, integrada por 26 científicos, se reunió por primera vez en enero de 2014.

[8] Baste señalar al respecto, que en el año 2012, en su informe final titulado "Gente resiliente en un planeta resiliente: un futuro que vale la pena elegir", elaborado como parte de los preparativos para la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20), el Grupo de Alto Nivel sobre la Sostenibilidad Mundial describió "la importancia de basar las políticas en los mejores datos científicos". Y sobre esta base, se destaca la necesidad de modificar los incentivos que en la actualidad favorecen la visión a corto plazo en la toma de decisiones, a fin de construir una nueva gobernanza democrática y propiciar la elección de opciones sostenibles a largo plazo (UN, 2012).

[9] La iniciativa de la "Economía Verde" (*Green Economy*), fue auspiciada por el Programa Ambiental de las Naciones Unidas (PNUMA) en 2008 para fomentar las inversiones en sectores ambientales. Y se define como como una nueva economía "que incluye la mejora del bienestar humano y la equidad social, reduciendo significativamente los riesgos ambientales y las escaseces ecológicas" (PNUMA, 2008).

[10] La iniciativa sobre "Crecimiento Verde" (*Green Growth*), impulsada por la OCDE en 2009, pretende hacer frente a la falta de integración de las políticas ambientales y económicas e identificar nuevas vías de crecimiento moviendo a los patrones de producción y consumo más respetuosos del medio ambiente, lo que requiere nuevas inversiones y mayor innovación. Según la OCDE, el crecimiento verde es el "fomento del crecimiento económico y el desarrollo al tiempo que garantiza que los activos naturales continúen proporcionando los recursos y servicios ambientales en los que se basa nuestro bienestar" (OCDE, 2011). No obstante la OCDE había implantado amplios programas y estrategias sobre desarrollo sostenible desde 2001.

En la visión de las agendas urbanas predomina el criterio de desarrollar la política, la administración, la economía, las infraestructuras y el papel de los agentes de la sociedad de manera innovadora y armoniosa con el entorno natural, reconociendo las que áreas urbanas son una combinación de historia, civilización, diversidad y cultura. De hecho, el *Objetivo Nº 11* de los ODS se concreta en "lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles".

El *Acuerdo de París sobre Cambio Climático,* aprobado en 2015, impone importantes metas para la sostenibilidad de las ciudades y sus entornos. De aquí el refuerzo de las iniciativas de alcaldes y grupos de ciudades para la lucha urbana contra el calentamiento global, destacando la capacidad y agilidad municipal para adoptar medidas efectivas de mitigación y adaptación al cambio climático.

Estos marcos generales también condicionan los propios marcos de actuación a nivel europeo. En línea con la Agenda Urbana de Naciones Unidas, se reproduce este enfoque, con sus características propias en el marco de la UE, definiendo la *Agenda Urbana Europea* que, a su vez, se refuerza y se complementa con el nuevo impulso la *Agenda Territorial Europea*, iniciada años atrás. Aunque persisten dudas de que la dimensión urbana sea una prioridad estratégica para la UE (al menos suficientemente reconocida), en la orientación para la gestión sostenible de las ciudades, las prioridades, especialmente desde la perspectiva europea, se han venido centrando en los elementos transversales para la sostenibilidad tales como la gestión urbana, la movilidad, la construcción y el urbanismo con un enfoque integrador, tal como se plasma en la Carta de Leipzig.

Por lo que respecta a los propósitos, objetivos y valores, hay un acuerdo explícito a nivel europeo sobre el carácter de la ciudad europea del futuro y los principios en los que debe basarse la ciudad europea ideal, así como en la forma en que han de alcanzarse dichos objetivos y el papel fundamental que las ciudades pueden desempeñar en la aplicación de la Estrategia *Europa 2020*, como se afirma en la Declaración de Toledo. Lo mismo cabe decir de los principios de desarrollo urbano en el territorio europeo, como se afirma en la *Agenda Territorial de la Unión Europea 2020* (CE, 2014).

2. EVOLUCIÓN DE LOS CONCEPTOS. LA SOSTENIBILIDAD COMO RESILIENCIA SOCIOECOLÓGICA DE LOS SISTEMAS

La noción de insostenibilidad es más intuitiva que la de sostenibilidad. Sin duda es más complejo definir qué es lo que debe sostenerse y cómo conseguirlo a largo plazo. La insostenibilidad es una propiedad emergente inevitable de la interacción sistémica entre la sociedad global contemporánea y la ecosfera (Rees, 2012).

En el marco del paradigma sostenibilista, los conceptos de sostenibilidad urbana y territorial se han ido consolidando progresivamente, tomando un protagonismo propio en el ámbito de la escala espacial identificado como "sostenibilidad local", a pesar de ciertas ambigüedades teóricas y metodológicas, todavía existentes y no suficientemente superadas, especialmente en determinados campos de análisis y de investigación aplicada a la acción política.

La definición y correcta aplicación de los conceptos diferenciados de sostenibilidad y desarrollo sostenible en el ámbito local, regional, urbano y territorial, así como sus connotaciones científicas, todavía sigue siendo objeto de importantes debates.

La concepción más extendida actualmente sobre estrategia urbana, como se plantea desde Naciones Unidas, apunta a garantizar que la acelerada urbanización sea gobernada de la manera integrada haciendo que las ciudades "funcionen" para lograr un desarrollo urbano sólido a largo plazo gestionando de forma efectiva los riesgos locales y globales, tales como los grandes problemas sociales, la crisis económica, la evolución demográfica y la cuestión climática-energética-ambiental.

De esta manera, el mismo hecho urbano y la perspectiva de la sostenibilidad en los procesos urbanos y territoriales toman un claro protagonismo de cara al futuro. Con las previsiones de que las ciudades alberguen alrededor de 6.500 millones de personas para el año 2050, triplicando la superficie terrestre urbana mundial existente en el año 2000, concentrando más del 80 % del PIB mundial y consumiendo energía y generando emisiones en proporciones equivalentes (BM, 2011; UN Hábitat 2014), el gobierno de las ciudades para tratar de asegurar una urbanización sostenible es uno de los principales desafíos de este siglo.

Las nuevas formas de gobernanza, planificación y gestión están tomando los nuevos enfoques de la transición de los *sistemas socioecológicos*, donde la propia transición urbana tiene un alto grado de protagonismo, dada la responsabilidad especialmente atribuida a los *socioecosistemas urbanos* en la "gestión de la transición" hacia la sostenibilidad global. A este respecto, se manejan un conjunto de enfoques y principios operativos innovadores que se han ido incorporando progresivamente a los procesos decisorios.

Frente a los enfoques tradicionales, más directamente vinculados al desarrollo económico, la cohesión social y la salud ambiental, ahora emergen planteamientos que responden cada vez más a un "enfoque sistémico" global que trata de analizar las relaciones de interdependencia de las ciudades con otros centros urbanos, territorios y ecosistemas. El socioecosistema urbano funciona, por tanto, como un sistema abierto que intercambia materia, energía e información con su entorno. Pudiendo identificara las ciudades como "estructuras disipativas" en tanto sistemas que rebasan sus límites físicos en su proceso de desarrollo. De esta manera, en la lógica de la sostenibilidad son relevantes las cuestiones conceptuales y operativas relacionadas el metabolismo de las ciudades y sus entornos (flujos de materia energía e información), la morfología, los modelos de urbanización, los usos del suelo, los servicios urbanos y las infraestructuras sostenibles.

De aquí, que las formas de gobierno, la mejor aplicación de la ciencia de la sostenibilidad y la gestión innovadora, con planes e indicadores avanzados para los sistemas urbanos-territoriales, hacen más hincapié en el análisis de los riesgos sistémicos y de vulnerabilidad buscando soluciones basadas en la resiliencia climática, la inteligencia artificial y la sostenibilidad socioecológica, lo que permite plantear nuevas denominaciones, ampliamente aceptadas, de *ciudades resilientes, ciudades inteligentes ciudades y sostenibles.* Todos esto planteamientos requieren una revisión de los conceptos vigentes.

A nuestro entender, se plantean diversas concepciones de la sostenibilidad y del desarrollo sostenible, que presentan sus diferencias y particularidades propias. Como

hemos señalado extensamente en otras ocasiones[11], el núcleo sustantivo de la sostenibilidad reside en la dinámica espacio-temporal que presiden las relaciones entre los sistemas, por lo que los posibles *niveles o grados de sostenibilidad* tienen que analizarse en un contexto espacial y temporal donde hay que definir las interacciones entre los sistemas humanos y ambientales que posibilitan *procesos de desarrollo sostenible* (Jiménez Herrero 2000/08; 2002). La indicación del ámbito espacio-temporal de referencia es la que da mayor o menor amplitud a la noción de sostenibilidad. La sostenibilidad global, se entiende a escala planetaria y la sostenibilidad local está referida a sistemas o procesos más parciales o limitados en el espacio y en el tiempo (Naredo y Rueda, 1997).

El concepto *sostenibilidad* difiere del de *desarrollo sostenible* (aunque se utilizan con frecuencia, pero inadecuadamente, de forma sinónima). La sostenibilidad de un sistema no implica que se mantenga en un estado estacionario, o constante porque los sistemas abiertos a los intercambios con el entorno mantienen su identidad a través de una dinámica de permanentes ajustes, adaptaciones, y auto-organizaciones. El desarrollo sostenible, como proceso, lleva implícitamente la idea de transformación o cambio en el sentido de "desarrollar" aspectos de mejora y no necesariamente cuantitativos sino, especialmente, cualitativos y de impulso de potencialidades de complejidad creciente.

La *sostenibilidad*, entendida como un conjunto de principios funcionales de los sistemas, permite definir un estilo de *desarrollo sostenible* como una opción social que incluye objetivos múltiples, según determinadas escalas de valores, y contextos variables que van cambiando en el tiempo y se retroalimentan permanentemente. Estos conceptos, en cualquier caso, están más ligados a la idea de "cambio" que a la noción de "estabilidad", comúnmente asociada a "sostener" un sistema de forma permanente para mantener un determinado "estado". La adaptación pueden considerarse como propiedades constitutivas de la sostenibilidad el desarrollo sostenible, ya que, en el fondo, se trata de mantener la capacidad coevolutiva entre los sistemas socioeconómicos y naturales para hacer frente a las fluctuaciones y adaptarse a las transformaciones. Esto es, una evolución conjunta y positiva en base a su "resiliencia" o capacidad de absorber las fluctuaciones, recuperarse y seguir existiendo de forma perdurable (Jiménez Herrero, 2002).

Tampoco existen "verdades absolutas" en materia de sostenibilidad; seguramente sólo se puede hablar de sostenibilidades relativas, ya que cada entorno tiene sus propias condiciones de partida y características estructurales. Incluso, es sabido que existen distintas visiones, que van desde posiciones de "sostenibilidad débil" (perspectiva predominantemente económica, "tecnocéntrica" y optimista), que asume la sustituibilidad del capital natural, hasta posturas de "sostenibilidad fuerte" (perspectiva predominantemente ecológica y conservacionista), que no asume dicha sustituibilidad por otro tipo de capital (humano, económico, social). Entre ambas, también se encuentran otras posiciones de tipo intermedio que responden a visiones más o menos "acomodaticias" basadas en el mantenimiento del "capital natural crítico",

[11] Para un análisis más detallado de los conceptos sobre sostenibilidad y desarrollo sostenible, pueden verse publicaciones anteriores del autor, que se han reflejado parcialmente en este apartado, tales como, Jiménez Herrero (1996/01); (2000/08); (2002); Gallopin-Jiménez-Rocouts, (2014)

A largo plazo, la única opción que tiene sentido es procurar alcanzar la sostenibilidad integral del "sistema socioecológico" (un sistema formado por un componente societal en interacción con un componente ecológico (Gallopín 1991) y que puede definirse a diferentes escalas, desde lo local a lo global, tal como puede ser a escala urbana o rural. Esta perspectiva es compatible con la idea de "sostenibilidad fuerte" en la medida que los distintos tipos de capital no son necesariamente ni totalmente sustituibles, especialmente el capital natural, de tal modo que hay componentes ambientales de carácter único y que algunos procesos ambientales pueden ser irreversibles. La sostenibilidad del sistema socioecológico total puede también ser compatible con la idea de "sostenibilidad débil", en la medida que se mantenga un "capital natural crítico" y se pueda permitir la sustitución del capital natural por capital manufacturado de igual valor (no necesariamente económico), aunque se plantean problemas importantes en la elección de criterios para asignar un valor a los activos ecológicos, además de otros componentes éticos (Gallopin-Jiménez-Rocuts, 2014).

Así que, superando las concepciones habituales de sostenibilidad, entendida como desarrollo sostenible y reconociendo que en la visión de relación equilibrada de las relaciones de las dimensiones ambientales, económicas y sociales[12] no permite explicar por qué un sistema es sostenible en el tiempo, actualmente se asume la sostenibilidad de forma más convincente en términos de "resiliencia socio-ecológica" como la propiedad y el fundamento de los sistemas socioecológicos[13] sostenibles, en tanto que son socioecológicamente resilientes con capacidad de auto-organización, auto-regeneración y adaptación para enfrentar y amortiguar las perturbaciones y mantener sus atributos esenciales. Esta manera de interpretar los procesos sostenibles en la dimensión urbana y territorial implica avances innovadores en los sistemas de gobernanza y gestión de las ciudades y de las regiones.

El concepto de "resiliencia" se ha utilizado profusamente en distintos campos del conocimiento[14] y también ha alcanzado la esfera de la acción política. Desde la pionera aportación desde la ciencia de los materiales, pasando por la psicología, la ecología y la economía, el concepto de resiliencia también empieza a introducirse en el ámbito de la gestión urbana y territorial. Desde una perspectiva política el concepto es atractivo porque se comunica un mensaje positivo, haciendo hincapié en el papel clave de las políticas en la construcción de un futuro más seguro, disminuyendo los riesgos y las condiciones vulnerables para favorecer la resistencia intrínseca de las comunidades, las ciudades y los países. En el ámbito de las políticas urbanas, la noción de resiliencia todavía no tiene una amplio consenso, pero se identifican varias corrientes.

[12] Considerar las tres dimensiones básicas en el mismo plano es un tanto equívoco. Además hay que considerar la dimensión institucional, que aglutina a las otras, y otra global, y otra más de tipo cultural. Las tres dimensiones, no pesan igual y no tienen la misma importancia. Se trata de entender la economía y la sociedad en el medio ambiente, dentro del medio ambiente. La base natural es el sustento del bienestar humano y del bienestar ecológico. En consecuencia, hay que entender el sistema económico y el sistema social dentro del ecosistema global.

[13] Se pueden distinguir diferente categorías de los sistemas socioecológicos diseñados-controlados, diseñados-no controlados, y no diseñados-no controlados.,

[14] La *resiliencia*, se deriva de un concepto desarrollado originalmente en ciencia de los materiales, entendida como la capacidad de un material para absorber energía cuando se deforma elásticamente, y liberar esa energía al descargarlos. De un punto de vista psicológico, la capacidad de recuperación se define como la capacidad de un individuo para adecuadamente adaptarse al estrés y la adversidad. En ecología, especialmente con las aportaciones de Holling, la resiliencia se puede utilizar como la velocidad a la que un sistema vuelve a un único estado estacionario o cíclico, siguiente a una perturbación, o bien, cómo la magnitud de la perturbación puede ser absorbida para que el sistema cambie a otro régimen de comportamiento. En términos económicos, la resiliencia se aplica a la capacidad de una economía para conservar la función, el empleo y la prosperidad en el contexto de la perturbación causado por un choque, aunque el sentido de resiliencia "macroeconómica" se puede combinar con la "resiliencia microeconómica".

Entre ellas, quizá la más conocida se relaciona mayormente con la gestión de riesgos de desastres naturales y la vulnerabilidad de las áreas urbanas y territorios a los efectos del cambio climático. El mensaje dominante aquí es que la resiliencia y la reducción del riesgo de desastres deben formar parte del diseño y estrategias urbanas para lograr un desarrollo sostenible. De hecho, se insta a los líderes de los gobiernos locales y a los responsables de la formulación de políticas a reparar las políticas públicas y reforzar la toma de decisiones con acciones de reducción del riesgo de desastres y de los impactos climáticos basadas en la visión proactiva y adaptativa de las ciudades (UN, 2012).

No obstante, empiezan a surgir planteamientos enfocados a explicar la capacidad de estos entornos humanos para revitalizar su economía, regenerar su tejido social y renovar sus espacios deteriorados ante un determinado choque, tratando de analizar la claves explicativas de la resiliencia urbana desde la perspectiva de la geografía relacional y neoinstitucional (Méndez, 2012).

Con la mirada puesta en la adaptación al cambio climático, el nuevo enfoque de "gestión de la resiliencia" se convierte en un criterio estratégico de la sostenibilidad para ajustarse al cambio global y climático, en base a la capacidad adaptativa tanto para moderar sus daños potenciales como para tomar ventaja de las oportunidades o para enfrentarse a sus consecuencias (Jiménez Herrero, 2013). Por ello, en los enfoques de adaptación es decisivo la minimización de las situaciones vulnerables y la potenciación de procesos resilientes, ya que ello es la antítesis de la vulnerabilidad y constituye una parte intrínseca de la sostenibilidad. Las políticas de adaptación deben, en último término, tener por objetivo llevar a los sistemas desde la "vulnerabilidad climática" hasta la "resiliencia climática" (ONU-Habitat, 2011),

En términos de sostenibilidad, como resiliencia socioecológica, la propia sostenibilidad urbana está vinculada a la sostenibilidad rural en un contexto territorial que, en gran parte, depende de la dinámica expansiva de las ciudades, la capacidad de carga y del mantenimiento de los flujos de bienes y servicios ecosistémicos y de los nexos urbanos-rurales dependientes del capital natural.

3. LA SOSTENIBILIDAD EN EL NEXO URBANO-TERRITORIAL Y LAS SOLUCIONES DE INFRAESTRUCTURAS BASADAS EN LA NATURALEZA

Entre las zonas urbanas y las rurales existen vínculos de índole demográfica, económica y de infraestructura para acceder a los servicios públicos. El metabolismo urbano extendido al ámbito territorial, aporta conceptos innovadores de gobernanza que hace hincapié en la importancia de mejorar las interdependencias de los flujos materiales y energéticos, la conectividad, la integración territorial y la cooperación entre las ciudades. Esta concepción reconoce explícitamente el trascendental papel territorial de las ciudades, más allá de su papel económico, social, ambiental de carácter urbano.

Para la consecución del equilibrio urbano-territorial es imprescindible el mantenimiento de los flujos de bienes y servicios ecosistémicos (servicios culturales, de apoyo, de abastecimiento, de regulación y mantenimiento) proporcionados gratuitamente por el capital natural, en tanto que ofrecen recursos y servicios, al tiempo que absorben emisiones y residuos, por lo que son fundamentales para la producción económica y para el bienestar humano.

Con esta premisa de equilibrio, el concepto de bio-región[15] permite optar a un planteamiento "biorregional" para mantener una relación socioecológica armónica e integradora, dentro de la lógica de la sostenibilidad urbano-territorial, de los procesos económicos con los servicios ambientales y las necesidades de la comunidad.

En el conjunto de las relacions urbanas-territoriales, las denominadas *infraestructuras verdes* (o ecológicas), que están presentes en los entornos rurales y urbanos, deempeñan un importante papel para la sostenibilidad y la resiliencia de las ciudades, asi como para la cohesión del espacio regional, contribuyendo, además, a favorecer soluciones duraderas contra el cambio global y la crisis climática.

De esta manera, se está promoviendo el concepto y enfoque de las infraestructuras verdes como una solución inteligente a las necesidades actuales, tanto en términos ambientales como socioeconómicos y de acción política, con capacidad para apoyar tanto objetivos ambientales y de sostenibilidad como otras políticas aprovechando potenciales sinergias.

Aunque no existe una definición totalmente aceptada, en general, una Infraestructura Verde, es un concepto amplio, que incluye características naturales, así como características artificiales, con el objetivo de promover la salud de los ecosistemas y la resiliencia, contribuir a la conservación de la biodiversidad y mejorar los servicios de los ecosistemas (Naumann et al., 2011).

El fortalecimiento de los ecosistemas existentes o el desarrollo de infraestructuras naturales como la gestión de cuencas para equilibrar las necesidades de agua, la protección de las zonas costeras, la reforestación aguas arriba, la restauración de humedales y riberas, contribuyen significativamente a la sostenibilidad urbana y territorial. De aquí la importancia de contar con infraestructuras que protejan los ecosistemas y las zonas naturales de amortiguamiento para minimizar el riesgo y la vulnerabilidad de las ciudades y los territorios.

La implementación de soluciones basadas en la naturaleza, como son las "infraestructuras verdes", pertenece al ámbito del enfoque ecosistémico[16] de la planificación de ciudades y territorios, lo que supone una mayor atención a la mejora

[15] Las Biorregiones pueden definirse de diversas maneras por la geografía de las cuencas hidrográficas, planta similar y los ecosistemas animales, relacionados accidentes geográficos identificables (por ejemplo, determinadas cadenas de montañas, praderas, o zonas costeras), y por las culturas humanas únicas que crecen de los límites naturales y potencialidades de la región. El concepto de "bio-región" incorpora aspectos sociales y económicos en el contexto ecológico con una nueva mirada al territorio primando la conservación del ambiente y la calidad de vida de las comunidades locales. Igualmente, se puede definir una bio-región como lo han hecho el Instituto de Recursos Mundiales (WRI), la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (IUCN) y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (citado en Miller, 1999:5): "un territorio de agua y suelo cuyos límites son definidos por los límites geográficos de comunidades humanas y sistemas ecológicos. Tal área debe ser suficientemente amplia para mantener la integridad de las comunidades biológicas, hábitats y ecosistemas de la región; sostener procesos ecológicos esenciales, tales como los ciclos de nutrientes y residuos, migración y flujos; satisfacer los requerimientos de territorio para especies claves; e incluir las comunidades humanas en el manejo, uso y comprensión de los recursos biológicos. Debe ser suficientemente pequeña para que los residentes locales la consideren su hogar:" (citado por Guimarães, 2001).Guimarães, R. P, (2001), *Fundamentos territoriales y biorregionales de la planificación*, CEPAL, SERIE Medio ambiente y desarrollo Nº 39 , Santiago de Chile, julio de 2001.

[16] La gestión basada en el ecosistema considera a éste en su totalidad, incluyendo al ser humano y al medio ambiente. Se centra en unidades ambientales naturales como las cuencas hidrográficas, los humedales o los ecosistemas costeros (y los asentamientos humanos que en ellas viven o de cuyos recursos dependen). Reconoce las presiones resultantes de las necesidades y excesos de la sociedad e intenta promover patrones de uso del suelo y de los recursos que no minen las funciones y los servicios fundamentales del ecosistema de los cuales dependen los habitantes de la ciudad. Los ecosistemas sirven como zonas de amortiguamiento y protección contra amenazas naturales. Afianzan la resiliencia de las comunidades, fortaleciendo los medios de sustento, la disponibilidad y calidad del agua potable, el abastecimiento de alimentos y otros recursos naturales. Debido al proceso de expansión urbana, las ciudades transforman su entorno circundante y a menudo generan nuevos riesgos. La urbanización de las cuencas puede modificar los regímenes hidrológicos y desestabilizar las laderas, aumentando así las amenazas tales como las inundaciones y los derrumbamientos. Mantener un equilibrio entre las actividades humanas y los ecosistemas es una excelente estrategia para reducir los riesgos y contribuir a la resiliencia y a la sostenibilidad (ONU-Habitat, 2011).

ambiental y al fortalecimiento de los ecosistemas, siendo además, económicamente racional. Las ciudades son parte de la biosfera y deben aspirar a un equilibrio de su huella ecológica entendiendo a la naturaleza como parte del ecosistema urbano. La protección de los sistemas y de las zonas naturales de amortiguamiento para mitigar el cambio climático, suponen unas buenas prácticas de reducción de riesgo de desastres, el impacto de las inundaciones, las marejadas ciclónicas y otras amenazas. (ONU-Hábitat, 2011).

La importancia de las infraestructuras está reconocida explícitamente en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible para transformar nuestro mundo en favor de las personas, el planeta y la prosperidad. Dentro del Objetivo 9 ("Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación), se propone la meta de "Desarrollar infraestructuras fiables, sostenibles, resilientes y de calidad, incluidas infraestructuras regionales y transfronterizas, para apoyar el desarrollo económico y el bienestar humano, con especial hincapié en el acceso equitativo y asequible para todos" (UN, 2015).

Como se señala desde Naciones Unidas, las obras de infraestructura condicionan la sostenibilidad del desarrollo urbano, en tanto que permiten su acceso a mercados, la prestación de servicios y el suministro de bienes y servicios para proporcionar bienestar a los ciudadanos en términos de medios de vida y salud. Pero, además, existe una relación interconectada de la urbanización y las infraestructuras sobre las que circulan gran parte de los flujos de los metabolismos urbanos y rurales que, en general, tienen que ver con la energía, el agua, la vivienda, la sanidad, la gestión de desechos, los sistemas de transporte y el abastecimiento de alimentos. Y la clave para alcanzar la sostenibilidad y la resiliencia de las ciudades consiste en desarrollar la planificación de infraestructura, tecnologías y sistemas que funcionen en "circuito cerrado" o con "metabolismo circular", especialmente imitando la función de los ecosistemas naturales y convirtiendo los desechos en recursos, concepto que se puede aplicar ampliamente, desde el diseño de zonas urbanas enteras hasta economías enteras (UN, 2010).

El fallo de determinadas infraestructuras convencionales ("grises) y los impactos ambientales originados, están facilitando la implantación de soluciones basadas en la naturaleza, mediante la construcción de "infraestructuras verdes" para reducir los impactos del cambio climático y los riesgos de los desastres naturales, incluyendo precipitaciones extremas, inundaciones, movimiento de masa húmeda (por ejemplo, avalanchas y deslizamientos de tierra) y oleadas de tormentas. Este es un enfoque estratégico que está calando en muchas partes del mundo y también en Europa con el objetivo de aumentar la capacidad de recuperación de desastres, mejorar la política sobre la gestión del riesgo y reforzar la mitigación de los peligros naturales meteorológicos y climáticos (EEA, 2015).

Las infraestructuras verdes ofrecen ventajas "naturales" frente al uso exclusivo de las costosas y, normalmente, unifuncionales infraestructuras "grises" de tipo convencional, mientras que la naturaleza, a menudo, proporciona múltiples soluciones que también son más baratas, más robustas, y mucho más sostenibles económica y socialmente. De hecho, vienen a complementar o, en algunos casos, a sustituir determinadas funciones de producción, distribución o transporte. La atracción principal de soluciones naturales es su multifuncionalidad potencial para hacer frente a varios problemas al mismo tiempo, es decir, su capacidad de ofrecer varias funciones y beneficios en la misma área espacial (Ecotec y NENW 2008; EEA 2014).

Además, las soluciones de infraestructura verde y las acciones de la preservación, desarrollo y mantenimiento son menos costosos a medio y largo plazo que las

correspondientes a la infraestructura gris, teniendo en cuenta que en su coste global no se internalizan los costes externos socioambientales, actualmente sufragados por la sociedad. Adicionalmente, las soluciones inspiradas o basadas en la naturaleza y en sinergia con la biodiversidad (ingeniería ecológica) requieren menos intensidad energética y mantenimiento que las soluciones convencionales y, por consiguiente, son más eficaces y sostenibles proporcionan una amplia gama de beneficios colaterales (10) para la economía local, el tejido social y el medio ambiente, en general (CDR, 2013).

La infraestructura verde ofrece múltiples beneficios recíprocos tanto a las zonas rurales como urbanas aportando soluciones dinámicas e innovadoras en la administración del territorio y los usos conflictivos del suelo de un modo coherente, desde el punto de vista espacial, minorando la pérdida de biodiversidad, la fragmentación y degradación del paisaje y la huella de carbono

BIBLIOGRAFÍA

Banco Mundial, (2011), *Guía para la Adaptación al Cambio Climático en Ciudades* Washington, DC 20433 | USA, www.worldbank.org/urban

CE, (2014) COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES, LA DIMENSIÓN URBANA DE LAS POLÍTICAS DE LA UE: ELEMENTOS CLAVE DE UNA AGENDA URBANA PARA LA UE, 18.7.2014. COM (2014) 490 final.

EEA, (2015 b), *Exploring nature-based solutions. The role of green infrastructure in mitigating the impacts of weather- and climate change-related natural hazards*, Technical report No 12/2015, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2015.

EEA, (2014), (Spatial analysis of green infrastructure in Europe, Technical report No 2/2014, European Environment Agency, 2014

Ecotec & NENW, (2008), *The Economic benefits of Green Infrastructure*. Developing key tests for evaluating the benefits of Green Infrastructure Natural Economy Northwest Funded by Commissioned from ECOTEC by The Mersey Forest on behalf of Natural Economy Northwest ECOTEC Research and Consulting for NENW (2008). http://www.forestry.gov.uk/pdf/nweeconomicbenefitsofgideveloping.pdf/$FILE/nweeconomicbenefitsofgideveloping.pdf

CDR, (2013), Comité de las Regiones, ENVE-V-039, CDR 4577 2013, DICTAMEN, Infraestructura verde: mejora del capital natural de Europa, 103º Pleno de los días 7, 8 y 9 de octubre de 2013

European Commission, (2013), Green Infrastructure(GI) — Enhancing Europe's Natural Capital. COM(2013) 249 final, Brussels, 6.5.2013.

European Commission, (2012), 'The Multifunctionality of Green Infrastructure. Science for Environment Policy', In-depth Reports, March 2012.

EEA, (2011) European Environment Agency, *Green Infrastructure and Territorial Cohesion. The concept of green infrastructure and its integration into policies using*

monitoring systems. EEA Technical report No 13/2011. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2011.

EEA, (2012), European Environment Agency, 2012, 'Assessment on Green Infrastructure — Analysis of data sets potentially relevant for measuring Green infrastructure' (internal draft report).

Gallopin, G, Jiménez-Herrero, L; Rocouts, A, (2014), Conceptual frameworks and visual interpretations of sustainability, Int. J. Sustainable Development, Vol. 17, No. 3, 2014

Guimarães, R. P, (2001), Fundamentos territoriales y biorregionales de la planificación, CEPAL, SERIE Medio ambiente y desarrollo Nº 39 , Santiago de Chile, julio de 2001.

Jiménez Herrero, L. M (2009). "Hacia la sostenibilidad "glocal" con nuevas tecnologías y sistemas de gobernanza". *Cambio Global en España 2020/50. Programa ciudades* FGUCM, CONAMA, OSE. Madrid, 2009.

Jiménez Herrero, L. M (1996/2001) *Desarrollo Sostenible y Economía Ecológica. Integración medio ambiente-desarrollo y economía–ecología*, Editorial Síntesis. Madrid.

Jiménez Herrero, L. M (2002), "La sostenibilidad como proceso de equilibrio dinámico y adaptación al cambio", Información Comercial Española, ICE, NÚM 800 JUNIO-JULIO 2002.

Jiménez Herrero, L. M (2000/08). *Desarrollo Sostenible: Transición hacia la coevolución global*, Ed. Pirámide, Madrid.

Jiménez Herrero, 2013, "Las ciudades ante el cambio global y climático: respuestas desde la sostenibilidad", Revista Cataluña Empresarial, Las ciudades sostenibles y eficientes del futuro, Mayo de 2013.

Jiménez Herrero, L. M (2014), "Usos del suelo y sostenibilidad territorial: entre el cambio global y la gobernanza local", VII Congreso Internacional de Ordenación del Territorio, Madrid 27-29 Noviembre de 2014.

Naredo, J.M y Rueda, S, (1997), La "ciudad sostenible": Resumen y Conclusiones, en Documentos, La Construcción de la Ciudad Sostenible, Ciudades para un Futuro más Sostenible, http://habitat.aq.upm.es/cs/p2/a010.html

Naciones Unidas (2012), *Gente resiliente en un planeta resiliente: un futuro que vale la pena elegir*, UN, A/66/700.

Naumann, S., McKenna D., Kaphengst, T. et al. (2011). *Design, implementation and cost elements of Green Infrastructure projects*. Final report. Brussels: European Commission.

Méndez, R, (2012) "Ciudades y metáforas: sobre el concepto de resiliencia urbana", *CIUDAD Y TERRITORIO ESTUDIOS TERRITORIALES, CyTET XLIV (172)* 2012.

ONU-Habitat, 2011, *Las ciudades y el cambio climático: Informe Mundial sobre los Asentamientos Humanos 2011*, Campaña Mundial “Desarrollando Ciudades Resilientes: ¡Mi Ciudad se está preparando!”

Rees, W. 2012. Cities as dissipative structures: global change and the increasing vulnerability of urban civilization. In M. Weinstein & R. Turner (Eds.), *Sustainability Science: The Emerging Paradigm and the Urban Environment.* pp. 244–268. New York: Springer

UN, 2012). *World urbanization prospects — The 2011 revision*, ESA/P/WP/224, United Nations Department of Economic and Social Affairs, New York, USA.

UN, (2010) Comisión sobre el Desarrollo Sostenible, 18° período de sesiones 3 a 14 de mayo de 2010, Sinopsis de los progresos hacia el desarrollo sostenible: examen de la ejecución del Programa 21, del Plan para su ulterior ejecución y del Plan de Aplicación de las Decisiones de Johannesburgo. Informe del Secretario General. Naciones Unidas E/CN.17/2010/3

UN, (2012) *Cómo desarrollar ciudades más resilientes. Un Manual para líderes de los gobiernos locales*. Una contribución a la Campaña Mundial 2010-2015 Desarrollando ciudades resilientes - ¡Mi ciudad se está preparando!. Ginebra, marzo de 2012

UN, 2014, *World urbanization prospects — The 2014 revision*, ST/ESA/SER.A/352, United Nations Department of Economic and Social Affairs, New York, USA.

UN, (2015), Proyecto de documento final de la Cumbre de las Naciones Unidas para la aprobación de la Agenda para el Desarrollo después de 2015. A/69/L.85

Estrategia de regeneración urbana en Castilla y León (ERUrCyL)

Ángel María Marinero
Director General de Vivienda, Arquitectura y Urbanismo. Junta de Castilla y León

PRESENTACIÓN DE LA ESTRATEGIA

La Estrategia de Regeneración Urbana de Castilla y León se ha redactado con el objetivo de disponer de un documento guía que sirva de orientación en los procesos de rehabilitación, regeneración y renovación urbana que se desarrollen en la Comunidad, ya sean promovidos por la iniciativa privada o por las distintas administraciones públicas.

En este sentido, la Estrategia aspira a convertirse en una referencia que facilite a los Ayuntamientos castellanos y leoneses la elaboración de sus propios Inventarios municipales de áreas vulnerables y Estrategias municipales de Rehabilitación. Ello será posible a la luz del análisis sobre los conjuntos residenciales homogéneos del Fichero por ciudades incorporado como Anexo del documento, y conforme a la metodología en él contenida. Los índices de Regeneración Urbana calculados con parámetros homogéneos permitirán, además, priorizar las actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbana en el ámbito municipal y a su vez, llevar a cabo una valoración comparativa y un seguimiento de todas ellas a una escala más global, la de la Comunidad Autónoma.

Esto resulta especialmente coherente con las políticas europeas en materia de desarrollo urbano sostenible y contribución de las ciudades a los objetivos de la Estrategia Europea 2020. A estos efectos conviene recordar que en el periodo de programación 2014-2020 los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos han previsto apoyar el desarrollo de Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado (DUSI) en ciudades y áreas urbanas funcionales dentro del marco definido en el Acuerdo de Asociación de España 2014-2020, aprobado por la Comisión Europea de 30 de octubre de 2014. Las ayudas, gestionadas por la Administración General del Estado, estarán destinadas a financiar el desarrollo de las Estrategias DUSI en áreas urbanas o conurbaciones de población mayor de 20.000 habitantes, siendo beneficiarios de las mismas los ayuntamientos o entidades supramunicipales.

En la misma línea, y teniendo en cuenta el elevado número de solicitudes previas para declarar Áreas de Regeneración y Renovación Urbanas que optan a acogerse al régimen de ayudas de los Planes Estatales, la Estrategia desarrolla los criterios de preferencia de la Ley 7/2014, de 12 de septiembre, de medidas sobre rehabilitación, regeneración y renovación urbana por la que se reforma la Ley de Urbanismo de Castilla y León, estableciendo, como ya se ha expuesto, una metodología que permite valorar comparativa y objetivadamente las propuestas.

Dentro de esta lógica, no está de más aclarar que el documento no tiene carácter normativo ni alcance planificador. Según ya se indicó más atrás, y en coherencia con su propia denominación, su objetivo se centra en ser una guía o herramienta que permita o facilite el salto, la transición desde la abstracta previsión normativa a la concreta acción sobre el territorio al conjunto de actores, fundamentalmente públicos, concernidos por las políticas de las denominadas tres erres. Es por ello que no propone ni pretende proponer acciones concretas que comprometan inversiones públicas.

La Estrategia cuenta con un relevante antecedente; en el año 2011, se redacta el Plan de Rehabilitación Integral de Castilla y León. El plan, que se diseñó como una herramienta flexible que orientara los procesos de Rehabilitación urbana, se centraba en cuatro Ejes de Actuación e intervención:

• Eje 1, Áreas de Rehabilitación Integral y de Renovación Urbana (ARIs y ARUs).

• Eje 2 Acciones de erradicación de la infravivienda y del chabolismo.

• Eje 3 Programación de medidas de fomento de un desarrollo más sostenible.

• Eje 4 Orientación de las acciones hacia objetivos de reequilibrio territorial y de regeneración urbana.

El PRICYL fue sometido a un importante proceso de difusión y sirvió de soporte documental para la redacción de la Ley 7/2014, de 12 de septiembre. Esa fue su principal utilidad. La presente Estrategia pretende ser el relevo natural del PRICyL con una diferencia de enfoque y con una adaptación al nuevo marco normativo sobre la regeneración y renovación urbana.

No debe olvidarse que el PRICyL era, en su formulación, muy dependiente en sus conceptos operativos del Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012 (RD 2066/2008), y de sus antecedentes normativos, que se van consolidando en España a partir de 1983. La subsiguiente evolución normativa, con la aprobación; primero del Real Decreto 233/2013, de 5 de abril, por el que se regulaba el Plan Estatal 2013-2016, y segundo, con la Ley 8/2013 de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, ha motivado, en gran medida, la redacción de la presente Estrategia.

Por último, indicar que el PRICyL recibió la calificación de "Good Practice" por el programa de las Naciones Unidas “UN-HABITAT” en la 9ª edición del Premio Internacional de Dubai de Mejora de la Calidad de Vida en las Ciudades, 2012.

El documento completo de la Estrategia de Regeneración Urbana de Castilla y León puede ser consultado y descargado en el siguiente enlace:
http://www.jcyl.es/junta/cp/ERUCyL.pdf

Rehabilitación urbana y mejora de la eficiencia energética de los edificios

Ángel Menéndez Rexach
Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad Autónoma de Madrid

1. SUELO Y VIVIENDA: VIEJAS Y NUEVAS POLITICAS

1.1. El marco constitucional y las opciones del Legislador

La Constitución vincula la intervención pública sobre el régimen del suelo a la efectividad del derecho a la vivienda (art. 47). Con esa finalidad, es lícito regular (y, por tanto, limitar) las posibilidades de utilización de esa "materia prima", tanto desde la perspectiva del propietario (función social de la propiedad), como desde la del empresario o promotor (libertad de empresa). El derecho al medio ambiente y el mandato de utilización racional de los recursos naturales inciden también, directamente, sobre el régimen del suelo y el derecho a disfrutar de una vivienda digna, pues ésta debe localizarse "en un medio ambiente y un paisaje adecuados". El mandato constitucional de utilización racional del suelo tiene, en conexión con el derecho a la vivienda, una doble implicación: económica (evitar la especulación inmobiliaria para que el alza de precios no obstaculice el acceso a la vivienda) y ecológica (la vivienda debe estar situada en un entorno "adecuado"). Otros preceptos constitucionales condicionan también la planificación de los usos del suelo, como la conservación del patrimonio histórico (art. 46), el fomento de la educación física y el deporte y la adecuada utilización del ocio (art. 43.2), el acceso a la cultura (art. 44.1) o la integración de los discapacitados (art. 49), que en los últimos años se articula en torno al principio de accesibilidad universal aplicado a las ciudades, tanto a los espacios públicos como a los edificios de propiedad pública o privada.

En el marco de los principios constitucionales mencionados, el abanico de opciones del legislador es amplísimo, por lo que es difícil defender la necesidad constitucional de que el legislador (estatal o autonómico) diseñe unas concretas políticas urbanas[1]. El dato de que, en el marco constitucional

[1] En esa línea, el Tribunal Constitucional ha declarado que no existe imperativo constitucional alguno que obligue a garantizar la uniformidad en el ejercicio de la iniciativa urbanizadora de los particulares, sencillamente porque "esa facultad no constituye un elemento integrante del contenido esencial de los

vigente, se hayan aprobado leyes estatales de suelo de orientación tan diferente como la 6/1998 y la 8/2007 (vigente en el Texto Refundido de 2015) acredita suficientemente el amplio margen de que dispone el Legislador estatal. Mayor aún es el los Parlamentos autonómicos, dada la baja densidad de la normativa estatal con incidencia en la materia a consecuencia de la interpretación minimalista del Tribunal Constitucional a partir de la sentencia 61/1997. Sin embargo, ese margen se va reduciendo en algunos ámbitos por aplicación de los citados preceptos constitucionales y, sobre todo, por influencia de las políticas ambientales de la UE y las normas en que se proyectan. Uno de ellos es el de la mejora de la eficiencia energética de los edificios, que se inserta en la estrategia general de reducción del consumo de energía por los Estados miembros.

1.2. Del ensanche a la rehabilitación urbana

De las dos implicaciones del mandato de utilización racional del suelo que antes hemos mencionado, la económica ha predominado abrumadoramente en la legislación española durante la segunda mitad del siglo XX, mientras que la ecológica se ha abordado en fechas más recientes y se va imponiendo en lo que llevamos del siglo XXI.

La preocupación por abaratar el precio del suelo para reducir el de la vivienda ha sido constante desde la Ley de 1956, lo que explica la posición central que ha ocupado el régimen de las valoraciones del suelo, ligado a su clasificación, con el propósito de evitar la apropiación anticipada de una plusvalía, que sólo se debería reconocer cuando se hayan ejecutado las obras de transformación necesarias. En las sucesivas reformas legales ha primado el criterio de que la carestía del suelo deriva de la escasez de superficies urbanizables y que, por tanto, cualquier intento de abaratarlo debería actuar sobre la "oferta", ampliando dichas superficies y simplificando los mecanismos legales para su transformación. En esta línea se situaron la Ley del Suelo de 1975-76 y, sobre todo, la de 1998, que, en el marco de la denominada "liberalización" del suelo, estableció la regla de que todo era urbanizable, salvo que se demostrase que había sólidas razones para excluirlo del proceso urbanizador. En medio de ambas leyes, la reforma de 1990-1992 marcó el punto de mayor énfasis en la función social de la propiedad, partiendo de la premisa de que no hay facultades urbanísticas sin previo cumplimiento de los deberes legales y estableciendo una estrecha vinculación entre la valoración del suelo y el grado de adquisición efectiva de dichas facultades.

Si todas estas leyes compartían el propósito de abaratar el precio del suelo, ninguna alcanzó ese objetivo, seguramente por razones muy diversas, entre ellas la decisiva de que nunca se ha conseguido implantar un régimen de valoraciones objetivo y "creíble". Cuestión distinta es que este planteamiento sea correcto o si debería abandonarse, para enfocar desde otras perspectivas

---

derechos de propiedad y de libre empresa" (STC 141/2014) y que carece de sentido sostener que el art. 47 impone al legislador que asegure que en todas y cada una de las unidades de ejecución de un plan de ordenación urbana y precisamente en el suelo que en ellas se destina a dotación pública se materialicen los servicios urbanos ligados al derecho a disfrutar de una vivienda digna, pues ésta es una fórmula entre otras muchas que pueden ser usadas (ATC 247/2012).

las políticas públicas dirigidas a la efectividad del derecho a la vivienda y el cumplimiento del mandato constitucional de impedir la especulación.

La Ley estatal de Suelo de 2007 (y su Texto refundido de 2008) supuso un cambio radical respecto de la Ley de 1998, por su orientación decidida hacia la regeneración urbana, frente al urbanismo desarrollista de las décadas anteriores basado en la transformación masiva del suelo rural. El cambio de rumbo fue ratificado por la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, que lo considera ineludible, aun reconociendo que las intervenciones sobre la ciudad existente son mucho más complejas, desde el punto de vista social y económico, y que la complejidad se acentúa en el contexto actual desfavorable para la financiación pública y privada[2]. Los preceptos de esta Ley se contienen en el Texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (aprobado por RD Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, en adelante TRLSRU), cuyo contenido, en cuanto al objeto de esta ponencia, se explicará después.

Lo que parece claro a estas alturas es que no es misión primordial de los poderes rebajar el precio de la vivienda "libre", sino procurar que exista una oferta suficiente de vivienda "protegida" para quienes no puedan tener acceso a aquélla. En esta dirección, la Ley de Suelo de 2008 estableció una reserva mínima del 30 por 100 del suelo de uso residencial para viviendas en régimen de protección pública, que el TC consideró respetuosa con la competencia de las Comunidades Autónomas, porque no les impide realizar la política urbanística y de vivienda que estimen más adecuada (STC 141/2014).
Es evidente que las viviendas protegidas cumplen una función social más intensa que las libres. De ahí que sus titulares puedan estar sujetos a limitaciones más estrictas, como el sometimiento a derechos de adquisición preferente (tanteo y retracto) por parte de los poderes públicos competentes. Ese sometimiento responde claramente a una finalidad de interés general: el acceso a una vivienda digna por parte de personas necesitadas (STC 154/2015). También se puede excluir la propiedad privada de esas viviendas, estableciendo un régimen de utilización en alquiler u otra modalidad de uso.

1.3. Las viviendas vacías

Un problema grave para las políticas de regeneración urbana es la existencia de un gran número de viviendas vacías, muchas de ellas en mal estado[3]. La prioridad de rehabilitar o renovar ese parque es tan obvia que no requiere mayor esfuerzo argumental. El problema es cómo conseguir ese objetivo. Algunas Comunidades Autónomas (Andalucía, Navarra, País Vasco) han dictado en los últimos años una legislación propia con la finalidad de poner en

[2] Según datos oficiales, "el porcentaje que representa la rehabilitación en España en relación con el total de la construcción es uno de los más bajos de la zona euro, suponiendo en España en 2013 un 31% del total del sector, porcentaje que se ha incrementado desde el 23% registrado en 2007 pero que no debe considerarse como un incremento absoluto, ya que es sólo la consecuencia de la bajada de la inversión en nueva construcción. Estando en todo caso la cifra alejada de la media europea situada en el 41%, y de algunos países como Alemania donde la rehabilitación representa más del 56% de la actividad de la construcción" (Plan de Infraestructuras, Transporte y Vivienda, PITVI, 2012-2024, elaborado por el Ministerio de Fomento, cuyo contenido se puede consultar en la web del Ministerio).
[3] Según el Censo de Viviendas del INE de 2011 existen en España 3,4 millones de viviendas desocupadas (2/3 necesitadas de rehabilitación) y 680.000 construidas sin vender.

uso las viviendas desocupadas, primero mediante medidas de fomento y, subsidiariamente, sancionadoras.

En Andalucía, el Decreto-Ley 6/2013, de 9 de abril, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda, declaro de interés social "la cobertura de necesidad de vivienda de las personas en especiales circunstancias de emergencia social incursas en procedimientos de desahucio por ejecución hipotecaria, a efectos de expropiación forzosa del uso de la vivienda objeto del mismo por un plazo máximo de tres años a contar desde la fecha del lanzamiento acordado por el órgano jurisdiccional competente". Esta *causa expropiandi* será aplicable "a las viviendas incursas en procedimientos de desahucio instado por entidades financieras, o sus filiales inmobiliarias o entidades de gestión de activos, en los cuales resulte adjudicatario del remate una entidad financiera, o sus filiales inmobiliarias o entidades de gestión de activos y todo ello sin perjuicio de lo dispuesto en la normativa básica estatal" (D. Adicional 2ª). El preámbulo justifica esta regulación con el argumento de que "la notoriedad de la utilización de las viviendas como bien de inversión que se predica en las personas jurídicas, frente al natural ejercicio del derecho a la vivienda propio de las personas físicas, sustancia junto a otros de índole económica y social un elemento diferenciador que cualifica el incumplimiento por las personas jurídicas titulares del deber de dar efectivo destino habitacional a las viviendas".

Una regulación sustancialmente idéntica, con la misma justificación se contiene en la Ley Foral 24/2013, de 2 de julio, de medidas urgentes para garantizar el derecho a la vivienda en Navarra[4] y en la Ley vasca 3/2015, de 18 de junio, de vivienda (art. 74). Esta Ley establece también un canon de vivienda deshabitada[5], cuyos rendimientos "dotarán el patrimonio municipal de suelo" (art. 57.1), permite su alquiler forzoso, que se tramitará de conformidad con lo dispuesto en la legislación de expropiación forzosa (art.59) y configura como supuesto expropiatorio la "situación o estado de desocupación de la vivienda durante un tiempo superior a dos años sin que concurran las causas justificadas previstas como excepción a la declaración de vivienda deshabitada,

[4] La Ley "declara de interés social la cobertura de necesidad de vivienda de las personas en especiales circunstancias de emergencia social incursas en procedimientos de desahucio por ejecución hipotecaria, a efectos de expropiación forzosa del uso de la vivienda objeto del mismo por un plazo máximo de cinco años a contar desde la fecha del lanzamiento acordado por el órgano jurisdiccional competente o, en su caso, desde que finalice el plazo de suspensión del lanzamiento establecido por Real Decreto-ley 27/2012, de 15 de noviembre". Esta disposición "será de aplicación a las viviendas incursas en procedimientos de desahucio instados por entidades financieras, o sus filiales inmobiliarias o entidades de gestión de activos, en los cuales resulte adjudicatario del remate una entidad financiera, o sus filiales inmobiliarias o entidades de gestión de activos y todo ello sin perjuicio de lo dispuesto en la normativa básica estatal". Su preámbulo explica el objetivo básico de la Ley en los siguientes términos: "Entre las distintas formas de desocupación de viviendas merece un mayor reproche la del conjunto de viviendas que son propiedad, en sus diferentes formas, de personas jurídicas, en especial, entidades financieras y sus filiales inmobiliarias, entidades de gestión de activos, incluidos los procedentes de la reestructuración bancaria, y entidades inmobiliarias, siendo, además, supuestos de importancia cuantitativa. La notoriedad de la utilización de las viviendas como bien de inversión que se predica en las personas jurídicas, frente al natural ejercicio del derecho a la vivienda propio de las personas físicas sustancia, junto a otros de índole económica y social, un elemento diferenciador que cualifica el incumplimiento por las personas jurídicas titulares del deber de dar efectivo destino habitacional a las viviendas. Ello justifica el establecimiento de una acción pública de policía dirigida a estas viviendas desocupadas". El núcleo de esta regulación está en suspenso al haber sido impugnado ante el TC por el Presidente del Gobierno.

[5] 10 euros por cada m2 útil y año, que se incrementará un 10% por año que permanezca en dicha situación, sin que pueda superar tres veces el importe inicial.

y que quede acreditada la existencia de demanda de vivienda de protección pública en el término municipal o en su área funcional" (art. 72.3.c).

La adopción de estas medidas y, en especial, la posible expropiación del uso de viviendas deshabitadas propiedad de instituciones financieras, ha sido muy controvertida. El Presidente del Gobierno interpuso recurso de inconstitucionalidad contra las tres regulaciones autonómicas, aunque, en el momento de redactar esta ponencia (abril 2016) sólo se ha resuelto el recurso contra el decreto-ley andaluz por la STC 93/2015, de 14 de mayo[6]. La sentencia anula un artículo que incluía en el "*contenido esencial del derecho de propiedad de la vivienda el deber de destinar de forma efectiva el bien al uso habitacional previsto por el ordenamiento jurídico, así como mantener, conservar y rehabilitar la vivienda con los límites y condiciones que así establezca el planeamiento y la legislación urbanística".* La motivación no es sustantiva sino formal: los Decretos-leyes no pueden afectar a los derechos regulados en el Título I de la Constitución, entre los que figura el de propiedad[7]. Esta tesis puede considerarse correcta, aunque el TC no siempre ha sido tan estricto en el control de decretos-leyes que podían "afectar" a derechos constitucionales.

Lo que resulta mucho más cuestionable es la anulación de la regulación de la expropiación de uso porque "*constituye un obstáculo significativo para la eficacia de la medida de política económica que el Estado disciplina en la Ley 1/2013 (…) de un modo que menoscaba la competencia estatal ex art. 149.1.13ª CE*"[8]. Según la sentencia "*la Ley 1/2013 conforma un régimen jurídico con el que se propone actuar sobre el sistema de ejecución hipotecaria para dar cobertura a las*

[6] Recurso de inconstitucionalidad nº 6036-2013 (BOE 14/11/2013) contra diversos preceptos de la Ley foral, y recurso de inconstitucionalidad nº 1643-2016 (BOE 18 de abril de 2016) contra varios artículos de la Ley vasca.

[7] "Esta conclusión no significa que la configuración constitucional del derecho de propiedad impida al legislador restringir de ese modo la amplitud de las facultades de uso y disposición del propietario de vivienda, análisis que no procede desarrollar en este momento, sino que el precepto impugnado disciplina un espacio normativo vedado al decreto-ley y reservado a la ley formal (…)" (FJ 13).

[8] FJ 18: "(…) En esta tarea hemos de partir de que el Estado, con las medidas que disciplina en la Ley 1/2013 conforma un régimen jurídico con el que se propone actuar sobre el sistema de ejecución hipotecaria para dar cobertura a las necesidades sociales de vivienda y, al mismo tiempo, que con ello no se perturbe significativamente el funcionamiento de los mercados hipotecarios. El Estado, de este modo, en aras de compatibilizar la realización de estas dos líneas directrices de su política económica, adopta como expresión de las bases de la planificación económica que le competen una solución normativa determinada en la Ley 1/2013. Con este trasfondo, y sin prejuzgar si es acertado o no sea el equilibrio definido así por el Estado, pues tal apreciación de oportunidad queda fuera de los márgenes de enjuiciamiento de este Tribunal, la adición por la norma autonómica de un nuevo mecanismo orientado a satisfacer esa misma situación de necesidad rompe el carácter coherente de la acción pública en esta materia, acción pública que el Estado articula con ese carácter como medio de obtener simultáneamente los dos objetivos de política económica indicados.

Aparte de lo anterior, también resulta relevante que la concurrencia de figuras jurídicas dispares sobre una misma realidad —la suspensión del lanzamiento en la norma estatal y la expropiación de uso en la autonómica— hace difícil la aplicación conjunta de ambas disposiciones, principalmente a la hora de decidir si su eficacia es simultánea o sucesiva. Entender lo primero, a pesar que a ello induce la dicción del precepto al señalar que el plazo máximo de tres años que puede alcanzar la expropiación del uso se cuenta "desde la fecha del lanzamiento acordado por el órgano jurisdiccional competente", no parece posible porque no se trata de medidas compatibles en el sentido de que puedan operar a un mismo tiempo. Entender lo segundo, aparte de hacer necesario definir qué norma es la prioritaria, anula en la práctica la virtualidad de una de ellas, que queda postergada en su eficacia.

Este Tribunal entiende que la norma autonómica impugnada, por las dos razones que acabamos de exponer, cada una de ellas suficiente por sí misma, constituye un obstáculo significativo para la eficacia de la medida de política económica que el Estado disciplina en la Ley 1/2013 y, por tanto, procede declarar que el legislador andaluz ha ejercitado la competencia que le incumbe en materia de vivienda de un modo que menoscaba la competencia estatal ex art. 149.1.13 CE".

necesidades sociales de vivienda y, al mismo tiempo, que con ello no se perturbe significativamente el funcionamiento de los mercados hipotecarios" (…). "*Con este trasfondo, y sin prejuzgar si es acertado o no sea el equilibrio definido así por el Estado, pues tal apreciación de oportunidad queda fuera de los márgenes de enjuiciamiento de este Tribunal, la adición por la norma autonómica de un nuevo mecanismo orientado a satisfacer esa misma situación de necesidad rompe el carácter coherente de la acción pública en esta materia, acción pública que el Estado articula con ese carácter como medio de obtener simultáneamente los dos objetivos de política económica indicados*" (FJ 18).

Esta discutible conclusión es rechazada por los votos particulares, con argumentos bastante más sólidos, a mi juicio, que los de la sentencia mayoritaria. En síntesis:

a) El hecho de que una Comunidad Autónoma, en el ámbito de sus competencias, haya optado por su propia solución normativa frente a un determinado problema es expresión del principio constitucional de autonomía, sin que la sentencia explique por qué la norma andaluza "rompe el carácter coherente de la acción pública en esta materia".
b) El art. 149.1.13 CE no puede servir para atribuir al Estado una competencia exclusiva para regular de "modo uniforme" la materia sobre la que incide la medida de ordenación económica, de manera que quede excluida cualquier posibilidad de regulación por parte de la Comunidad Autónoma, aunque no se oponga a la normativa del Estado ni la menoscabe.
c) La normativa autonómica controvertida no interfiere la regulación estatal vigente (art. 1 de la Ley 1/2013, en la redacción dada por el Real Decreto-ley 1/2015), que establece una suspensión de determinados lanzamientos por cuatro años, "por lo que la ejecución de la normativa autonómica, tomando como presupuesto la existencia de una resolución de lanzamiento, quedará simplemente aplazada (no necesariamente en todos los casos) hasta que haya transcurrido el plazo de cuatro años desde la entrada en vigor de la ley".

Por lo demás, la sentencia no excluye la posibilidad de expropiar el uso de viviendas desocupadas. Su fallo se basa, como se ha visto, en la incompatibilidad coyuntural de esa medida con la normativa estatal sobre ejecución hipotecaria. Habrá que ver si en las futuras sentencias sobre las leyes navarra y vasca el TC revisa su doctrina o la mantiene.

2. LAS DOS DIMENSIONES DE LA REHABILITACIÓN URBANA

La mejora urbana, mediante la rehabilitación o sustitución de los edificios existentes y la ampliación y acondicionamiento de los espacios públicos, puede acometerse a escala individual o por zonas o ámbitos, a través de actuaciones que tengan por objeto la regeneración de barrios, áreas o conjuntos urbanos degradados. Éstas últimas suelen conllevar una renovación, total o parcial, de la urbanización, por lo que necesitan la cobertura del planeamiento urbanístico.

2.1. La rehabilitación individual o aislada

A escala individual, la renovación urbana se vincula a los deberes de conservación y uso de los propietarios de inmuebles. La legislación estatal de suelo les obliga a "realizar los trabajos de mejora y rehabilitación hasta donde alcance el deber legal de conservación" (arts.15 y 17 TRLSRU). El incumplimiento de estos deberes habilita para la expropiación o la aplicación del régimen de venta o sustitución forzosa, sin perjuicio de que la legislación autonómica pueda prever otras consecuencias (órdenes de ejecución, sanciones, etc.) (art.15.4 TRLSRU). La regla tradicional de la legislación estatal fijaba el límite del deber de conservación en la mitad del valor actual de la edificación existente. Sin embargo, algunas leyes autonómicas, desde la valenciana de 1994, lo han situado en la mitad del coste de reposición, es decir, de la construcción de un nuevo edificio de similares características, lo que resulta, obviamente, muy diferente . En el epígrafe siguiente se expondrá con más detalle la regulación actual de este deber.

En la legislación estatal vigente el supuesto típico de la rehabilitación individual son las actuaciones de rehabilitación edificatoria, cuya regulación se explicará también más adelante (epígrafe 4).

2.2. La rehabilitación zonal o integrada

Más importante que la individual es la rehabilitación zonal, de espacios, áreas o conjuntos urbanos deteriorados. Aquí estarán las típicas actuaciones de reforma interior, regeneración o renovación urbana. En tanto que actuaciones de urbanización, su regulación entra de lleno en el ámbito de la competencia urbanística autonómica. Sin embargo, hay un cierto margen para la intervención estatal por vía normativa. Los datos legales así lo acreditan.

En la etapa postconstitucional, el Estado ha regulado las áreas de rehabilitación integrada en el marco de los sucesivos planes de vivienda, respaldando el Tribunal Constitucional esa regulación como parte de la planificación de la actividad económica, que puede ser general o, como en este caso, sectorial (STC 152/1988, de 20 de julio). El vigente Plan Estatal de Fomento del Alquiler de Viviendas, rehabilitación, regeneración y renovación urbana (2013-2016), aprobado por RD 233/2013, de 5 de abril, se apoya genéricamente en ese título competencial (art. 149.1.13ª) y, para un precepto relativo al registro de la propiedad (art. 19.2.b), en el 149.1.8ª.

Este plan supone un cambio de orientación respecto de los planes anteriores en cuanto descarta el apoyo a la adquisición de viviendas de nueva construcción y apuesta abiertamente por el acceso en régimen de alquiler y por la regeneración y renovación urbana. Se estructura en ocho Programas, cuya denominación es expresiva de sus objetivos:

1. Subsidiación de préstamos convenidos
2. Ayuda al alquiler de vivienda.
3. Fomento del parque público de vivienda de alquiler.
4. Fomento de la rehabilitación edificatoria.

5. Fomento de la regeneración y renovación urbanas.
6. Apoyo a la implantación del informe de evaluación de los edificios.
7. Fomento de ciudades sostenibles y competitivas.
8. Apoyo a la implantación y gestión del Plan.

Hay que destacar, por su novedad y por el efecto de innovación y demostración que con él se persigue, el programa para el fomento de ciudades sostenibles y competitivas. Los proyectos susceptibles de financiación a través de este programa deberán enmarcarse en las siguientes líneas estratégicas:

a) mejora de barrios; b) centros y cascos históricos; c) renovación de áreas funcionalmente obsoletas; d) renovación de áreas para la sustitución de infravivienda; e) ecobarrios y f) zonas turísticas (art. 37).

Para cada programa el plan define las actuaciones subvencionables, los beneficiarios y la cuantía de las ayudas. La gestión de las ayudas corresponde, como en los anteriores, a las Comunidades Autónomas, las cuales deberán presentar al Ministerio de Fomento un Informe de Evaluación Anual relativo al desarrollo de los Programas en su ámbito territorial y conforme a lo establecido en el Convenio de colaboración correspondiente (art. 45).

En coherencia con los objetivos del Plan se trata de facilitar el cambio de calificación de vivienda protegida en venta, a vivienda protegida en alquiler, y de descalificación de vivienda protegida en venta, de las promociones de viviendas protegidas de los Planes Estatales de Vivienda (D. Adicional 4ª). No obstante, también se regula el cambio de calificación de vivienda protegida en alquiler a vivienda protegida en venta, que conllevará para el propietario la interrupción de las ayudas y la devolución parcial de las mismas. (D. Adicional 5ª).

Un problema importante es el de la coordinación entre la regulación de las actuaciones de regeneración urbana y la de los conjuntos históricos u otros espacios urbanos declarados BIC. El Estado puede establecer criterios de protección (así lo ha hecho en la Ley de Patrimonio Histórico Español de 1985), marcando límites a la renovación o, si se prefiere, imponiendo un “modelo” conservacionista. No obstante, hay que procurar que la preservación de los conjuntos históricos no signifique su conversión en museos deshabitados.

A los planes estatales de vivienda se suman los autonómicos. En Canarias el último plan aprobado comprendía el período 2009-2012, si bien, con arreglo a la normativa vigente debe considerarse prorrogado.

La regulación de las actuaciones sobre el medio urbano fue el objetivo primordial de la Ley 8/2013, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación urbana. Esta ley recopiló, sistematizó y ordenó las técnicas acuñadas en la legislación anterior (LS08, Ley de Economía Sostenible y RD- Ley 8/2011) y consolidó el cambio de orientación del urbanismo de ensanche al de mejora de la ciudad existente. Reconociendo que estas actuaciones son mucho más complejas que las consistentes en la transformación de suelo rural, el legislador considera que el deterioro de muchos tejidos urbanos, el envejecimiento del

parque de viviendas y su inadecuación a los criterios europeos de eficiencia energética hacen ineludible la intervención de los poderes públicos.

El núcleo de la regulación se refiere a dos aspectos: a) contenido y límites del deber legal de conservación, en el marco de las condiciones de igualdad en los derechos y deberes constitucionales (Título I); b) regulación de las actuaciones de rehabilitación edificatoria y de regeneración y renovación urbanas (Título II). Como complemento de la regulación y en coherencia con ella se introdujeron importantes modificaciones en la LS08, en la Ley de Ordenación de la Edificación (LOE), en el Código Técnico de la Edificación (CTE) y en la Ley de Propiedad Horizontal (Disposiciones Finales 1ª, 2ª, 3ª y 4ª, respectivamente). Los preceptos de la Ley 8/2013 se refundieron con los de la LS08 en el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre (aquí citado como TRLSRU) , que constituye la normativa básica vigente en la materia. A continuación, se exponen los aspectos más relevantes de su contenido desde la perspectiva de esta ponencia.

3. EL DEBER DE CONSERVACIÓN

3.1. Evolución legislativa

La regulación de este deber es fundamentalmente administrativa (función social de la propiedad), pero hay referencias en el Código civil[9]. La Ley del Suelo de 1956 dispuso que “los propietarios de terrenos, urbanizaciones particulares, edificaciones y carteles deberán mantenerlos en condiciones de seguridad, salubridad y ornato públicos”, añadiendo que “los Ayuntamientos y, en su caso, los demás organismos competentes ordenarán, de oficio o a instancia de cualquier interesado, la ejecución de las obras necesarias para conservar aquellas condiciones” (art. 168). Esta Ley facultó también a la Administración para ordenar, por motivos de interés turístico o estético, la ejecución de obras “sin que estén previamente incluidas en un plan de ordenación”. Estas obras “se ejecutarán a costa de los propietarios hasta el límite del deber de conservación y con cargo a fondos de la entidad que lo ordene cuando lo rebasare” (art. 169). El deber de conservación cesaba con la declaración de ruina del edificio, que procedía en tres supuestos (art. 170): a) daño no reparable técnicamente por medios normales (ruina técnica); b) coste de reparación superior al 50% del valor actual del edificio o plantas afectadas (ruina económica); c) circunstancias urbanísticas que aconsejen la demolición (ruina urbanística).

Esta regulación se mantuvo en la LS76 (arts. 181-183). La LS92 incluyó en el contenido del deber de conservación, además del mantenimiento de las condiciones de seguridad, salubridad y ornato públicos, el cumplimiento de las normas sobre protección del medio ambiente y de los patrimonios arquitectónicos y arqueológicos, y sobre rehabilitación urbana, añadiendo que el coste de las obras “se sufragará por los propietarios o la Administración, en

[9] Art. 389: “Si un edificio, pared, columna o cualquiera otra construcción amenazase ruina, el propietario estará obligado a su demolición, o a ejecutar las obras necesarias para evitar su caída.
Si no lo verificare el propietario de la obra ruinosa, la Autoridad podrá hacerla demoler a costa del mismo”.

los términos que establezca la legislación aplicable". Esta referencia parecía implicar que la determinación del límite del deber de conservación era competencia autonómica. La Ley valenciana 6/1994, de 15 de noviembre, reguladora de la actividad urbanística, lo fijó en "la mitad del valor de una construcción de nueva planta, con similares características e igual superficie útil que la preexistente, realizada con las condiciones imprescindibles para autorizar su ocupación" (art. 88). Esta regla se impuso paulatinamente en la legislación autonómica y, desde 2013, ha sido consagrada en la estatal, como se verá a continuación[10].

3.2. Normativa estatal vigente

La Ley de Ordenación de la Edificación (LOE) de 1999 estableció los requisitos básicos de la edificación, "que deberán satisfacerse, de la forma que reglamentariamente se establezca, en el proyecto, la construcción, el mantenimiento, la conservación y el uso de los edificios y sus instalaciones, así como en las intervenciones que se realicen en los edificios existentes" (art. 3). El desarrollo reglamentario se contiene en el Código Técnico de la Edificación (CTE)[11].

El vigente TRLSRU incluye entre los deberes generales de los propietarios de terrenos, instalaciones, construcciones y edificaciones los de "conservarlos en las condiciones legales de seguridad, salubridad, accesibilidad universal, ornato y las demás que exijan las leyes para servir de soporte a dichos usos", así como "realizar las obras adicionales que la Administración ordene por motivos turísticos o culturales, o para la mejora de la calidad y sostenibilidad del medio urbano, hasta donde alcance el deber legal de conservación" (art. 15.1.b). Tratándose de edificaciones, el deber de conservación comprende, además, la obligación de realizar los trabajos y las obras necesarios para "satisfacer, con carácter general, los requisitos básicos de la edificación establecidos en el artículo 3.1 de la LOE", así como "adaptar y actualizar sus instalaciones a las normas legales que, para la edificación existente, les sean explícitamente exigibles en cada momento" (art. 17.3).

El límite de las obras que deban ejecutarse a costa de los propietarios en cumplimiento del deber legal de conservación de las edificaciones se establece en la mitad del valor actual de construcción de un inmueble de nueva planta, equivalente al original, en relación con las características constructivas y la superficie útil, realizado con las condiciones necesarias para que su ocupación sea autorizable o, en su caso, quede en condiciones de ser legalmente

[10] Sobre el estado de la cuestión en la legislación y la jurisprudencia, véase G. GARCÍA ALVAREZ, "Deber de conservación, ruina y rehabilitación", en J. TEJEDOR BIELSA (editor), "Rehabilitación y regeneración urbana en España. Situación actual y perspectivas", Monografías de la Rveista Aragonesa de Administración Pública, Zaragoza 2013, p. 73 y ss.

[11] El Código Técnico de la Edificación, aprobado por RD 314/2006, de 17 marzo, impone la realización de las siguientes acciones para mantener un edificio en buen estado (art. 8.2.2):
a) Llevar a cabo el plan de mantenimiento del edificio, encargando a técnico competente las operaciones programadas para el mantenimiento del mismo y de sus instalaciones.
b) Realizar las inspecciones reglamentariamente establecidas y conservar su correspondiente documentación; y
c) Documentar a lo largo de la vida útil del edificio todas las intervenciones, ya sean de reparación, reforma o rehabilitación realizadas sobre el mismo, consignándolas en el Libro del Edificio.

destinado al uso que le sea propio. Cuando se supere dicho límite, las obras que lo rebasen para obtener mejoras de interés general correrán a cargo de los fondos de la Administración que haya impuesto su realización (arts. 15.3 y 17.4 TRLSRU). Se acoge así el criterio establecido en la legislación autonómica, como se indicó en el epígrafe anterior[12].

El preámbulo de la Ley 8/2013 estructura el deber de conservación en tres niveles:

a) *básico o estricto*, que conlleva el destino a usos compatibles con la ordenación y la garantía de la seguridad, salubridad, ornato y accesibilidad;
b) *de actualización*, que incluye los trabajos y obras necesarios para adaptar y actualizar progresivamente las edificaciones a las exigencias legales que se vayan estableciendo, sin que ello suponga la aplicación retroactiva de esas normas;
c) *de mejora*, que incluye los tradicionales motivos turísticos o culturales y las obras adicionales para la mejora de la calidad y sostenibilidad del medio urbano[13].

El contenido básico del deber consiste en el mantenimiento de las condiciones legales para servir de soporte al uso y, en todo caso, en las de seguridad, salubridad, accesibilidad universal y ornato legalmente exigibles y comprende la realización de los trabajos y las obras necesarias para satisfacer los requisitos básicos de la edificación establecidos en el art. 3.1 de la LOE (art. 15.1.b. TRLSRU) y en el Código Técnico de la Edificación. La accesibilidad universal es exigible en los edificios nuevos a partir del 4.12.2010 y en los existentes en esa fecha a partir del 4.12.2017 (Adicional 3ª de la Ley general de derechos de las personas con discapacidad y su inclusión social, Texto Refundido aprobado por RD Legislativo 1/2013, de 29.11).

El contenido adicional comprende las obras de "actualización" y las de "mejora". Las primeras serán las necesarias para adaptar las edificaciones y actualizar sus instalaciones a las normas legales exigibles en cada momento. Las obras adicionales para la mejora de la calidad y sostenibilidad podrán consistir en la adecuación parcial o completa a todas o a algunas de las exigencias básicas establecidas en el CTE, debiendo fijar la Administración, de manera motivada, el nivel de calidad que deba ser alcanzado para cada una de ellas (art. 15.1.c. TRLSRU). A mi juicio, estas obras no pueden ser impuestas en virtud del genérico deber de conservación, sino que tienen que estar previstas en las normas legales que prevean la "actualización" de los edificios en determinados aspectos.

Las obras de mejora podrán imponerse por motivos turísticos o culturales o bien para la mejora de la calidad y sostenibilidad del medio urbano. No hay

[12] Muy crítico con ese límite, G. GARCÍA ALVAREZ, que lo considera "directamente arbitrario", por no tener en cuenta elementos como el valor del suelo o el grado de deterioro del edificio y, por tanto, prescindiendo de su valor real (ob. cit. p. 107).
[13] El Preámbulo subraya que la regulación legal no impone nuevas obras de conservación de inmuebles, pero hay dudas razonables sobre el alcance del deber. A mi juicio, esta configuración tridimensional del deber no se refleja con suficiente claridad en el articulado de la Ley 8/2013 ni en el vigente TRLSRU.

distinción precisa entre estas obras y las de "actualización". Todas parecen exigibles (siempre que no se supere el límite legal) en virtud del deber genérico de conservación. Sin embargo, ese no es fundamento suficiente, a mi juicio. Hace falta una previsión legal expresa (como en la accesibilidad) o, al menos, por norma reglamentaria de acuerdo con la ley.

Por otra parte, surge la duda de si se ha eliminado el criterio de que las obras por motivos turísticos o culturales deban ser sufragadas por la Entidad que las ordenare. La cuestión es relevante porque el TS ha declarado que estas obras también implican un deber que debe ser soportado por el propietario, pero con la diferencia de que todo lo que exceda del mantenimiento de las condiciones ordinarias de seguridad, salubridad y ornato públicos, es decir, del mantenimiento normal de los edificios, no cabe en el deber de conservación a costa de su dueño, sino que los gastos correspondientes deben correr con cargo a los fondos de la Administración que las ordene, respecto de todas las obras que rebasen este deber de conservación normal (STS 21.09.2000).

En la misma línea, el TS ha declarado que el deber de conservación no incluye obras de remodelación. El edificio podrá quedar fuera de ordenación y ser expropiado, pero no se puede imponer la remodelación, ni siquiera con fondos públicos (STS 1 julio 2002)[14].

La regulación de los problemas derivados del *incumplimiento de los deberes legales* de conservación y rehabilitación debería ser regulada con mucho más detalle de lo que puede hacerlo la legislación estatal. Ei incumplimiento deliberado y culpable deberá conllevar, lógicamente, consecuencias desfavorables, incluyendo sanciones, la ejecución forzosa y, en su caso, la expropiación. Pero hay que tener en cuenta que en muchas ocasiones habrá una imposibilidad de cumplir por falta de capacidad económica, por lo que las medidas represivas serán inútiles. A estas alturas, parece claro que el régimen de edificación forzosa no funciona o, al menos, no es una fórmula que pueda aplicarse con carácter general. Lo mismo ocurrirá con la rehabilitación obligatoria. De ahí que se deban adoptar medidas de fomento que contribuyan a ayudar a cumplir sus deberes legales a los propietarios sin recursos suficientes (préstamos, ejecución subsidiaria con pago aplazado, etc.).

En esta materia, como en todas, la legislación autonómica tiene mucho que decir en desarrollo de la estatal. Hasta ahora no ha sido así, con alguna excepción[15]. En Canarias, el preámbulo de la Ley 9/2015, de 27 de abril, de modificación de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de Renovación y Modernización Turística de Canarias, y de otras leyes relativas a la ordenación del territorio, urbanismo, medio ambiente, explica que la entrada en vigor de la Ley estatal 8/2013, "supone la necesidad de adaptar la ley autonómica a sus

[14] "Excede de cualquier obligación inherente al derecho de propiedad soportar, ya sea con fondos propios ya incluso con cargo a fondos públicos, lo que el acto impugnado denomina «reordenación urbanística del edificio» y que consiste en la privación definitiva del aprovechamiento de una parte de lo edificado, de la privación siquiera sea temporal del uso del edificio para realizar las obras de reordenación impuestas y de soportar una remodelación del mismo incluso en su fachada exterior".

[15] La más notable es, sin duda, Castilla y León, con la Ley 7/2014, de 12 de septiembre, de Medidas sobre Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbana, y sobre Sostenibilidad, Coordinación y Simplificación en Materia de Urbanismo.

determinaciones". En el articulado este propósito se ve reflejado en el encuadramiento de las actuaciones sobre el medio urbano en las de transformación y edificatorias reguladas en la ley estatal y, en particular, en el régimen de las actuaciones de dotación y las peculiaridades del cumplimiento de los deberes legales, como se verá después (epígrafe 4).

3.3. El Informe de Evaluación de los Edificios

El instrumento para comprobar el cumplimiento del deber de conservación es ahora el Informe de Evaluación de los Edificios[16], que no se identifica con la inspección técnica (o periódica) de edificios (ITE), porque incluye, junto a la evaluación del estado de conservación del edificio, la de sus condiciones básicas de accesibilidad y la certificación de la eficiencia energética (art. 5).

La ITE se reguló inicialmente en Ordenanzas municipales y, después, en la legislación autonómica, resolviendo las dudas que se habían suscitado sobre la necesidad de cobertura legal de dichas Ordenanzas, al estar en juego el deber de conservación[17]. El RD-Ley 8/2011, de 1 de julio, generalizó la ITE, que ya estaba regulada en la mayor parte de las Comunidades Autónomas, estableciendo su obligatoriedad y sus requisitos esenciales, remitiendo su regulación detallada a la legislación autonómica, con sujeción a los requisitos mínimos de la estatal (art. 21.2). La regulación contenida en ese D-Ley fue derogada por la Ley 8/2103.

El nuevo «Informe de Evaluación de los Edificios» es más ambicioso porque tiene un triple contenido (art. 29.2 TRLSRU):

a) La evaluación del estado de conservación del edificio.
b) La evaluación de las condiciones básicas de accesibilidad universal y no discriminación de las personas con discapacidad para el acceso y utilización del edificio.
c) La certificación de la eficiencia energética del edificio, con el contenido y mediante el procedimiento establecido por la normativa vigente.

Esta última remisión debe entenderse referida al RD 235/2013, por el que se aprueba el procedimiento básico para la certificación de la eficiencia energética de los edificios. Mediante él, según explica su Preámbulo, se transpone parcialmente la Directiva 2010/31/UE, refundiendo el Real Decreto 47/2007, de 19 de enero, por el que se aprobó un procedimiento básico para la certificación de eficiencia energética de edificios de nueva construcción, con la incorporación del mismo procedimiento básico para los edificios existentes, teniendo en consideración además la experiencia de su aplicación en los últimos cinco años. Sobre esta cuestión, nos remitimos a lo que se dirá después, al tratar de la mejora de la eficiencia energética de los edificios

[16] Sobre el tema, véase A. MENENDEZ REXACH, "El informe de evaluación de edificios en la Ley 8/2013". Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales (CyTET) nº 179, primavera 2014, p. 63-74.

[17] El TS entendió que no existía problema de cobertura porque: «el deber primario y sustancial impuesto por la Ley (…) incluye también el deber accesorio de demostrar su cumplimiento (…) y la forma y modo en que el propietario demuestra que lo cumple no está regulado en la Ley, ni es necesario, porque constituyen, en todo caso, aspectos accesorios que no afectan al contenido esencial del derecho de propiedad» (STS de 26 junio 2007, Sala 3ª, Sección 5ª, FD 6º).

(epígrafe 5). En cuanto a la evaluación de los otros dos aspectos, ya hemos visto (supra 3.2) que las condiciones básicas legalmente exigibles en materia de conservación se regulan en la ley estatal de suelo y rehabilitación urbana.

El modelo tipo de Informe fue incluido como Anexo II al Real Decreto 233/2013, de 5 de abril, por el que se regula el Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbanas, 2013-2016. Como parte III del informe deberá adjuntarse, cuando sea preceptivo, el Certificado de Eficiencia Energética del Edificio, con el contenido y mediante el procedimiento establecido para el mismo por la normativa vigente, es decir, el citado RD 235/2013. El calendario para su implantación se establece en la Transitoria 2ª TRLSRU. A fomentarla se dirige uno de los programas del vigente plan estatal de vivienda 2013-2016.

El nuevo Informe de Evaluación, con su triple contenido, no pretende sustituir a la ITE ni al certificado de eficiencia energética. Los incorpora a su contenido, pero sin modificar su regulación. La finalidad perseguida es que exista un documento en el que se incluyan los tres aspectos mencionados. De ahí que se establezca que cuando, de conformidad con la normativa autonómica o municipal, exista una ITE que permita evaluar la conservación y la accesibilidad, se podrá complementar con la certificación de la eficiencia energética y surtirá los mismos efectos que el informe regulado por esta Ley. Asimismo, cuando contenga todos los elementos requeridos de conformidad con aquella normativa, podrá surtir los efectos derivados de ella (art. 29.2 TRLSRU).

A efectos prácticos, lo importante no es la denominación del informe (será la que establezca la normativa autonómica o municipal) sino su contenido, que debe incorporar los tres aspectos señalados en la ley estatal, sin perjuicio de que la autonómica o la municipal exijan otros.

4. TIPOS DE ACTUACIONES SOBRE EL MEDIO URBANO

La Ley de Suelo de 2007-8, en su redacción originaria, distinguió dos tipos de actuaciones de transformación:

1) *de urbanización*, que podían ser de nueva urbanización (conversión del suelo rural urbanizado) o de reforma o renovación del suelo urbanizado.
2) *de dotación*, consistentes en el incremento de dotaciones públicas en un ámbito de suelo urbanizado para reajuste con la mayor densidad o edificabilidad o con los nuevos usos, sin reforma o renovación “integral” de la urbanización.

Las actuaciones de urbanización equivalen a las tradicionales actuaciones “sistemáticas” por unidades o ámbitos completos. Las actuaciones de dotación constituyen un instrumento que permite la renovación parcial en la ciudad consolidada. Implican que el cambio de ordenación genera una plusvalía por incremento del aprovechamiento urbanístico, por lo que son exigibles los deberes legales de la promoción.

La Ley 8/2013 añadió a esta tipología las *actuaciones edificatorias*, que son aquellas en que no concurran los requisitos de las de transformación, aunque requieran obras complementarias de urbanización. Pueden ser: a) de nueva edificación y sustitución de la existente, b) de rehabilitación edificatoria (mantenimiento e intervención en los edificios existentes, sus instalaciones y espacios comunes, en los términos de la Ley de Ordenación de la Edificación) (art. 7 TRLSRU).

En las actuaciones de urbanización la Ley 8/2013 introdujo, como novedad que, en el deber de cesión de suelos para dotaciones públicas se incluirá, cuando deban formar parte de actuaciones de urbanización cuyo uso predominante sea el residencial, los que el instrumento de ordenación adscriba a la dotación pública de viviendas sometidas a algún régimen de protección, con destino exclusivo al alquiler, tanto cuando así se determine por la legislación aplicable, como cuando de la memoria del plan se derive la necesidad de contar con este tipo de viviendas de naturaleza rotatoria, para atender necesidades temporales de colectivos con especiales dificultades[18].

En las actuaciones de dotación, en la redacción originaria, se requería que la reforma o renovación de la urbanización del ámbito no fuese "integral", por lo que podía ser parcial. Con la redacción actual, parece que estas actuaciones no pueden afectar a la urbanización (serían actuaciones de urbanización), pero esta interpretación no parece correcta porque las actuaciones edificatorias pueden incluir "obras complementarias de urbanización". En estas actuaciones, la cesión de aprovechamiento se determinará atendiendo sólo al incremento de la edificabilidad media ponderada que, en su caso, resulte de la modificación del instrumento de ordenación. Este deber podrá cumplirse mediante la sustitución de la entrega de suelo por su valor en metálico, con la finalidad de costear la parte de financiación pública que pudiera estar prevista en la propia actuación, o a integrarse en el patrimonio público de suelo, con destino preferente a actuaciones de rehabilitación o de regeneración y renovación urbanas (art. 18.2 TRLSRU; la redacción anterior remitía esa posibilidad a la legislación autonómica).

En las actuaciones edificatorias serán exigibles, de conformidad con su naturaleza y alcance, los deberes de garantía del realojamiento de los ocupantes legales e indemnización a los titulares de derechos que no puedan conservarse, así como el de completar la urbanización de los terrenos con los requisitos y condiciones establecidos para su edificación (art. 18.3 TRLSRU).

Con carácter excepcional y siempre que se justifique que no cabe ninguna otra solución técnica o económicamente viable, los instrumentos de ordenación urbanística podrán eximir del cumplimiento de los deberes de nuevas entregas de suelo, a actuaciones sobre zonas con un alto grado de degradación e inexistencia material de suelos disponibles en su entorno inmediato. La misma regla podrá aplicarse a los aumentos de la densidad o edificabilidad que fueren precisos para sustituir la infravivienda por vivienda con destino al realojamiento y el retorno (art. 18.4 TRLSRU).

[18] Esta ampliación del deber de cesión ya estaba en algunas leyes autonómicas, como la Ley del Suelo de Madrid de 2001("Red de viviendas públicas o de integración social": art. 36).

Las “actuaciones sobre el medio urbano” reguladas en el vigente Texto Refundido no integran una tipología con sustantividad propia, sino que son reconducibles a las de transformación o edificatorias que en cada caso correspondan. En efecto, la ley distingue entre (art. 2 TRLSRU):

A) Las que tienen por objeto obras de rehabilitación edificatoria, en casos de insuficiencia o degradación de los requisitos básicos de funcionalidad, seguridad y habitabilidad de las edificaciones

B) Las de regeneración y renovación urbanas cuando afecten a edificios o a tejidos urbanos, pudiendo llegar a incluir obras de nueva edificación en sustitución de edificios previamente demolidos. Tendrán, además, carácter integrado, cuando articulen medidas sociales, ambientales y económicas enmarcadas en una estrategia administrativa global y unitaria.

El propio artículo puntualiza que a estas actuaciones “les será de aplicación el régimen estatutario básico de deberes y cargas que les correspondan, de conformidad con la actuación de transformación urbanística o edificatoria que comporten”.

En Canarias, la legislación autonómica refleja nítidamente ese encuadramiento[19]. También en sintonía con la normativa estatal se dispone que “en aquellos casos en que las actuaciones de rehabilitación edificatoria conllevaran incrementos de aprovechamiento derivados de incrementos de edificabilidad, densidad o cambio de uso, se considerarán actuaciones de dotación, siéndoles de aplicación el régimen previsto por la normativa estatal”. El porcentaje de cesión obligatoria al ayuntamiento por recuperación de plusvalías será: 1) el 5% del aprovechamiento urbanístico derivado del incremento de edificabilidad aplicable a la parcela cuando se trate de establecimientos que se transforman de extrahoteleros a hoteleros; 2) el 7% del aprovechamiento urbanístico derivado del incremento de edificabilidad aplicable a la parcela en los restantes casos[20].

En cuanto a la instrumentación de las actuaciones, la ley estatal distingue según que requieran o no modificar la ordenación. En el primer caso, “observarán los trámites procedimentales requeridos por la legislación aplicable para realizar la correspondiente modificación. No obstante, tal legislación podrá prever que determinados programas u otros instrumentos de ordenación se

[19] “Las actuaciones de rehabilitación edificatoria y de regeneración y renovación urbana tienen la consideración de actuaciones de transformación urbanística y edificatoria, conforme a lo regulado en la legislación básica, siéndoles de aplicación el régimen legal establecido a las actuaciones de urbanización, las actuaciones de dotación o las actuaciones edificatorias, según sea su objeto. Cuando la actuación de renovación establecida en el planeamiento municipal o en un plan de modernización, mejora e incremento de la competitividad, se pretenda ejecutar en suelos urbanizables o urbanos no consolidados en proceso de gestión y ejecución, los beneficios, cargas y obligaciones derivados de los convenios de renovación suscritos no alterarán los procesos de equidistribución, cesión y urbanización efectuados o, en su caso, no ultimados sobre tales suelos, que continuarán gestionándose y ejecutándose en sus mismos términos, sin perjuicio de las obligaciones que corresponda afrontar a los firmantes de los convenios de renovación con la administración actuante” (art. 3.6 de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de Renovación y Modernización Turística de Canarias, redactado por la Ley 9/2015, de 27 de abril).

[20] Art. 11.5.a) de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de Renovación y Modernización Turística de Canarias, redactado por la Ley 9/2015, de 27 de abril.

aprueben de forma simultánea a aquella modificación o, independientemente de ella, por los procedimientos de aprobación de las normas reglamentarias, con los mismos efectos que tendrían los propios planes de ordenación urbanística. En cualquier caso, incorporarán el informe o memoria de sostenibilidad económica" (art.24.1, párrafo primero).

Para las actuaciones que no requieran modificar la ordenación será necesaria "la delimitación y aprobación de un ámbito de actuación conjunta, que podrá ser continuo o discontinuo, o la identificación de la actuación aislada que corresponda, a propuesta del promotor y a elección del Ayuntamiento" (art.24.1, párrafo segundo). El acuerdo administrativo que delimite los ámbitos de actuación conjunta o autorice las actuaciones aisladas contendrá como mínimo: a) avance de la equidistribución que sea precisa, tomando como base las cuotas de participación de cada propietario en la comunidad de propietarios; b) plan de realojo temporal y definitivo, y de retorno a que dé lugar, en su caso (art. 24.2).

En todas estas actuaciones ha adquirido singular importancia en los últimos años la mejora de la eficiencia energética de los edificios, que constituye hoy uno de los aspectos más importantes de la rehabilitación urbana. De ello nos ocuparemos en el epígrafe siguiente, reseñando en primer término las iniciativas europeas y, a continuación, la situación en el derecho interno español.

5. MEJORA DE LA EFICIENCIA ENERGÉTICA DE LOS EDIFICIOS[21]

5.1. Política y normativa europea

La preocupación de las instituciones europeas por mejorar la eficiencia energética de los edificios tuvo su primera manifestación importante en la Directiva 2002/91/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2002, para la eficiencia energética de los edificios[22]. En su parte expositiva subraya que "*el sector de la vivienda y de los servicios, compuesto en su mayoría por edificios, absorbe más del 40 % del consumo final de energía en la Comunidad y se encuentra en fase de expansión, tendencia que previsiblemente hará aumentar el consumo de energía y, por lo tanto, las emisiones de dióxido de carbono*" (6). Añade que "*las medidas para fomentar la mejora de la eficiencia energética de los edificios deben tener en cuenta las condiciones climáticas y las particularidades locales, así como el entorno ambiental interior y la relación coste-eficacia*" (9) y considera que "*las reformas importantes de los edificios existentes de unas ciertas dimensiones es una buena oportunidad de tomar medidas eficaces en relación con el coste para*

[21] El contenido de este epígrafe es una síntesis, actualizada, de un trabajo más amplio del autor titulado "La certificación de eficiencia energética de los edificios: naturaleza, procedimiento y efectos", en el libro colectivo "Estudos de Direito da Energia", organizaçao Suzana Tavares da Silva, nº 0, 2014, Instituto Juridico, Faculdade de Direito, Universidade de Coimbra, p. 11-40.

[22] Esta Directiva se presentó como complementaria de la Directiva 93/76/CEE del Consejo, relativa a la limitación de las emisiones de dióxido de carbono mediante la mejora de la eficacia energética, para instaurar acciones más concretas con el fin de aprovechar el gran potencial de ahorro de energía aún sin realizar y reducir las grandes diferencias que existen entre Estados miembros en este sector.

aumentar su rendimiento energético" (13). De este modo, vincula estrechamente a la rehabilitación edificatoria (y con ella a la regeneración urbana) la mejora de la eficiencia energética de los edificios.

La Directiva manifiesta su preocupación por el coste excesivo de la calefacción y el aire acondicionado, sugiriendo que la facturación de esos gastos a los ocupantes de los edificios "*calculados en proporción al consumo real, podría contribuir al ahorro de energía en el sector de la vivienda*" (20). Partiendo de estas premisas, los objetivos básicos de la Directiva son (art. 1):

a) establecer el marco general de una metodología de cálculo de la eficiencia energética integrada de los edificios[23];
b) la aplicación de requisitos mínimos de eficiencia energética de los edificios nuevos así como de grandes edificios existentes que sean objeto de reformas importantes;
c) la certificación energética de edificios, y
d) la inspección periódica de calderas y sistemas de aire acondicionado y la evaluación del estado de la instalación de calefacción con calderas de más de 15 años.

El contenido de esta Directiva pasó, en sustancia, a la posterior Directiva 2010/31/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de mayo de 2010, con efectos a partir del 1 de febrero de 2012 (art. 29)[24]. En su parte expositiva, la Directiva 2010/31/UE insiste en la importancia de la reducción del consumo energético de los edificios, que ahora se vincula al objetivo de rebajarlo en un 20% en 2020 (3 y 5). Es responsabilidad exclusiva de los Estados miembros establecer requisitos mínimos de eficiencia energética de los edificios y de sus elementos. Los requisitos que establece la Directiva son "mínimos" y se entienden sin perjuicio de que cualquier Estado miembro mantenga o introduzca medidas más estrictas, siempre que sean compatibles con el Tratado de Funcionamiento de la UE (arts. 1 y 4). Estos requisitos se revisarán periódicamente a intervalos no superiores a cinco años.

No todos los edificios están sujetos a los requisitos de la Directiva. Los Estados miembros pueden exceptuar los siguientes (art. 4.2):

a) edificios protegidos oficialmente por ser parte de un entorno declarado o en razón de su particular valor arquitectónico o histórico, en la medida en que el cumplimiento de determinados requisitos mínimos de eficiencia energética pudiese alterar de manera inaceptable su carácter o aspecto;
b) edificios utilizados como lugares de culto y para actividades religiosas;

[23] La Directiva define la eficiencia energética de los edificios como "la cantidad de energía consumida realmente o que se estime necesaria para satisfacer las distintas necesidades asociadas a un uso estándar del edificio, que podrá incluir, entre otras cosas, la calefacción, el calentamiento del agua, la refrigeración, la ventilación y la iluminación". El certificado de eficiencia energética de un edificio es "un certificado reconocido por el Estado miembro, o por una persona jurídica designada por él, que incluye la eficiencia energética de un edificio calculada con arreglo a una metodología basada en el marco general figura en el anexo". La finalidad de estos certificados es puramente informativa, sin perjuicio de que los Derechos nacionales puedan atribuirles otros efectos (art. 7.2, párrafo segundo, de la Directiva).

[24] La nueva Directiva, con la misma denominación que la anterior, lleva a cabo una labor de refundición de las modificaciones introducidas en ella El ANEXO V establece la Tabla de correspondencias entre las dos Directivas. e introduce otras de diverso calado.

c) construcciones provisionales con un plazo de utilización igual o inferior a dos años, instalaciones industriales, talleres y edificios agrícolas no residenciales de baja demanda energética y edificios agrícolas no residenciales que estén siendo utilizados por un sector cubierto por un acuerdo nacional sectorial sobre eficiencia energética;
d) edificios de viviendas utilizados, o destinados a ser utilizados, bien durante menos de cuatro meses al año, o bien durante un tiempo limitado al año y con un consumo previsto de energía inferior al 25% de lo que resultaría de su utilización durante todo el año;
e) edificios independientes con una superficie útil total inferior a 50 m2.

Los requisitos de eficiencia energética no son aplicables sólo a los edificios nuevos. También lo serán a las "reformas importantes" de los existentes, que "*ofrecen la oportunidad de tomar medidas rentables para aumentar su eficiencia energética*", si bien su exigencia podrá limitarse a las partes renovadas que tengan más relevancia para la eficiencia energética del edificio (expositivo 16 y art. 7). Los Estados pueden definir estas reformas en términos del valor del edificio, en cuyo caso pueden utilizar criterios como el valor actuarial o el valor actual basado en el coste de la reconstrucción, excluyendo el valor del terreno sobre el que se levanta el edificio.

La Directiva estableció el objetivo de que el 31 de diciembre de 2020 todos los edificios nuevos fueran edificios de consumo de energía *casi nulo*. También deberían serlo, después del 31 de diciembre de 2018, los edificios nuevos que estén ocupados y sean propiedad de autoridades públicas (art. 9.1). Sin embargo, los apartados 1 y 2 de este artículo quedarán derogados a partir de 5 de junio de 2014 por la Directiva 2012/27/UE, que después reseñaremos.

Los Estados miembros deben establecer un sistema de certificación de la eficiencia energética de los edificios con el fin de que los propietarios o arrendatarios puedan compararla y evaluarla. El certificado deberá incluir recomendaciones para la mejora de los niveles óptimos o rentables de eficiencia energética de un edificio o de una unidad de este y podrá incluir información adicional, como el consumo anual de energía para edificios no residenciales y el porcentaje que la energía procedente de fuentes renovables representa en el consumo total de energía (art. 11.1 y 2). La validez del certificado no excederá de diez años (art. 11.8)[25].

La fecha de transposición de la Directiva expiró el 9 de julio de 2012 (art. 28)[26]. Poco después fue modificada por la Directiva 2012/27/EU, de 25 octubre 2012,

[25] El indicador de eficiencia energética que figura en el certificado se hará constar en los anuncios publicitarios que aparezcan en los medios de comunicación cuando el edificio (o sus unidades) se pongan en venta o alquiler (art. 12.4). En los edificios públicos en que sea obligatorio, el certificado se expondrá en lugar destacado y bien visible por el público (art. 13). No obstante, no es obligatorio exponer las recomendaciones (art. 13.3).

[26] El Reglamento delegado (UE) Nº 244/2012, de la Comisión, de 16 de enero de 2012, complementa la Directiva 2010/31/UE, estableciendo un marco metodológico comparativo para calcular los niveles óptimos de rentabilidad de los requisitos mínimos de eficiencia energética de los edificios y de sus elementos. El marco metodológico precisa las normas que deben aplicarse para comparar las medidas de eficiencia energética, las medidas que integren fuentes de energía renovables y los paquetes y variantes de esas medidas, sobre la base de su eficiencia energética primaria y del coste atribuido a su implementación. Regula también la forma de aplicar dichas normas a edificios de referencia

también del Parlamento europeo y el Consejo[27]. Parte de la base de que la UE no avanza hacia su objetivo de reducir en un 20% su consumo de energía previsto para 2020. De ahí que proponga aplicar en todos los sectores económicos nuevas medidas de eficiencia energética que contribuyan a alcanzar ese objetivo. Considera preferible que se consiga a partir de la aplicación acumulativa de medidas específicas nacionales y europeas, para lo que "*procede exigir a los Estados miembros que fijen objetivos, planes y programas nacionales de eficiencia energética de carácter indicativo*" (expositivo 16 y art. 3). En consecuencia, "*los Estados miembros establecerán una estrategia a largo plazo para movilizar inversiones en la renovación del parque nacional de edificios residenciales y comerciales, tanto público como privado*" (art. 4). A más tardar el 30 de abril de 2014, se publicará una primera versión de la estrategia, que se actualizará cada tres años y será remitida a la Comisión en el marco de los Planes nacionales de acción para la eficiencia energética[28]. La estrategia española, que reseñaremos después, fue enviada a la UE en julio de 2014.

La Directiva insiste en la función ejemplarizante de los edificios de los organismos públicos. Al respecto, impone a los Estados la obligación de renovar anualmente, a partir del 1 de enero de 2014, el 3% de la superficie total de los edificios con calefacción y/o sistema de refrigeración que tenga en propiedad y ocupe su Administración central (art. 5.1). No obstante, como ya nos consta, pueden excluirse los edificios protegidos, los destinados a la defensa nacional y los utilizados como lugares de culto o para actividades religiosas (art. 5.2).

En la misma línea de ejemplaridad, la Directiva impone a los Estados la obligación de que las Administraciones centrales adquieran solamente productos, servicios y edificios que tengan un alto rendimiento energético. Esta obligación será aplicable a los contratos para la adquisición de productos, servicios y edificios por parte de organismos públicos, siempre que tales contratos sean de un valor igual o superior a los límites fijados en el artículo 7 de la Directiva 2004/18/CE, es decir, a los contratos sujetos a regulación armonizada en función de su importe estimado.

Como era previsible, la aplicación de las medidas previstas en las Directivas mencionadas ha tropezado con bastantes dificultades, entre ellas la falta de financiación y la mentalidad de los propietarios. En un informe de 2013 de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo[29] se afirmaba rotundamente que "Si la UE se propone cumplir sus objetivos de eficiencia energética para 2020, así como sus ambiciones de ahorro para 2050, es necesario mejorar el

---

seleccionados para identificar los niveles óptimos de rentabilidad de los requisitos mínimos de eficiencia energética (art. 1º).

[27] Esta Directiva, relativa a la eficiencia energética, modifica las Directivas 2009/125/CE y 2010/30/UE, y deroga las Directivas 2004/8/CE y 2006/32/CE.

[28] Con fecha 15 de junio de 2013, Ecofys, por orden de la Comisión, publicó una Guía para los planes nacionales, elaborada por Sven Schimschar, Nesen Surmeli y Andreas Hermelink. En ella se establecen criterios para la aplicación en cada país de la definición de los edificios de consumo de energía casi nulo (*nearly zero-energy buildings*).

[29] Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo Respaldo financiero a la eficiencia energética de los edificios /* COM/2013/0225 final */

respaldo financiero a la eficiencia energética de los edificios" y que "los propietarios de edificios tienen que llegar al convencimiento de los beneficios que les aportaría el hecho de que sus propiedades fuesen más eficientes energéticamente, no sólo porque su factura energética disminuiría, sino también por el mayor confort y el incremento del valor de la propiedad".

5.2. Normativa española

5.2.1. Ley de Ordenación de la Edificación

La Ley de Ordenación de la Edificación de 1999 incluyó entre las exigencias relativas a la habitabilidad el "*ahorro de energía y aislamiento térmico, de tal forma que se consiga un uso racional de la energía necesaria para la adecuada utilización del edificio*" (art. 3.1.c.3). Esta disposición se desarrolla en el CTE, que incluye una serie de exigencias básicas de ahorro de energía, con el objetivo de "conseguir un uso racional de la energía necesaria para la utilización de los *edificios*, reduciendo a límites sostenibles su consumo y conseguir asimismo que una parte de este consumo proceda de fuentes de energía renovable, como consecuencia de las características de su *proyecto, construcción, uso y mantenimiento*" (art. 15, cursiva original, significando que esos términos se definen en el Anexo).

5.2.2. Incorporación de las Directivas

Las exigencias relativas a la certificación energética de edificios establecidas en la Directiva 2002/91/CE, se transpusieron parcialmente mediante el Real Decreto 47/2007, de 19 de enero, por el que se aprobó un procedimiento básico para la certificación de eficiencia energética de edificios de nueva construcción, quedando pendiente de regulación la certificación energética de los edificios existentes, que son, lógicamente, la inmensa mayoría y que adolecen de importante deficiencias en este aspecto. Sin embargo, el Consejo de Estado se opuso a la aprobación del proyecto de RD que completaba la incorporación de la Directiva 2002/91/CE, porque carecía de fundamento legal. Según el Alto Cuerpo Consultivo no lo tendría hasta la promulgación de la Ley de Economía Sostenible en 2011[30].

La modificación de la Directiva 2002/91/CE por la Directiva 2010/31/UE obligó a incorporar al ordenamiento jurídico español el contenido de esta última, cuyo plazo de transposición finalizó, como se recordará, el 9 de julio de 2012. Por una serie de vicisitudes, se incumpliría ese plazo y la Comisión demandaría a España ante el TJUE. En lugar de proceder a la modificación del RD 47/2007, de 19 de enero, se optó por aprobar un nuevo reglamento, que incorporase las

[30] Dictamen 95/2013, de 13 de marzo. El RD 1027/2007, de 20 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Instalaciones Térmicas en los Edificios, se propuso incorporar también parcialmente la Directiva fijando los requisitos mínimos de eficiencia energética que deben cumplir las instalaciones térmicas de los edificios nuevos y existentes y un procedimiento de inspección periódica de calderas y de los sistemas de aire acondicionado. Sin embargo, el TJUE, estimando el recurso de la Comisión, declaró incumplidas las obligaciones impuestas por los artículos 3, 7 y 8 de la Directiva, al no haber adoptado, dentro del plazo fijado, todas las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en esos artículos (sentencia 16-1-2014. Asunto C-67/12).

novedades y las refundiese con las disposiciones del RD 47/2007, que continuarían en vigor.

Siguiendo este criterio unificador se dictó el RD 235/2013, de 5 de abril, por el que se aprueba el procedimiento básico para la certificación de la eficiencia energética de los edificios. Mediante él, según explica su Preámbulo, se transpone parcialmente la Directiva 2010/31/UE, refundiendo el contenido del RD 47/2007 con la incorporación del procedimiento básico para la certificación de eficiencia energética de edificios existentes, a la vista de la experiencia de su aplicación en sus cinco años de vigencia[31].

5.2.3. El procedimiento básico para la certificación de la eficiencia energética de los edificios

El objeto del procedimiento básico es "*el establecimiento de las condiciones técnicas y administrativas para realizar las certificaciones de eficiencia energética de los edificios y la metodología de cálculo de su calificación de eficiencia energética, considerando aquellos factores que más incidencia tienen en el consumo de energía de los edificios, así como la aprobación de la etiqueta de eficiencia energética como distintivo común en todo el territorio nacional*" (art. 1.1 RD 235/2013). El propio artículo, en su apartado 2, declara que la finalidad de la aprobación del procedimiento básico "*es la promoción de la eficiencia energética, mediante la información objetiva que obligatoriamente se habrá de proporcionar a los compradores y usuarios en relación con las características energéticas de los edificios, materializada en forma de un certificado de eficiencia energética que permita valorar y comparar sus prestaciones definitiva*".

Hay que preguntarse si lo que hace el RD comentado es solamente regular un procedimiento (en sus aspectos básicos) o si, además, establece el régimen sustantivo de las certificaciones de eficiencia energética (condiciones técnicas y administrativas para realizarlas). A mi juicio, esto último es lo que hace, por lo que su denominación no es muy precisa.

Las definiciones legales ponen claramente de relieve que la certificación es un proceso y el certificado es el documento que resulta de ese proceso. El reglamento distingue entre la certificación de proyecto, la del edificio terminado

[31] ·El Preámbulo del RD 235/2013 explica que la regulación de la certificación de eficiencia energética de los edificios tenía en ese momento un doble fundamento legal: la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y la de Economía Sostenible. Pero la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios (Texto Refundido aprobado por RD Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre) no dice absolutamente nada sobre la certificación de la eficiencia energética de los edificios. Si se invoca como fundamento de la regulación que comentamos, es porque esta certificación se configura como una garantía del consumidor (adquirente o arrendatario), que forma parte de su derecho de información en las transacciones inmobiliarias y en los alquileres. La Ley de Economía Sostenible dispuso que "las Administraciones Públicas se asegurarán de que los consumidores dispongan de información completa, clara y comprensible sobre el consumo de energía y el impacto medioambiental de los productos y equipos que utilicen energía que adquieren, de manera que puedan incorporar tales elementos a sus decisiones de consumo" (art. 83.2).El vacío legal en materia sancionadora fue cubierto por la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, cuyas disposiciones han pasado al vigente TRLSRU (Adicionales 12ª y 13ª).

o parte de él y la del edificio existente. Lo mismo ocurre con el certificado (art. 1.3)[32].

Indisolublemente vinculada al certificado de eficiencia energética del edificio está la etiqueta de eficiencia energética. Ésta puede utilizarse cuando se haya obtenido el certificado de eficiencia, durante el periodo de validez del mismo (art. 12). La exigencia de certificación es aplicable a (art. 2.1): a) edificios de nueva construcción; b) edificios o partes de edificios existentes que se vendan o alquilen a un nuevo arrendatario, siempre que no dispongan de un certificado en vigor; c) edificios o partes de edificios en los que una autoridad pública ocupe una superficie útil total superior a 250 m2 y que sean frecuentados habitualmente por el público.

Se excluyen del ámbito de aplicación los supuestos previstos en las Directivas, a los que se añaden los edificios que se compren para reformas importantes o demolición. En cuanto a los edificios nuevos se prevé que todos los que se construyan a partir del 31 de diciembre de 2020 serán edificios de consumo de energía casi nulo, conforme a lo que se establezca en el CTE. Esa fecha se adelanta al 31 de diciembre de 2018 para los edificios de titularidad pública (Disposición Adicional 2ª).

Se crean los denominados "*documentos reconocidos para la certificación de eficiencia energética*", que se definen como documentos técnicos, sin carácter reglamentario, que cuenten con el reconocimiento conjunto del Ministerio de Industria, Energía y Turismo (MINETUR) y del Ministerio de Fomento y tengan el contenido que se establece (art. 3.2). En el primero se llevará el Registro general de documentos reconocidos, que tendrá carácter público e informativo (art. 3.3). Por consiguiente, estos documentos no tienen carácter normativo: son guías o programas para facilitar el cumplimiento del deber legal de certificación. Ni siquiera se pueden considerar normas "técnicas" en el sentido de las de normalización industrial y de servicios que aprueba AENOR, aunque podrían tener ese carácter si se aprueban por organismo autorizado.

El certificado debe presentarse, por el promotor, o propietario, en su caso, al órgano competente de la Comunidad Autónoma para su registro (art. 5.6) y estará a disposición de las autoridades competentes en materia de eficiencia energética o de edificación que así lo exijan por inspección o cualquier otro

[32] Se entiende por edificio "una construcción techada con paredes en la que se emplea energía para acondicionar el ambiente interior; puede referirse a un edificio en su conjunto o a partes del mismo que hayan sido diseñadas o modificadas para ser utilizadas por separado". La eficiencia energética de un edificio es el "consumo de energía, calculado o medido, que se estima necesario para satisfacer la demanda energética del edificio en unas condiciones normales de funcionamiento y ocupación, que incluirá, entre otras cosas, la energía consumida en calefacción, la refrigeración, la ventilación, la producción de agua caliente sanitaria y la iluminación" Como es obligado, la definición coincide en sustancia con la de las Directivas, aunque hay pequeñas diferencias terminológicas. El Preámbulo de la Ley 8/2013 (V, párrafo tercero) explicaba que la certificación contendrá la calificación del edificio a tales efectos (mediante letras, de A a G) y recomendaciones sobre las mejoras energéticas que podrían realizarse. Añade que "dado que la Directiva exige que esta certificación se adjunte cuando una vivienda se ponga en venta o en alquiler, en aras de una mayor transparencia del mercado, una mayor información para los propietarios y un menor coste en su emisión, se busca la doble racionalidad y sinergia que supone incluirla en el informe de evaluación del edificio". Queda, pues, claro, que la certificación mantiene su carácter de dato informativo para el consumidor (adquirente o arrendatario de la vivienda), pero se le añade la vinculación al deber de conservación del edificio y la evaluación periódica de su cumplimiento.

requerimiento, bien incorporados al Libro del edificio, en el caso de que su existencia sea preceptiva, o en poder del propietario del edificio o de la parte del mismo, o del presidente de la comunidad de propietarios (art. 5.7). El órgano competente de la Comunidad Autónoma determinará el modo de inclusión del certificado de eficiencia energética de los edificios, en la información que el vendedor debe suministrar al comprador, de acuerdo con lo establecido sobre transparencia e información a los consumidores en el artículo 83 de la LES (art. 14.3).

Desde el punto de vista jurídico, la cuestión más importante que aquí se plantea es si se puede imponer a los propietarios la ejecución de obras para mejorar la eficiencia energética de los edificios. Desde luego, no en virtud del certificado de eficiencia energética, pero no se puede descartar que la legislación autonómica (y la estatal) imponga la realización de obras de esa índole con fundamento en el deber de conservación. Sobre esta cuestión clave volveremos al final.

5.2.4. Legislación de costas

La Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley de Costas, incorpora a su articulado el objetivo de la mejora de la eficiencia energética de los edificios residenciales, al regular las obras autorizables en los situados en la zona de dominio público y en las de servidumbre de tránsito y protección. Con carácter general, se permite la realización de obras de reparación, mejora, consolidación y modernización siempre que no impliquen aumento de volumen, altura ni superficie. Estas obras deberán suponer una mejora en la eficiencia energética. A tal efecto y cuando les resulte aplicable tendrán que obtener una calificación energética final que alcance una mejora de dos letras o una letra B, lo que se acreditará mediante la certificación de eficiencia energética, de acuerdo con lo previsto en el RD 235/2013, o lo que cualquier otra norma pueda establecer en el futuro para la certificación de edificios existentes. El cumplimiento de los requisitos legales deberá acreditarse ante la Administración autonómica, mediante una declaración responsable, de acuerdo con lo previsto en el artículo 71 bis LRJPAC. Esta exigencia hay que entenderla referida, a mi juicio, a los aspectos que no sean objeto de la certificación de eficiencia energética (por ejemplo, medidas de ahorro de agua), pues, para acreditar el cumplimiento de los que lo sean, bastará acompañar el certificado correspondiente.

5.2.5. Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana

Esta Ley, además de incluir la certificación de la eficiencia energética en el Informe de Evaluación de los Edificios (supra 3.3), fomenta la realización de actuaciones de mejora de dicha eficiencia, permitiendo la ocupación de las superficies de espacios libres o de dominio público, así como las comunes de uso privativo para la realización de obras que reduzcan al menos en un 30% la demanda energética anual de calefacción o refrigeración del edificio y que consistan en (art. 24.5)[33]:

[33] Cuando estas actuaciones afecten a inmuebles declarados de interés cultural o sujetos a cualquier otro régimen de protección, se buscarán soluciones innovadoras que permitan realizar las adaptaciones que

a) la instalación de aislamiento térmico o fachadas ventiladas por el exterior del edificio, o el cerramiento o acristalamiento de las terrazas ya techadas.
b) la instalación de dispositivos bioclimáticos adosados a las fachadas o cubiertas.
c) la realización de las obras y la implantación de las instalaciones necesarias para la centralización o dotación de instalaciones energéticas comunes y de captadores solares u otras fuentes de energía renovables, en las fachadas o cubiertas cuando consigan reducir el consumo anual de energía primaria no renovable del edificio, al menos, en un 30 por ciento.
d) La realización de obras en zonas comunes o viviendas que logren reducir, al menos, en un 30% el consumo de agua en el conjunto del edificio.

5.3. Estrategia a largo plazo para la rehabilitación energética en el sector de la edificación en España

Como hemos señalado, el artículo 4 de la Directiva 2012/27/UE ordena a los Estados establecer *"una estrategia a largo plazo para movilizar inversiones en la renovación del parque nacional de edificios residenciales y comerciales, tanto público como privado"*. La Estrategia española[34] fue enviada por el Gobierno a la UE en julio de 2014 en coordinación con el Plan Nacional de Acción de Eficiencia Energética 2014-2020, enviado, su vez, a la UE el 30 de abril de 2014. Tras el diagnóstico del parque edificatorio y la relación de las medidas aprobadas recientemente o en curso, se definen los objetivos, los escenarios estratégicos y las medidas para impulsarlos.

Los objetivos generales son los de la Directiva, es decir, movilizar inversiones para la renovación del parque nacional de edificios residenciales y comerciales tanto público como privado. Las medidas propuestas son, en síntesis (p. 67-69):

a) "Lograr una sensibilización y cultura a favor de la rehabilitación y, en especial, de la rehabilitación energética del parque edificado".
b) Incentivar en el sector empresarial el desarrollo de estrategias de negocio con especial atención a las necesidades de las comunidades de propietarios, facilitando la reconversión de las empresas promotoras constructoras como gestoras integrales de procesos de rehabilitación).
c) Medidas de carácter normativo: 1) impulsar el desarrollo normativo autonómico y municipal de la Ley 8/2013; 2) flexibilizar la aplicación del CTE a las obras de rehabilitación, mediante Orden del Ministerio de Fomento; 3)

---

sean precisas para mejorar la eficiencia energética y garantizar la accesibilidad, sin perjuicio de la necesaria preservación de los valores objeto de protección. En cualquier caso, deberán ser informadas favorablemente, o autorizadas, en su caso, por el órgano competente para la gestión del régimen de protección aplicable, de acuerdo con su propia normativa (art. 25.6).

[34] La Estrategia fue elaborada por la Dirección General de Arquitectura, Vivienda y Suelo del Ministerio de Fomento, en colaboración con el resto de departamentos ministeriales implicados, "así como teniendo en cuenta las aportaciones de los diferentes grupos de trabajo constituidos para su desarrollo, el resto de administraciones públicas y los principales agentes del sector".

generalizar el Informe de Evaluación de los Edificios; 4) valorar diferentes opciones de mejora de la eficiencia energética en edificios existentes; 5) crear el "Libro del Edificio para edificios existentes".

d) Medidas de carácter administrativo, que se reconducen a "la mejora de la coordinación entre los tres escalones de Administración Pública: estatal, autonómico y municipal"[35].
e) Medidas para mejorar la financiación, arbitrando mecanismos que superen las tradicionales subvenciones y subsidiaciones de créditos[36].

En junio de 2013 se celebró en Madrid el I Congreso sobre Estrategias para la Rehabilitación Energética de Edificios "ERE2+". En octubre de 2015 se celebró el III Congreso, organizado por la Comunidad de Madrid y la Asociación Nacional de Empresas de Rehabilitación y Reforma (ANERR), con seis áreas temáticas: 1) medidas pasivas: mejora de envolvente; 2) medidas activas: instalaciones térmicas; 3) instalaciones eléctricas; 4) instalaciones de energías renovables; 5) redes inteligentes, integración de instalaciones de red, gestión de la demanda; 6) planificación y normativa de la rehabilitación[37].

Ya hemos visto que uno de los objetivos fundamentales del vigente Plan Estatal de Fomento del Alquiler de Viviendas, rehabilitación, regeneración y renovación urbana (2013-2016), es "*mejorar la calidad de la edificación y, en particular, de su eficiencia energética*". En el "programa de rehabilitación edificatoria" se consideran subvencionables las actuaciones que reduzcan la demanda energética del edificio, como la mejora de su envolvente térmica del edificio, la instalación de sistemas de calefacción o refrigeración más eficientes, la sustitución de lámparas por otras de mayor rendimiento energético y otras (art. 20.2.).

6. COMENTARIO FINAL

Las políticas urbanas de las próximas décadas deberán olvidarse de la transformación de nuevas superficies (salvo excepciones muy justificadas) y centrarse en la mejora de los tejidos existentes, con espacios públicos de calidad y unas condiciones ambientales que hagan de las ciudades un lugar para vivir más y mejor. Para el diseño y ejecución de actuaciones sobre el medio urbano, los poderes públicos competentes cuentan con instrumentos suficientes, tanto en la legislación estatal como en la autonómica, sin perjuicio de que ésta deba desarrollar más las previsiones (en general muy abstractas) de la legislación estatal, adaptándolas a sus necesidades.

---

[35] "La coordinación debe evitar, en la mayor medida posible, las duplicidades y contradicciones que pueden producirse. La actual coexistencia de distintos programas de ayudas estatales, regionales y locales para actuaciones de conservación, rehabilitación integral y sostenibilidad, dirigidos a actuaciones similares o complementarias, confunde a veces y genera problemas de compatibilidad".

[36] Entre ellas: 1) canalización de los recursos del Fondo Nacional de Eficiencia Energética hacia las actuaciones de rehabilitación energética de la edificación; 2) diseñar con el Banco Europeo de Inversiones (BEI) programas de apoyo a la financiación de la rehabilitación edificatoria, en particular la energética; 3) posibilitar que las empresas de servicios energéticos, constructoras o gestoras de la rehabilitación perciban directamente, con el consentimiento del cliente, las ayudas de las administraciones públicas; 4) reforzar la Línea ICO para Comunidades de Propietarios que se viene realizando desde 2013; 5) apoyar a las entidades financieras en el diseño de productos específicos destinados a financiar la rehabilitación.

[37] Las ponencias se pueden consultar en http://www.cumbrerehabilitacion.com/pages/ponencias-cumbre-rehabilitacion.html

Uno de los aspectos claves de la rehabilitación urbana es hoy, como hemos visto, la mejora de la eficiencia energética de los edificios. Este objetivo es uno de los componentes esenciales del más amplio de la reducción del consumo de energía en todos los ámbitos. El desafío viene impuesto por la normativa europea, en cuya virtud el Gobierno ha elaborado una "Estrategia a largo plazo para la rehabilitación energética en el sector de la edificación en España", de cuyo contenido (fundamentalmente técnico) hemos dado sucinta cuenta en estas páginas. Para alcanzar los objetivos de la Estrategia, serán capitales las medidas de fomento para la movilización de las inversiones requeridas. Pero hay también un aspecto jurídico llamado a desempeñar un papel muy importante, como es el alcance del deber de conservación. A su proyección tradicional centrada en las obras de mantenimiento de la seguridad, salubridad y ornato, se unen ahora los niveles de "actualización" y de "mejora". En ellos se concreta el deber de rehabilitación que la legislación vigente incluye en el genérico de conservación. Pero su alcance dista mucho de estar marcado con precisión.

¿Se puede imponer a los propietarios la ejecución de obras para mejorar la eficiencia energética en virtud del certificado de eficiencia energética? La respuesta es, en mi opinión, rotundamente negativa. El certificado tiene un contenido puramente informativo sobre sobre las características energéticas del edificio y su calificación expresada mediante la etiqueta energética. En el caso de los edificios existentes, contendrá también un documento de recomendaciones para la mejora de la eficiencia energética. Pero se trata solamente de eso, de recomendaciones, cuya observancia es voluntaria.

¿Se puede imponer la ejecución de esas obras con fundamento en el deber de conservación? La letra de la ley parece apoyar una respuesta afirmativa, al incluir en ese deber la ejecución de obras adicionales "*para la mejora de la calidad y sostenibilidad del medio urbano*" (art. 17.4 TRLSRU). Sin embargo, a mi juicio, una expresión tan abstracta ("*la mejora de la calidad y sostenibilidad del medio urbano*") no puede por sí sola servir de fundamento a la imposición de obras concretas de mejora de la eficiencia energética (p. ej. el cambio de las ventanas o del sistema de refrigeración). Esas actuaciones pueden recomendarse, como hemos visto, en el certificado de eficiencia energética, pero no imponerse en virtud del deber de conservación, salvo que tengan un fundamento específico en la legislación estatal o autonómica.

El certificado de eficiencia energética y el Informe de Evaluación del edificio de que aquél forma parte son, en este aspecto, documentos puramente informativos que no sirven de fundamento para la imposición de deberes a los propietarios en el marco del genérico de conservación. El único deber que imponen es formal: obtener el certificado y el Informe (con el certificado) o sólo éste cuando sea preceptivo. El nuevo informe de evaluación del edificio (como la ITE) puede servir de base para la imposición de obras de conservación o de mejora de la accesibilidad, derivadas de los otros dos aspectos del informe. Ahora bien, dado que la conservación puede incluir la mejora y la rehabilitación, en la ejecución de reformas importantes puede ser obligatoria la mejora de la eficiencia energética, de acuerdo con la Ley de Ordenación de la Edificación y

el CTE, que ahora incluyen en su ámbito la intervención sobre los edificios existentes. No basta con decir que esas obras sólo será exigibles hasta el límite del deber de conservación (lo que es obvio), porque muchos propietarios no podrían ejecutarlas ni siquiera dentro de ese límite ese límite, que puede ser muy elevado. No es lo mismo imponer la realización de obras para que un edificio cumpla con las exigencias mínimas de seguridad y salubridad (núcleo duro del deber de conservación) que hacerlo para mejorar su eficiencia energética.

La hipertrofia del deber de conservación en la normativa estatal vigente, sin una construcción doctrinal sólida que lo respalde, obliga a aplicar esa regulación con prudencia y realismo. Se ha dicho con acierto que en la actualidad el derecho a la vivienda no plantea sólo problemas de "acceso", sino fundamentalmente de "conservación"[38]. Para ello no sólo hay que evitar ejecuciones hipotecarias abusivas, sino también el resultado de que, en virtud del deber de conservación, los propietarios tengan que comprar su vivienda dos veces, pues esto es, en definitiva, lo que puede conllevar la aplicación estricta del límite legal de la mitad del coste de reposición. ¿No era más razonable el criterio de la Ley de 1956 (la mitad del valor actual del edificio)? La importancia del tema y su repercusión social requiere un estudio profundo que desborda los límites de esta ponencia y que deberá fundamentar las decisiones que al respecto adopten los legisladores en un futuro no muy lejano.

[38] R. TENA ARREGUI, "La inclusión de nuevos derechos sociales en la Constitución (especialmente el 'derecho a la vivienda'): ventajas e inconvenientes", en El Notario del Siglo XXI, nº 65, enero-febrero 2016, p. 22.

Otros modos de proyecto y gestión en el territorio del turismo: recuperar la geografía como lugar de la arquitectura

Damián Quero Castanys
Arquitecto urbanista

1. ¿ES POSIBLE OTRA ECONOMÍA TURÍSTICA?

En nuestras costas el espectacular incremento de la actividad inmobiliaria turística ha corrido paralelo al estancamiento de la renta de las personas: los beneficios inmobiliarios son reinvertidos en más actividad inmobiliaria, o bien transferidos fuera de la región. El crecimiento del espacio turístico hubiese podido ser concebido como oportunidad para desarrollar otros sectores con efectos en el crecimiento de la renta, particularmente los servicios; también se podría haber salido al encuentro de las economías de servicios turísticos desde el liderazgo económico de las ciudades capitales, para reconducir la actividad empresarial inmobiliaria hacia economías terciarias diversificadas y maduras, más equilibradas entre la actividad inmobiliaria y la prestación de servicios. Pero nadie pensó que el urbanismo, otro urbanismo, hubiese podido contribuir a todo ello.

2. ESTRUCTURA Y FIGURA DEL ESPACIO TURÍSTICO: LAS PECULIARIDADES DE LA URBANIZACIÓN PARA EL TURISMO

Los lugares fundacionales del turismo excelente son el testimonio de la diversidad de formas, urbanas y geográficas, con que se ha expresado el ideal cosmopolita: los paseos marítimos de Brighton, Niza o Copacabana, las ciudades de vacaciones de las *rivieras* francesa e italiana, Mallorca y Marbella agrícolas de los años sesenta, la condición volcánica de La Orotava o Taormina, París o Portofino, son objeto de deseo en cuanto figuraciones del *cosmopolitanismo transgresor:* liberación de códigos impuestos, impremeditación y azar en las relaciones, valor de los márgenes... Lo insólito de la urbanización turística original es que mostró cómo los lugares para el turismo pueden concebirse y construirse con formas y atributos cosmopolitas sin alterar la condición geográfica del lugar, reuniendo en el proyecto memoria y transformación, continuidad y cambio.

2.1. La estructura es el fundamento del orden territorial, pero ¿qué estructura?

Como saben los empresarios turísticos, una de las cualidades más propias y deseables de los territorios para el turismo, y no solo desde el punto de vista del rendimiento económico, sino, sobre todo, del disfrute de los visitantes, es la diversidad de *productos urbanos*.

Requiriendo la organización territorial del turismo un agregado de piezas diferenciadas y relativamente autónomas, la cuestión de la estructura del conjunto se hace aquí excepcionalmente importante, no ya porque haya de asegurar el funcionamiento (redes de comunicaciones y servicios) sino principalmente como condición estética: en la dispersión de piezas disgregadas y heterogéneas ha de asegurarse la comprensión del territorio, la *orientación* en él, un orden general inteligible del agregado, que son condiciones para el goce estético.

2.2. El equipamiento turístico es el determinante del producto y del carácter de la pieza urbana

A diferencia de lo que sucede para la población permanente en las ciudades, donde la edificación residencial confiere el carácter predominante al espacio y el equipamiento su complemento, la condición urbanística de los lugares turísticos ha de estar principalmente marcada por las actividades de los visitantes, que es lo determinante del carácter de cada destino turístico. De modo que debe ser aquí el equipamiento el argumento urbano principal, un definidor de la forma urbana y del funcionamiento y organización de los núcleos. Los espacios y la edificación para el turismo son usados y sentidos de modo muy diferente a los de la ciudad cotidiana: las gentes tienen deseos, fantasías y comportamientos diferentes cuando se han desplazado a un territorio turístico, más vinculados al empleo del tiempo libre que al uso de la vivienda.

2.3. Paisaje, escenografía, geografía, lugar, sitio

En algunas realizaciones de la urbanística moderna, también en el pensamiento de los últimos veinte años sobre las periferias, y en las buenas experiencias de urbanización turística, se ha ido recuperando el principio organizador del espacio que estuvo en los orígenes del impulso fundacional y clásico de la urbanización, en Grecia o en tantas otras civilizaciones antiguas, en coincidencia con la comprensión topológica del espacio: que los espacios vacíos y los elementos geográficos contribuyen con tanta o más fuerza que las geometrías de los elementos construidos a estructurar y hacer inteligible y representable el territorio urbano.

La arquitectura del Movimiento Moderno había sabido elaborar desde su origen el principio figurativo más apropiado para el turismo: la edificación vinculada directamente en la geografía sin apenas mediación de la urbanización, sin apenas alteración de la topografía. Fue una recuperación actualizada de la

práctica ancestral de la *fundación* de ciudades; sabia disposición de piezas aisladas en el territorio inalterado. Antítesis de la ciudad neoclásica, que se relaciona con la naturaleza transformándola en arquitectura de sus parques y jardines.

La capacidad de la arquitectura y del urbanismo modernos para crear piezas edificadas sin destruir el sitio, e incluso contribuyendo decisivamente a su lectura y comprensión, estuvo en el origen de la mejor trayectoria de la urbanización turística,

2.4. Otro modo de ordenar el territorio del turismo

La *fundación* de piezas urbanas para el turismo expresará necesariamente la tensión entre códigos de orden contrapuestos… que no pueden ni deben ser uniformados ni reconducidos a uno único, porque eso exigiría alterar radicalmente la geografía del lugar. La forma de implantar piezas construidas, si se pretende expresar la convivencia de las formas geográficas con el uso urbano del territorio, es el **entrelazado** las piezas construidas y las formas de la geografía inalterada.

El problema básico de proyecto en el territorio turístico es así el de expresar, que no negar, la fricción entre la geometría de elementos urbanos y la autonomía de formas geográficas.

2.5. Herramientas diferenciadas de gestión para la urbanización del turismo

No parece pertinente que los tipos de edificación residencial ensayados para las ciudades, ni las formas del espacio público, ni los modos de crecimiento, sean modelos adecuados también para los lugares del turismo.

¿Cómo seguir manteniendo la ficción de ser el Plan Parcial el instrumento adecuado de ordenación de las implantaciones turísticas? Ni es pertinente para el control público de los resultados de la urbanización en el territorio, ni metodológicamente es útil para la concepción de arquitecturas en el territorio, siendo un método basado en la zonificación y la regularidad tipo-morfológica, ni sirve a los empresarios como plan en que basar y organizar su promoción. Se ha convertido en un mero convenio entre administración pública, profesionales y empresarios con el que justificar, con apariencia de control y sin demasiada mala conciencia, la autorización de promociones inmobiliarias.

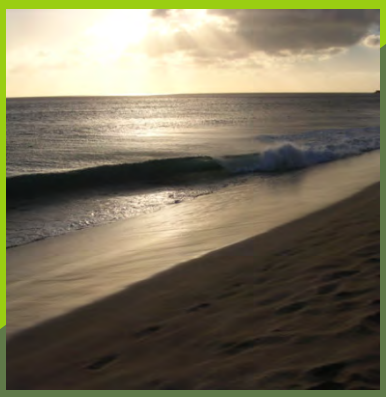
El proyecto y el control público de la urbanización para el turismo requieren modos de cooperación público-privada que permitan predecir y valorar los **resultados** de la implantación de arquitecturas en el espacio geográfico. Pero los conceptos, determinaciones, procedimientos decisorios y garantías que se requieren para ello son muy ajenos a la instrumentación del urbanismo concertado en las diecisiete legislaciones del suelo españolas. Nuestras más recientes leyes del suelo tienen el lastre ideológico e instrumental de un exceso

declarativo de **principio*s***, cuando aquí lo que se necesita, incluso para la aplicación de los principios, son regulaciones de **procedimientos**.

EPÍLOGO

El urbanismo está hoy colonizado por procesos económicos y administrativos endogámicos. Ahora, desvinculando la acción (urbanizadora) de la política, nos proponen nuevos modelos de belleza y moral: la escenografía de efectos pintorescos, lograda con la ayuda del **photoshop** y llamada ahora **paisaje**, cuya legitimación se busca en la evaluación de impacto ambiental. El paisajismo se proclama vitalista y pretende para sí la crítica de todo el sistema, y propone un urbanismo sin pensamiento pero con photoshop y matrices de impacto ambiental.

No es fácil competir con esta publicitada retórica de lo no complicado, que sitúa fuera de la cultura el proyecto y la construcción de los lugares urbanos.



VIII CONGRESO Internacional de Ordenación del Territorio
VIII CONGRESO de Derecho Urbanístico

"Nuevos tiempos, nuevos objetivos"

PATROCINAN

GOBIERNO DE ESPAÑA · MINISTERIO DE FOMENTO

Junta de Castilla y León — Consejería de Fomento y Medio Ambiente

GOBIERNO de CANTABRIA

COLABORAN

EUSKO JAURLARITZA GOBIERNO VASCO — INGURUMEN ETA LURRALDE POLITIKA SAILA — DEPARTAMENTO DE MEDIO AMBIENTE Y POLITICA TERRITORIAL

GENERALITAT VALENCIANA — CONSELLERIA D'HABITATGE, OBRES PUBLIQUES I VERTEBRACIÓ DEL TERRITORI

UNIVERSIDAD DE LAS PALMAS DE GRAN CANARIA — Facultad de Geografía e Historia

UNIVERSIDAD DE LAS PALMAS DE GRAN CANARIA — Departamento de Geografía

Facultad de Geografía e Historia — Departamento de Geografía Humana — Universidad Complutense de Madrid

UNIVERSIDAD POLITECNICA DE VALENCIA

VNIVERSITAT DE VALÈNCIA

tidl — Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local

EUROPARC ESPAÑA

Fundación Interuniversitaria Fernando González Bernáldez PARA LOS ESPACIOS NATURALES

COLEGIO DE GEÓGRAFOS

COLEGIO DE GEÓGRAFOS CANARIAS

AGE Asociación de Geógrafos Españoles

COIAC — COLEGIO OFICIAL INTERINSULAR DE ARQUITECTOS DE CANARIAS — DEMARCACIÓN DE FUERTEVENTURA

COLEGIO INGENIEROS CAMINOS CANALES PUERTOS

Asociación de Ingenieros de Caminos Canales y Puertos

ASYPS

Ayuntamiento de Antigua

AYUNTAMIENTO PUERTO DEL ROSARIO

gesplan

Geo innova

IBERIA