

10 ciot

Valencia, 17, 18 y 19 de noviembre de 2021

www.10ciot.org



Departamento de
 Planificación Territorial,
 Vivienda y Transportes

PATROCINAN

JUNTA DE EXTREMADURA

Consejería de Agricultura, Desarrollo Rural, Población y Territorio
 Dirección General de Urbanismo y Ordenación del Territorio

Gobierno de Navarra
 Departamento de Ordenación
 del Territorio, Vivienda, Paisaje
 y Proyectos Estratégicos



Nafarroako Gobernua
 Lurralde Antolamenduko,
 Etxebizitzako, Paisaiako eta Proiektu
 Estrategikoetako Departamentua

COLABORAN



ESCUOLA TÉCNICA SUPERIOR
 DE INGENIERÍA DE CAMINOS,
 CANALES Y PUERTOS

COMPROMETIDA CON LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE



UNIVERSITAT
 POLITÈCNICA
 DE VALÈNCIA



UNIVERSITAT
 ID@VALÈNCIA



INSTITUT
 INTERUNIVERSITARI DE
 DESENVOLUPAMENT LOCAL

Entidades colaboradoras



COLEGIO DE INGENIEROS DE CAMINOS,
CANALES Y PUERTOS



AGENDA URBANA
VALENCIANA



Wolters Kluwer

VNIVERSITAT
D VALÈNCIA 

Facultat de Ciències Socials

Colaboradores científicos

- Asociación para la Sostenibilidad y el Progreso de las Sociedades (ASYPS)
- Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias de la Universidad Autónoma de México (UNAM)
- Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, Demarcación de la Comunitat Valenciana
- Departamento de Urbanismo de la UPV
- Departamento de Geografía de la UVEG
- Gestión y Planeamiento Territorial y Medioambiental S.A (GESPLAN, Gobierno de Canarias)
- Grupo de Investigación en Urbanismo, Arquitectura y Sostenibilidad (GIAU+S) de la Universidad Politécnica de Madrid
- Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local de la UVEG
- Instituto Universitario de Urbanística, Universidad de Valladolid
- Programa de Posgrado em Desenvolvemento Regional, Universidad de Santa Cruz do Sul-Brasil (UNISC)
- Universidad de Oviedo

Comité organizador



Arcadi España García.
Conseller de Política Territorial, Obras Públicas y Movilidad de la Generalitat Valenciana



Immaculada Orozco Ripoll.
Secretaria autonómica de Política Territorial, Urbanismo y Paisaje. Generalitat Valenciana



Miguel de Los Toyos Nazabal.
Viceconsejero de Planificación Territorial y Agenda Urbana. Gobierno de Euskadi



Joaquín Farinós Dasí.
Presidente de FUNDICOT



Antonio Serrano Rodríguez.
Fundador y anterior Presidente de FUNDICOT



Eulalia Elena Moreno de Acevedo Yagüe. Directora General de Urbanismo y Ordenación del Territorio. Junta de Extremadura



Izaskun Abril Olaetxea.
Directora General de Ordenación del Territorio del Gobierno de Navarra

Comité científico

Alonso Ibáñez, María Rosario
Universidad de Oviedo

Arenillas Parra, Teresa
Arquitecta. Pres. Club Debates Urbanos

Domenech Gregori, Vicente
Dr. Geógrafo. Generalitat Valenciana

Dómine Redondo, Vicente
Ingeniero CCP. Generalitat Valenciana

Farinós Dasí, Joaquín
Universitat de València

Gielen, Eric
Universidad Politécnica de Valencia

Gómez Jiménez, María Luisa
Universidad de Málaga

González Medina, Moneyba
Universidad Autónoma de Madrid

Latasa Zaballos, Itxaro
Universidad del País Vasco

Olcina Cantos, Jorge
Universidad de Alicante

Palencia Jiménez, Sergio
Universidad Politécnica de Valencia

Ortega Delgado, Margarita
Arquitecta. FUNDICOT

Prada Llorente, Esther
Universidad Politécnica de Madrid

Rando Burgos, Esther
Universidad de Málaga

Santos Ganges, Luis
IUU. Universidad de Valladolid

Serrano Rodríguez, Antonio
Ingeniero CCP. Economista. FUNDICOT

Torner Borda, José María
Universidad Politécnica de Valencia

10 ciot:

**Recuperación, transformación
y resiliencia: el papel del territorio**

Nota del editor:

Las ponencias 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.

Edita:

Asociación Interprofesional de Ordenación del Territorio FUNDICOT

ISBN: 978-84-9133-414-9

DOI: 10.7203/PUV-OA-414-9

Índice

EJE A: Hacia una transición ecológica

Relatoría del eje A: Hacia una transición ecológica.....	17
<i>Antonio Serrano, Margarita Ortega, José María Torner y María Luisa Gómez Jiménez</i>	
EJE A.1: Ecosistemas e infraestructuras resilientes: de los perímetros protegidos a una conexión eficiente y respetuosa con la matriz territorial y el paisaje, en espacios abiertos y en el litoral; infraestructura verde y azul; soluciones basadas en la naturaleza	
Resiliencia socioecológica ante sequía como herramienta de evaluación para la reapropiación comunitaria del territorio	37
<i>Antonio de Jesús Meraz Jiménez et al.</i>	
Soluciones Basadas en la Naturaleza para la adaptación al cambio climático en la planificación urbanística de Valencia	49
<i>Gemma García-Blanco, Daniel Navarro y Efrén Feliu</i>	
Planificación territorial en zonas inundables en la Demarcación Hidrográfica del Júcar. Implantación de la Directiva Europea de Inundaciones: el caso de los barrancos Poyo y Picassent	67
<i>Amparo Sanchis Plasencia et al.</i>	
La incorporación de la valoración ecosistémica en el planeamiento como instrumento para la resiliencia del territorio	77
<i>Rafael Córdoba Hernández e Isabel González García</i>	
Las SBN en el contexto de la transformación territorial como fuente del incremento la vulnerabilidad frente a las inundaciones: el caso de la cuenca vertiente del Mar Menor	91
<i>Salvador García-Ayllón Veintimilla</i>	
La infraestructura verde como motor para el cambio hacia una ordenación del territorio renovada. Algunas reflexiones a partir del caso de la CAPV	107
<i>Itxaro Latasa Zaballos</i>	
La revisión del suelo no sostenible mediante el planeamiento supramunicipal: el ejemplo de los planes directores urbanísticos de revisión de suelos no sostenibles en Catalunya	121
<i>Josep M. Aguirre i Font</i>	
Evaluación de la calidad del paisaje de bocage y la red de setos vivos de Santiagomendi (Gipuzkoa –País Vasco–)	135
<i>Pedro José Lozano Valencia, Asier Lozano Fernández y Nagore Davila Cabanillas</i>	
Los Planes de Acción del Paisaje y la sostenibilidad. El ejemplo del PAP de Urnieta	143
<i>Pedro José Lozano Valencia, Rakel Varela-Ona y M.ª Cristina Díaz Sanz</i>	
La Orla Costera de Boa Vista: La necesaria salvaguarda de los ecosistemas naturales en el litoral	159
<i>Rafael Jesús Daranas Carballo, Juan Alberto Bercedo Bello y Mira Deolinda Évora Lopes</i>	

**EJE A.2: Transición energética e impactos territoriales: despliegue e integración de las renovables.
El papel de las comunidades energéticas renovables y de la energía distribuida**

Transición urbana a la sostenibilidad. El caso de la Mesa de Transición Energética de la ciudad de Valencia	179
<i>Ana Escario-Chust, Sergio Segura-Calero y Guillermo Palau-Salvador</i>	
La importancia de las Políticas Públicas en el contexto de implementación de proyectos de energías renovables en el noroeste de Minas Gerais - Brasil.....	191
<i>Elías Rodrigues de Oliveira Filho y Natacha John</i>	
La necesaria regulación territorial del paisaje eólico	201
<i>M.ª Jesús Romero Aloy</i>	

EJE A.3: Transformación del modelo de producción y consumo: economía circular y nuevos sistemas industriales (industria 4.0) agroalimentario y de transporte

El Proyecto CREASI-PAC, propuesta de un nuevo modelo productivo para apoyar la transición ecológica en las zonas portuarias de Almería y Carboneras.....	209
<i>Agustín Molina García, Luis M. Jiménez Herrero, Cesar García Aranda y Luis Miret Pastor</i>	
De consumidores a prosumidores. El papel emergente de las comunidades de energía renovable en la Península Ibérica	221
<i>G. Romero, M. J. Prados y A. Delicado</i>	
Análisis y estimación de los recursos necesarios para una descarbonización de la economía en la biorregión Cantábrico-Mediterránea	229
<i>Javier Felipe Andreu, Antonio Valero Capilla y Rafael Moliner Álvarez</i>	

EJE B: Cohesión territorial como equilibrio, articulación y coherencia de las políticas sobre el territorio

Relatoría del eje b: Cohesión territorial como equilibrio, articulación y coherencia de las políticas sobre el territorio.....	251
<i>Esther Prada Llorente, Joaquín Farinós Dasí, Esther Rando Burgos y Vicente Domenech Gregori</i>	

EJE B.1: Ordenación del Territorio desde la escala subregional y su relación con el urbanismo y las actuaciones estratégicas: marco legal y procedimental; condicionantes, limitantes y posibilidades de mejora para una adecuada gobernanza

Desarrollo territorial, proximidad y agenciamiento de desarrollo, enfoques convergentes para impulsar políticas regionales en un contexto de interacciones rural-urbanas en el ámbito latinoamericano.....	281
<i>Javier Delgadillo Macías</i>	

Ordenamiento territorial y planeación urbana en Morelia, Michoacán, México: su condición multiescalar, legal y metodológica.....	301
<i>Norma Rodríguez y Antonio Vieyra</i>	
Agencia para el desarrollo Territorial, posibilidades desde la participación social.....	313
<i>Carlos Téllez Valencia y Leticia Mejía Guadarrama</i>	
Mientras llega el planeamiento... Aproximación a las Ordenanzas Provisionales Insulares de ordenación de la acuicultura terrestre en Gran Canaria	333
<i>Víctor Delisau Pizarro</i>	
Concentración urbana y desigualdad socioeconómica: una dicotomía latente del ordenamiento territorial en América Latina	347
<i>Héctor Cortez Yacila</i>	
Jerarquía de los instrumentos de ordenación del territorio sobre el urbanismo en España y en la Comunitat Valenciana: una cuestión pendiente.....	361
<i>José Vicente Sánchez Cabrera, Adrián Ferrandis Martínez, Granell Neus Císcar y Javier Blázquez González</i>	
Una mirada transformativa al proceso de elaboración y aprobación del Plan de Acción Territorial de La Huerta de Valencia	379
<i>Sergio Segura Calero</i>	
Pressupostos epistêmico-teórico-metodológicos que indicam a abordagem territorial como referência na organização espacial.....	391
<i>Valdir Roque Dallabrida, Edeimar Rotta y Pedro Luís Büttgenbender</i>	
La planificación territorial de los paisajes españoles y su capacidad para abordar la crisis ecosocial ...	409
<i>Marina Ambrosio González</i>	
Expansión urbana y presión inmobiliaria de áreas litorales en Chile	425
<i>Angela Martínez Rivas</i>	
La gestión de forma activa e integrada del patrimonio cultural	437
<i>M.ª Emilia Casar Furió</i>	
Resultados del Plan Especial de Protección del Medio Físico (PEPMF) de la provincia de Jaén tras 35 años de su aprobación	445
<i>Juan Garrido Clavero, José Manuel Soto Rueda y Miguel Ángel Sánchez del Árbol</i>	
El área metropolitana de Madrid: un caso singular de (des)institucionalización.....	461
<i>Moneyba González Medina y Sonia De Gregorio Hurtado</i>	
La revisión de la Estrategia Territorial de Navarra. Un nuevo reto conceptual en la ordenación territorial.....	471
<i>Andrea Goñi Lezaun y Dámaso Munarriz Guezala</i>	
La ordenación del territorio en la costa cantábrica. Una visión comparada	483
<i>Ícaro Obeso Muñiz</i>	

La controvertida naturaleza jurídica de los planes territoriales y sus consecuencias jurídicas: particular referencia a la nulidad	499
<i>Esther Rando Burgos</i>	
La guía para la minimización del impacto territorial en la Comunitat Valenciana como herramienta de mejora en la gestión territorial	515
<i>José Sergio Palencia Jiménez, Eric Gielen y Mercedes Almenar-Muñoz</i>	
Reglamento Regulador de la Utilización del Suelo Agrario de Canarias. La aplicación de criterios agronómicos en el suelo rústico.....	529
<i>Patricia Aranda Marcellán, Wladimiro Gaspar Sosa y Chaxiraxi Siverio Arteaga</i>	
Gobernanza y Organización del Estado en clave territorial y desde los territorios.....	547
<i>Joaquín Farinós y Antonio Montiel</i>	
Observatorio territorial de Cullera, una herramienta de transferencia de información territorial (póster).....	561
<i>Adrián Ferrandis Martínez, José Vicente Sánchez Cabrera, Javier Blázquez González y Granell Neus Císcar</i>	
Reglamento Regulador de la Utilización del Suelo Agrario de Canarias. La aplicación de criterios agronómicos en el suelo rústico (póster).....	563
<i>Patricia Aranda Marcellán, Wladimiro Gaspar Sosa y Chaxiraxi Siverio Arteaga</i>	
 EJE B.2: Lucha contra la despoblación: nuevas relaciones rururbanas y formas de desarrollo rural. Las Reservas de Biosfera como paradigmas de desarrollo sostenible	
La figura del Ejido mexicano en la política urbana y la expansión metropolitana del Estado de Hidalgo	567
<i>Edgar Iván Roldán Cruz</i>	
Reto demográfico y ordenación del territorio.....	581
<i>Francisco Javier Sanz Larruga</i>	
El artículo 45 de la Constitución Española: ¿la administración forestal como mecanismo de cohesión territorial? Especial a los agentes forestales.....	599
<i>Francisco José García Salas</i>	
Anillos verdes agroalimentarios y recuperación de la agricultura de proximidad. La oportunidad de los suelos agrarios en desuso en el área metropolitana de Madrid	611
<i>Marian Simón Rojo, Rafael Córdoba Hernández y Nerea Morán Alonso</i>	
El arte de piedra seca del Camino de Santiago Primitivo como estrategia de reequilibrio territorial en Tineo.....	625
<i>Miriam Alonso Naveiro</i>	
Desequilibrio y segregación: un marco teórico para abordar las desigualdades espaciales sobre el territorio peninsular	635
<i>José Manuel Gómez Giménez</i>	

La creación de la figura de parque agrario desde la participación en Canarias	663
<i>Gestersú Regalado Zamora, Eduardo Martínez Díaz y Miguel Rubén Sánchez Guardia</i>	
Propuesta de caracterización del medio rural de Castilla y León para el proyecto "Territorios Activos"	681
<i>Víctor Pérez-Eguíluz, José Luis Lalana Soto y María Castrillo Romón</i>	
La promoción de sinergias rural-urbanas en la Comunidad Valenciana. Hacia una planificación comprehensiva del territorio	699
<i>Irune Ruiz Martínez, Néstor Vercher Savall y Javier Esparcia Pérez</i>	

**EJE B.3: Iniciativas de desarrollo territorial desde las escalas de proximidad
como forma de ordenar el territorio: Planes estratégicos locales (CLLD),
Inversiones Territoriales Integradas (ITI)...**

Estrategia desarrollo sustentable resiliente "Plan Castrelo de Miño más que auga y vino"	711
<i>Enrique González López</i>	
Resiliencia y municipalismo: el papel de las corporaciones locales en la provincia de Valencia en tiempos de covid-19	731
<i>José Javier Serrano Lara y Glòria Maria Caravantes López de Lerma</i>	
Integración de los valores del paisaje urbano residencial de la CAPV en la gestión y ordenación territorial.....	741
<i>Aida López Urbaneja, Arturo Azpeitia Santander y Victoria Azpiroz Zabala</i>	
Cidades Médias, Policentralidade e dinâmica territorial na região centro norte do Rio Grande do Sul-Brasil.....	757
<i>Rogério Leandro Lima da Silveira, Carolina Rezende Faccin y Tamara Francine Silveira</i>	
El Fondo de Cohesión Territorial de Navarra: una nueva herramienta financiera para el equilibrio del territorio	769
<i>Juan José Pons Izquierdo</i>	
Plan frente a inundaciones y drenaje sostenible en la Vega Baja.....	783
<i>Sergio Sánchez Ríos, Ángel Villanueva Blasco y Armando Ortuño Padilla</i>	
Desarrollo e implementación de un indicador sintético para la valoración de la vulnerabilidad social en el medio rural: el caso práctico de los Monegros (póster)	799
<i>Jorge Dieste Hernández, Ondrej Kratochvíl, Ángel Pueyo Campos y Sergio Valdivieso Pardos</i>	

**EJE C: Agenda urbana y metropolitana; hacia ciudades y territorios
más saludables**

Relatoría del eje c: Agenda urbana y metropolitana. Hacia ciudades y territorios más saludables	803
<i>Teresa Arenillas, Vicente Dómine, María Rosario Alonso y Eric Gielen</i>	

**EJE C.1: Nueva ciudad verde y nuevo urbanismo. Tele-trabajo, tele-comercio,
tele-ocio y su efecto sobre la ciudad**

Gobernanza urbana. Situación actual y líneas de debate.....	821
<i>Vicente Dómine Redondo</i>	
Bogotá: Complejidades Espaciales de una Ciudad Policéntrica y Segregada.....	837
<i>Helmuth Yesid Arias Gómez y Jefferson Enrique Arias Gómez</i>	
Espacios de oportunidad y política municipal madrileña de parques y espacios abiertos públicos	853
<i>Elia Canosa y Ángela García-Carballo</i>	
Evaluación de la Agenda 21 Local en la provincia de Granada: aprendiendo de los factores de éxito y fracaso.....	861
<i>Jörg Fischer, David Fernández Caldera y Luis Miguel Valenzuela-Montes</i>	
“Valladolid ciudad verde”, entre la turistificación y la nueva normalidad”	877
<i>Miguel Pastor Coello</i>	
La diferente consideración de la planificación urbanística en los municipios pequeños. Entre la crisis del modelo y la obsolescencia	885
<i>Jaime Martínez Ruiz y Dolores Sánchez Aguilera</i>	
Incorporación de la tecnología digital en el sector comercial español y su contribución al desarrollo urbano sostenible	899
<i>José Manuel Díaz-Sarachaga</i>	

**EJE C.2: La ciudad de la salud, la equidad y la cohesión social.
La ciudad resiliente ante los riesgos y su gestión**

Entornos urbanos adaptados al cambio climático: un enfoque sistémico que integra la salud y el bienestar en el planeamiento urbanístico.....	913
<i>Francisco C. Cabrera Falcón y Clara E. Hernández Navarro</i>	
Políticas territoriales de integración. Proceso de erradicación del chabolismo en Castilla y León y necesidad de perspectivas integrales.....	933
<i>Jesús García Araque</i>	
Planejamento urbano e políticas de habitação de interesse social nos municípios de Bento Gonçalves e Santa Cruz do Sul - Brasil	943
<i>Fernanda Teixeira Jardim y Rogério Leandro Lima da Silveira</i>	
La ciudad de los impactos, ¿una oportunidad para la regeneración urbana y social o un cambio de paradigma?	959
<i>Eva Dolores Padrón Sánchez, Lourdes Margarita Tejera Perera y Javier Camino Dorta</i>	
La Integración de la Perspectiva de Cambio Climático en la Ordenación Territorial y Urbanística.....	979
<i>Matilde Rubio Presa, Elisa González Castells, Maryam Rodríguez Pileño y Gema Vega Domínguez</i>	

Iniciativas e intervenciones territoriales recientes en el tramo sur del Manzanares. El discurso y la realidad	997
<i>Ester Sáez Pombo y Gonzalo Madrazo García de Lomana</i>	
Marco conceptual y metodológico para el desarrollo resiliente en barrios tradicionales (póster)	1011
<i>Tamara Lucía Febles Arévalo</i>	

EJE C.3: Movilidad sostenible intraurbana y metropolitana

Escenarios participativos para la movilidad sostenible. Caso de Madrid.....	1015
<i>Juan Balea Aneiros, Charlotte Astier y Richard J Hewitt</i>	
Efecto estructurante de los transportes en un área metropolitana y sus implicaciones para la movilidad sostenible	1025
<i>Carmen Zornoza Gallego, Julia Salom Carrasco y Juan Miguel Albertos Puebla</i>	
Movilidad sostenible y saludable en bicicleta (MSSB) en el Área Metropolitana de València. Horizonte 2030. ¿Utopía o realidad?	1041
<i>Javier Iturrino-Guerrero</i>	
Dgis: Software de análisis y diseño de transporte urbano e interurbano basado en accesibilidad	1059
<i>David Alejandro Ramírez Cajigas</i>	
Mejora de la accesibilidad territorial de áreas rurales con acceso a estaciones ferroviarias de alta velocidad a través de un procedimiento intermodal	1075
<i>Modesto Soto Fuentes, Luis Ángel Sañudo Fontaneda y Jorge Rocés García</i>	
Dgis: Software de análisis y diseño de transporte urbano e interurbano basado en accesibilidad (póster)	1089
<i>David Alejandro Ramírez Cajigas</i>	
Mejora de la accesibilidad territorial de áreas rurales con acceso a estaciones ferroviarias de alta velocidad a través de un procedimiento intermodal (póster)	1091
<i>Modesto Soto Fuentes, Luis Ángel Sañudo Fontaneda y Jorge Rocés García</i>	

EJE D: Formación de profesionales, educación y nueva cultura del territorio para una nueva participación ciudadana

Relatoría del eje d: Formación de profesionales, educación y nueva cultura del territorio para una nueva participación ciudadana	1095
<i>Itxaro Latasa Zaballo, José Sergio Palencia Jiménez, Moneyba González Medina y Luis Santos Ganges</i>	

**EJE D.1: Qué formación de grado y postgrado tenemos en España:
diagnóstico y propuestas**

- Aprender a ordenar el territorio de la austeridad: Cuando los recursos se acaban, las leyendas no ayudan 1117
Mariano Vázquez Espí y Marian Simón Rojo
- La gamificación como oportunidad para la enseñanza del urbanismo y la ordenación del territorio en la Escuela Técnica Superior de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, Universitat Politècnica de València..... 1131
Eric Gielen, José Sergio Palencia Jiménez y Asenet Sosa Espinosa

**EJE D.2: Hacia un nuevo horizonte de la disciplina y la profesión de cara
a los nuevos retos sociales, económicos y ambientales**

- La incidencia de los cambios político-electorales en los planes territoriales: una aproximación preliminar 1147
José Manuel Soto Rueda y Juan Garrido Clavero

**EJE D.3: Producción científica y conexión con la práctica y la percepción social
(posnormalidad, ciencia ciudadana, empatía, conflictos, participación...)**

- Direito à cidade e direito ao patrimônio – o (re)conhecimento do patrimônio e os movimentos sociais..... 1159
Angélica Kohls Schwanz
- La participación de la comunidad en el turismo como estrategia de desarrollo territorial: el caso de Bento Gonçalves, Brasil 1167
Guilherme Bridi y Giovana Goretti Feijó de Almeida
- Decálogo para una adecuada práctica de la Ordenación del Territorio 1183
Joaquín Farinós Dasí
- La imbricación de la participación ciudadana en la Administración pública desde la infancia: enseñar a participar..... 1191
Esther Rando Burgos
- Diez Congresos Internacionales de Ordenación del Territorio. CIOT. Treinta y tres años de la Ordenación del Territorio en España, Europa e Iberoamérica 1207
Purificación Gallego Martín
- Decálogo para una adecuada práctica de la Ordenación del Territorio (póster) 1245
Equipo Gobefter

**EJE B: Cohesión territorial como equilibrio,
articulación y coherencia de las políticas
sobre el territorio**

Relatoría del eje b: Cohesión territorial como equilibrio, articulación y coherencia de las políticas sobre el territorio

Esther Prada Llorente¹, Joaquín Farinós Dasí², Esther Rando Burgos³
y Vicente Domenech Gregori⁴

1. A modo de introducción

Como se señalaba cuando se anunciaba la celebración de este X CIOT y sus objetivos, nos referimos a los efectos que nos ha dejado una de las crisis económico-financieras más importantes de nuestra historia reciente y los posteriores efectos de la pandemia de la COVID 19. Ello obliga a tomar una serie de medidas absolutamente extraordinarias, con las que tratar de hacer frente a una amenaza para la salud pública mundial de magnitud hasta ahora desconocida, con efectos sobre la población, nuestras formas de vida y modelo de desarrollo, tal y como lo conocemos. Desde las instituciones internacionales, transnacionales, europeas y nacionales se ha avanzado en la propuesta de una serie de medidas (como el “Plan de recuperación, transformación y resiliencia. Plan España puede”) y de fondos (en el caso español equivalentes al 20% de su PIB, los más importantes de nuestra historia reciente), que pretenden abrir un nuevo momento de recuperación social, económica y ambiental.

Pero para ello es necesario pensar bien cuáles deben ser esos cursos de acción; y es aquí donde la planificación territorial de ese nuevo desarrollo cobra todo su sentido de cara a poder responder a dos cuestiones básicas. La primera por qué tipo de desarrollo se opta y cuáles son las prioridades: la conservación de la biodiversidad y de la capacidad de auto-regeneración de la biosfera, para la propia resiliencia del planeta, y la de los servicios ecológicos, para la de nuestra especie. La segunda, cómo este desarrollo se hace en la práctica, lo que incluye no solo el marco legal y los aspectos procedimentales sino también la participación efectiva de los actores y cuáles son estos. Los aspectos sociales, políticos, institucionales y organizativos, la gobernanza, tiene un papel decisivo en este sentido.

El territorio, su planificación y la adecuada gestión de las políticas territoriales, desde diferentes puntos de vista (natural, patrimonial, urbano, infraestructural, paisajístico, rural, litoral, del desarrollo económico regional...), y los equipos, técnicos, expertos y tomadores de decisiones involucrados en esta tarea, resultan vectores decisivos a la hora de poder garantizar

¹ Doctora en Arquitectura. Profesora de la ETSIAAB de la Universidad Politécnica de Madrid. esther.prada@upm.es.

² Geógrafo. Catedrático de Análisis Geográfico Regional, Departamento de Geografía e IIDL, Universitat de València. Joaquin.farinos@uv.es

³ Doctora en Derecho. Profesora de Derecho Administrativo, Universidad de Málaga. erando@uma.es

⁴ Geógrafo. Subdirector General de Ordenación del Territorio y Paisaje. Generalitat Valenciana. domenech_vicgre@gva.es

la adecuada dirección y deseados efectos de esta nueva recuperación, repleta de posibilidades pero también de algunas amenazas. ¿Se está preparado para ello; se están produciendo alineamientos en este sentido; se pueden observar ya algunos cambios, efectos y avances?

Con estos argumentos y preguntas de fondo se planteaba este tercer eje temático bajo el enunciado, COHESIÓN TERRITORIAL COMO EQUILIBRIO, ARTICULACIÓN Y COHERENCIA DE LAS POLÍTICAS SOBRE EL TERRITORIO, organizado en tres líneas:

- B.1. Ordenación del Territorio desde la escala subregional y su relación con el urbanismo y las actuaciones estratégicas: marco legal y procedimental; condicionantes, limitantes y posibilidades de mejora para una adecuada gobernanza.
- B.2. Lucha contra la despoblación: nuevas relaciones rururbanas y formas de desarrollo rural. Las Reservas de Biosfera como paradigmas de desarrollo sostenible.
- B.3. Iniciativas de desarrollo territorial desde las escalas de proximidad como forma de ordenar el territorio: Planes estratégicos locales (CLLD), Inversiones Territoriales Integradas (ITI)...

2. Sobre el conjunto de materiales y principales contenidos de las aportaciones recibidas en el eje b

Ha sido el eje que mayor número de aportaciones ha recibido, hasta un total de: 21 para la línea B.1 (de las que 17 fueron ponencias, 2 comunicaciones y otras 2 póster), 9 para la B.2 (todas ellas ponencias) y 5 ponencias más para la línea B.3. Todas ellas se recogen en la tabla que sigue, con su n.º de referencia, autoría y título:

Eje B: COHESIÓN TERRITORIAL COMO EQUILIBRIO, ARTICULACIÓN Y COHERENCIA DE LAS POLÍTICAS SOBRE EL TERRITORIO			
Nº	Autoría	Línea	P/C/X
Línea B1: Ordenación del Territorio desde la escala subregional y su relación con el urbanismo y las actuaciones estratégicas			
5	Javier Delgadillo Macías, Javier	Desarrollo territorial, proximidad y agenciamiento de desarrollo, enfoques convergentes para impulsar políticas regionales en un contexto de interacciones rural-urbanas en el ámbito latinoamericano	P
6	Rodríguez, Norma Angélica y Vieyra, Antonio	Ordenamiento territorial y planeación urbana en Morelia, Michoacán, México: su condición multiescalar, legal y metodológica	P
7	Téllez Valencia, Carlos y Mejía Guadarrama, Leticia	Agencia para el desarrollo Territorial, posibilidades desde la participación social	P
8	Delisau Pizarro, Víctor	Mientras llega el planeamiento. Aproximación a las Ordenanzas Provisionales Insulares de ordenación de la acuicultura terrestre en Gran Canaria	P
9	Cortez Yacila, Héctor	Concentración urbana y desigualdad socioeconómica: una dicotomía latente del ordenamiento territorial en América Latina	P

25	Sánchez Cabrera, José Vicente; Ferrandis Martínez, Adrián; Granell Císcar, Neus; Blázquez González, Javier	Jerarquía de los instrumentos de ordenación del territorio sobre el urbanismo en España y en la Comunitat Valenciana: una cuestión pendiente	P
26	Ferandis Martínez, Adrián; Sánchez Cabrera, José Vicente; Blázquez González, Javier; Granell Císcar, Neus	Observatorio Territorial de Cullera, una herramienta de transferencia de información territorial	X
27	Segura Calero, Sergio	Una mirada transformativa al proceso de elaboración y aprobación del Plan de Acción Territorial de La Huerta de Valencia	P
28	Roque Dallabrida, Valdir; Rotta, Edegar; Büttgenbender, Pedro Luís	Pressupostos epistêmico-teórico-metodológicos que indicam a abordagem territorial como referência na organização espacial	P
29	Ambrosio González, Marina	La planificación territorial de los paisajes españoles y su capacidad para abordar la crisis ecosocial	P
49	Martínez Rivas, Ángela	Expansión urbana y presión inmobiliaria de áreas litorales en Chile	P
50	Casar Furió, M ^a Emilia	La gestión de forma activa e integrada del patrimonio cultural	C
51	Garrido Clavero, Juan; Soto Rueda, José Manuel; Sánchez del Árbol, Miguel Ángel	Resultados del Plan Especial de Protección del Medio Físico (PEPMF) de la provincia de Jaén tras 35 años de su aprobación	P
52	González Medina, Moneyba y De Gregorio Hurtado, Sonia	El área metropolitana de Madrid: un caso singular de (des)institucionalización	P
53	Goñi Lezaun, Andrea y Munarriz Guezala, Dámaso	La revisión de la Estrategia Territorial de Navarra. Un nuevo reto conceptual en la ordenación territorial	C
54	Obeso Muñiz, Ícaro	La ordenación del territorio en la costa cantábrica. Una visión comparada	P
55	Rando Burgos, Esther	La controvertida naturaleza jurídica de los planes territoriales y sus consecuencias jurídicas: particular referencia a la nulidad	P
56	Palencia Jiménez, José Sergio; Gielen, Eric y Almenar-Muñoz, Mercedes	La guía para la minimización del impacto territorial en la Comunitat Valenciana como herramienta de mejora en la gestión territorial	P
57	Aranda Marcellán, Patricia; Gaspar Sosa, Wladimiro; Siverio Arteaga, Chaxiraxi	Reglamento Regulador de la Utilización del Suelo Agrario de Canarias. La aplicación de criterios agronómicos en el suelo rústico	P
57.1	Aranda Marcellán, Patricia; Gaspar Sosa, Wladimiro; Siverio Arteaga, Chaxiraxi	Reglamento Regulador de la Utilización del Suelo Agrario de Canarias. La aplicación de criterios agronómicos en el suelo rústico	X
58	Farinós Dasí, Joaquín y Montiel Márquez, Antonio	Gobernanza y Organización del Estado en clave territorial y desde los territorios	P

Línea B2: Lucha contra la despoblación: nuevas relaciones rururbanas y formas de desarrollo rural			
10	Roldán Cruz, Edgar Iván	La figura del Ejido mexicano en la política urbana y la expansión metropolitana del Estado de Hidalgo	P
11	Sanz Larruga, Francisco Javier	Reto demográfico y ordenación del territorio	P
31	García Salas, Francisco José	El artículo 45 de la Constitución Española: ¿mecanismo de cohesión territorial? Especial referencia a los agentes forestales	P
32	Simón Rojo, Marian; Córdoba Hernández, Rafael <i>et al.</i>	Anillos verdes agroalimentarios y recuperación de la agricultura de proximidad. La oportunidad de los suelos agrarios en desuso en el área metropolitana de Madrid	P
59	Alonso Naveiro, Miriam	El arte de piedra seca del Camino de Santiago Primitivo como estrategia de reequilibrio territorial en Tineo	P
60	Gómez Giménez, José Manuel	Desequilibrio y segregación: un marco teórico para abordar las desigualdades espaciales sobre el territorio peninsular	P
61	Regalado Zamora, Gestersú; Martínez Díaz, Eduardo y Sánchez Guardia, Miguel Rubén	La creación de la figura de parque agrario desde la participación en Canarias	P
62	Pérez-Eguíluz, Víctor; Lalana Soto, José Luis y Castrillo Romón, María	Propuesta de caracterización del medio rural de Castilla y León para el proyecto “Territorios Activos”	P
63	Ruiz Martínez, Irune; Vercher Savall, Néstor y Esparcia Pérez, Javier	La promoción de sinergias rural-urbanas en la Comunidad Valenciana. Hacia una planificación comprensiva del territorio	P
Línea B3: Iniciativas de desarrollo territorial desde las escalas de proximidad como forma de ordenar el territorio			
12	González López, Enrique	Estrategia de Desarrollo Sustentable resiliente “Plan Castrelo de Miño más que auga y vino”	P
13	Serrano Lara, José Javier y Caravantes López de Lerma, Glòria M. ^a	Resiliencia y municipalismo: el papel de las corporaciones locales en la provincia de Valencia en tiempos de covid-19	P
14	López Urbaneja, Aida	Integración de los valores del paisaje urbano residencial de la CAPV en la gestión y ordenación territorial	P
15	Rogério Leandro Lima, Carolina Rezende, Tamara Francine Silveira	Cidades Médias, Policentralidade e dinâmica territorial na região centro norte do Rio Grande do Sul-Brasil	P
76	Pons Izquierdo, Juan José	El Fondo de Cohesión Territorial de Navarra: una nueva herramienta financiera para el equilibrio del territorio	P

Las respuestas a las grandes cuestiones y retos planteados, que se apuntaban en el apartado introductorio de esta relatoría, no parecen sino estar presentes de forma aún incipiente, a tenor de los materiales presentados. Pudiera decirse que, en el actual contexto, más que manifestarse una estrategia orientada al aprovechamiento de las nuevas oportunidades que

se abren para la planificación del desarrollo territorial sostenible, esta parece mantenerse ocupada en una estrategia de defensa ante los tradicionales retos de procurar usos racionales del suelo, de coordinación y coherencia (como se detalla en la ponencia n.º 58), y de otorgar seguridades jurídicas (un reto que de forma clara se refleja en la ponencia n.º 55). Todo ello ante el empuje de otras políticas sectoriales y los nuevos proyectos estratégicos en materia de infraestructuras o de las energías renovables, que ven la ordenación territorial como una indeseada barrera a sus espoleados intereses ante las nuevas oportunidades que los fondos de recuperación abren a los grandes operadores de estos importantes sectores.

Desde el punto de vista de los contenidos, se han abordado y es posible reconocer algunas cuestiones, temas y espacios que centran la atención y los análisis, que se recogen en el siguiente cuadro:

TEMAS Y ESPACIOS	TEXTO N.º
CUESTIONES TEÓRICAS SOBRE: TERRITORIO Y SISTEMA TERRITORIAL, METODOLÓGICAS Y RUTINAS DE GOBERNANZA	
Territorio y Sistema Territorial (concepto)	5, 28, 50, 60
Metodología	6, 7, 13, 14, 61, 76
Cooperación territorial	32, 58, 76
Participación y redes de actores	7, 62, 63
Observación territorial	26
Evaluación y actualización de Planes	51, 53
RETOS LEGALES, PROCEDIMENTALES Y DE GOBERNANZA	
Diversidad y conflictividad de la normativa y su aplicación	8, 11, 25, 49, 52, 55, 57, 58, 61
PAISAJE Y PATRIMONIO PARA LA RESILIENCIA Y LA COHESIÓN	
Relaciones entre paisaje y ordenación territorial para afrontar la crisis socioecológica	14, 29
Patrimonio y ordenación territorial	14, 50, 59 (<i>pedra seca</i>)
RELACIONES DE LA CIUDAD CON SU HINTERLAND DE ESPACIOS RURALES	
Desequilibrios territoriales por concentración urbana	9,10, 60
Regiones urbanas policéntricas y áreas metropolitanas	15, 52
Protección y aprovechamiento de los suelos rurales frente a consumo urbano (ilegal en ocasiones)	8, 10, 32, 56, 57, 61 (<i>parque agrario</i>)
Despoblamiento rural y alternativas para la cohesión	11, 31

CASOS DE ESTUDIO Y EXPERIENCIAS PRÁCTICAS	
Ejemplos de planes, programas y proyectos	6, 9, 14, 27, 51, 59, 76
Proyectos estratégicos	7, 8, 12
Propuestas de planificación comprensiva, ITI, innovación socioterritorial para la sostenibilidad ambiental y social	12, 27, 60, 63
Gestión del COVID-19 a nivel local	13
Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS)	53
ESPACIOS COSTEROS	
Presión transformadora sobre la costa	49, 54
Gestión integrada para actividad económica (<i>piscifactoría</i>)	8
AMÉRICA LATINA	
América Latina	9
Brasil	28
Chile	49
México	5, 6, 7, 10
ESPAÑA	
España	31, 55, 57, 58, 60
Asturias	54, 59
Andalucía	51
Baleares	29
Islas Canarias	8, 57, 61
Cantabria	54
Castilla y León	62
Comunidad de Madrid	32, 52
Comunitat Valenciana	13, 27, 56, 63
Extremadura	29
Galicia	12, 54, 59
Navarra	53, 76
País Vasco	14,54

Volviendo a las tres líneas temáticas en los que se organizaba este eje B, en el primer bloque B.1 se agrupan aportaciones que presentan distintas realidades socioculturales, en diferentes países latinoamericanos y del contexto peninsular, con una variada representación regional, destacando las aportaciones referidas a la Comunitat Valenciana y a las islas Canarias.

Se presentan por otra parte diferentes escalas de análisis, normativas y legislación, así como metodologías a partir de las que promover mejoras que permitan solucionar los retos y la incertidumbre a los que se enfrentan los territorios. Tanto por los cambios de uso del suelo, desde la perspectiva de su ocupación y presión urbanizadora (a veces fuera de la ley, lo que exige arbitrar soluciones las más de las veces condescendientes, ver la ponencia n.º 56), como por la pérdida de biodiversidad y producción agraria, con consecuencias y efectos no deseados. Adquieren especial significación los suelos rurales y su interacción, las más de las veces subordinada, con las áreas urbanas, así como las capacidades locales para la emergencia de nuevos procesos de desarrollo territorial. Algunos de ellos ligados a las nuevas economías verde y azul que, sin embargo, no encuentran fácil acomodo en el actual marco legislativo, como sucede en el caso de la Ley 4/2017 que establece los usos ordinarios en suelo rústico en Canarias, pero sin parámetros para regular la implantación de nuevas actividades (ponencia n.º 57), fiando la decisión final al procedimiento de evaluación del proyecto (ver ponencia n.º 8). En otras ocasiones esta legislación es profusa y conflictiva entre sí, como en el caso de la costa chilena (ver la ponencia n.º 49), cuando no acaban siéndolo los propios instrumentos de ordenación de nivel subregional (como se señala en la n.º 51). Sin embargo, en el caso de algún instrumento de escala regional, como es la Estrategia Territorial de Navarra, este pretende ser utilizado para dar cumplida respuesta a los ODS, detallando las principales cuestiones de cada uno de esos 17 objetivos (vid. ponencia n.º 53).

Ello plantea la necesidad de interlocución entre todos los agentes implicados, desde las instituciones (la voluntad política resulta imprescindible para determinadas iniciativas como la gestión metropolitana, tal y como se señala en la ponencia n.º 52 para el caso de Madrid) a la participación social, en una visión colectiva de reflexión entre los propios actores implicados. Debido a que las políticas habitacionales y de planeamiento han alterado y alteran los escenarios produciendo procesos de segregación y desigualdades ligadas al fenómeno de concentración urbana. La participación se reivindica como vía para solucionar algunos de los conflictos y deficiencias de las políticas e instrumentos de ordenación (caso de las ponencias n.º 6 para Michoacán y de la 54 para el de la costa cantábrica).

En este sentido el paisaje y el patrimonio cultural entendido como sistema territorial, se puede considerar entre los instrumentos de planificación porque manifiesta los procesos socioecológicos en interacción con el medio. Su análisis transdisciplinar, permite una integración perceptiva a través de la que plasmar las aspiraciones de la sociedad sobre un territorio. Aquí las aproximaciones desde el punto de vista teórico están bien representadas en trabajos como las ponencias n.º 5 y 28, desde el metodológico en las n.º 27 y 29, y procedimental en la n.º 50.

En lo que respecta al bloque B.2, en él se ajusta el espacio rural como nicho no solo de retos y problemas sino también de oportunidades facilitadoras de una mejor cohesión territorial. Para ello se necesita de una ordenación territorial, tal y como se contemplaba por la ley 45/2007, junto a otras más recientes a nivel autonómico de lucha contra la despoblación (ver la ponencia n.º 11). Frente a la visión tradicional que lo contempla como obstáculo para la urbanización, lugar vacío con pérdida de funciones propias sustituidas por otras banales y deslocalizables (ver la ponencia n.º 10), o territorio soporte para una nueva industrialización, se debe concretar el rural de forma que se puedan ir incorporando directrices que faciliten su relación con el paisaje, el patrimonio cultural, así como su papel de proveedor de servicios ambientales y de nuevas estrategias de desarrollo inteligente basado en nuevas relaciones rururbanas y relaciones en red de los núcleos (ver las ponencias n.º 62 y 63).

La falta de cohesión, incluso la segregación (ver la ponencia n.º 60) entre los territorios urbanos y rurales requiere del emprendimiento de acciones de co-gestión desde el punto de vista territorial, que permita a los planeamientos municipales implementar el aprovechamiento sostenible de los recursos. Esto requiere estrategias de coordinación entre las diferentes administraciones (incluid la forestal, tal y como se reclama desde la ponencia n.º 31) a las distintas escalas, empezando por la local.

Uno de los sectores que pueden jugar un importante papel importante en este sentido es la agroganadería extensiva y todo el patrimonio material e inmaterial (ver la ponencia n.º 59) en diferentes escalas que lleva asociada, la que por lo general ha forjado los paisajes agrarios tradicionales preindustriales, la gestión del suelo agrario desde lo local a partir de una reconsideración del sistema alimentario en espacios de proximidad (ver la ponencia n.º 32).

Ello también resulta relevante para los espacios periurbanos, espacios de transición rural-urbano que requieren de planificaciones concretas debido a su degradación. Ejemplos como el de los parques agrarios (la Ley de Suelos y Espacios Protegidos de Canarias habilita para su declaración, ver la ponencia n.º 61) persiguen la protección y mantenimiento de esta actividad.

Por último, el tercer bloque B.3 hace referencia a la existencia de proyectos e iniciativas desde las escalas de proximidad, que muestran la riqueza de lo pequeño; mecanismos para definir la capacidad de generar valor y diferencia. Ello resulta fundamental para aumentar la complejidad y la resiliencia territorial promoviendo procesos de desarrollo más sostenible basado en el acervo y recurso local.

Se destaca que, desde el gobierno local, el desarrollo de planes territoriales estratégicos de carácter integrado a partir de unos análisis integrados de la situación actual puede dar a conocer transmitiendo adecuadamente las oportunidades y desafíos a los que se enfrentan las localidades y proponer cursos de acción en el marco del nuevo periodo de financiación comunitaria 2021-2027 (ponencia n.º 12). En el mismo sentido, propuestas de regeneración urbana e integración en su paisaje circundante en línea con las estrategias de desarrollo urbano sostenible integrado -EDUSI- (ponencia n.º 14). El ámbito local ha supuesto durante la crisis del COVID-19 un espacio fundamental para el desarrollo de respuestas, adquiriendo un nuevo rol estratégico en dirección a la implementación de actuaciones (ver la ponencia n.º 13).

También se hace referencia a los desequilibrios territoriales asociados a diversos factores, entre los que destaca la disminución de la densidad de población en los pequeños municipios del medio rural y las dificultades de financiación local. Un instrumento para su corrección es el Fondo de Cohesión Territorial en el caso de la Comunidad Foral de Navarra, de acuerdo con el marco que establece su instrumento regional, la Estrategia Territorial de Navarra, tratando de potenciar el papel tractor de algunos de los núcleos rurales, su protagonismo territorial, en beneficio de su entorno próximo y de otros núcleos de menor entidad y potencial. De nuevo la cooperación y el consenso político, como vectores exponentes de una nueva gobernanza territorial, se consideran elementos imprescindibles para el éxito de la iniciativa (ver la ponencia n.º 76).

3. Presentación individualizada de las aportaciones

A continuación se presentan las distintas ponencias y comunicaciones recibidas, agrupadas en cada una de las tres líneas del eje, B.1, B.2 y B.3, ordenadas según su número de registro (ver el primer cuadro).

B.1. Ordenación del Territorio desde la escala subregional y su relación con el urbanismo y las actuaciones estratégicas: marco legal y procedimental; condicionantes, limitantes y posibilidades de mejora para una adecuada gobernanza

Ponencia N.º 5. Javier Delgadillo Macías. Desarrollo territorial, proximidad y agenciamiento de desarrollo, enfoques convergentes para impulsar políticas regionales en un contexto de interacciones rural-urbanas en el ámbito latinoamericano

El autor expone como el desarrollo territorial, la proximidad geográfica y el agenciamiento, constituyen tres enfoques que permiten interpretar las interacciones entre territorios rurales y urbanos, ejemplificados para el caso concreto del estado de Morelos en México.

Para evaluar dichas interacciones, se resaltan dos aspectos predominantes que tienen que ver con las aplicaciones más frecuentes de los enfoques territoriales, el primero referido a las instituciones públicas y políticas estatales y el segundo, relativo a la consideración del territorio como la expresión resultante de su contenido o sistema territorial.

La relación entre ambos se propone desde la perspectiva de proximidad de la escuela francesa de economía y geografía, así como desde la óptica de agenciamiento de desarrollo elaborada por el autor.

Se examina el concepto de territorio partiendo de la clave para entender lo territorial, la multidimensionalidad, a la que se agrega la multiescalaridad como método para el acceso al entendimiento de los procesos territoriales, una compleja y dinámica construcción social.

Al ser el territorio la expresión material resultante de las interacciones del conjunto de actores y factores, se trata del ámbito de la gestión pública y ciudadana. Tiene adjetivos, la ciudad y el campo, en los que lo rural se mantiene subordinado a lo urbano, siendo hoy las relaciones urbano-rurales expresiones de dominación espacial urbana, que no reconoce las transferencias históricas que el campo ha aportado a la ciudad para su existencia.

El nexo de unión entre las zonas rurales y urbanas, las ciudades intermedias, ocuparían un lugar relacional y funcional en la red territorial, representando una oportunidad para recuperar la unicidad del territorio a través de su función bisagra.

Es con base en estos aspectos que se toma el estado de Morelos como unidad de análisis en diferentes niveles multiescalares, para definir en primer lugar sus relaciones y dinámicas y en segundo lugar, exponer la territorialización de los procesos desde la categoría funcional de agenciamiento, un funcionamiento específico para el territorio y su relación con otros territorios.

Ponencia N.º 6. Norma Rodríguez y Antonio Vieyra. Ordenamiento territorial y planeación urbana en Morelia, Michoacán, México: su condición multiescalar, legal y metodológica

Se enuncia la controversia que suscita el planeamiento territorial, por su condición de instrumento vinculado a relaciones de poder que se manifiestan en diversas escalas, desde lo global a lo local.

La propuesta tiene como objetivo poner de manifiesto las dificultades conceptuales y el marco que regula el ordenamiento territorial y el planeamiento urbano que coartan diseños innovadores, poniendo como ejemplo la experiencia en la ciudad de Morelia en el estado de Michoacán, México.

El carácter exploratorio de la proposición, con un enfoque cualitativo, revela la necesidad de establecer puentes de diálogo, estableciendo un planeamiento preventivo y vinculante para actores públicos y privados.

La demarcación que se trata tiene una dimensión político-jurídica, pero también es objeto de una construcción social y cultural que permite la identificación de los habitantes con el patrimonio y las formas productivas específicas del mismo. Su planeamiento refleja la complejidad en términos de multiescalaridad, aunque con un reducido impacto de sus instrumentos de planeamiento debido a que su densidad, deficiencias técnicas y conceptuales, impiden la visibilización de las propuestas o líneas de acción.

No se visualiza una estrategia para frenar la expansión de la ciudad y se invisibiliza su espacio rural, como tampoco tienen un tratamiento diferenciado los espacios periurbanos, los esquemas de planeamiento en Méjico no han dado resultados. Ello revela la necesidad de cuestionar las metodologías existentes en busca de las que permitan una mayor participación de la ciudadanía.

Ponencia N.º 7. Carlos Téllez y Leticia Mejica. Agencia para el desarrollo territorial, posibilidades desde la participación social

Señalan los autores la fragilidad del sistema de planeación en los municipios mejicanos, ante la que el apoyo por parte de la sociedad civil a través de la viabilidad de implementación de una Agencia para el Desarrollo en La Piedad (Michoacán), se presenta como instrumento de fortalecimiento que sustente el desarrollo territorial.

Para defender este objetivo se realiza, por un lado, una revisión bibliográfica respecto a conceptos como desarrollo local, agencia para el desarrollo territorial, estructura socioinstitucional, administración pública local o los objetivos de desarrollo sostenible. Por otro lado, se utilizan técnicas cualitativas como observación participante y entrevistas, así como documentación en archivos.

El interés de la propuesta por lo local a partir del ejemplo de aplicación, La Piedad, radica en que esta es una ciudad pequeña que requiere una política de atención esperable por organismos como el Instituto Municipal de Planeación, pero ensombrecido por el marco normativo tanto estatal como local que resulta ser un eje vertical de mando en las tareas de planeación, orientando las acciones de los gobiernos locales.

Se plantea que estas acciones deberían ser respetadas por una eventual Agencia para el Desarrollo Territorial, un consorcio formado por diferentes instituciones y empresas, pero sin fines partidistas.

Ponencia N.º 8. Víctor Delisau Pizarro. Mientras llega el planeamiento. Aproximación a las Ordenanzas Provisionales Insulares de ordenación de la acuicultura terrestre en Gran Canaria

El territorio canario carece de marco regulador para la implantación en el mismo de la acuicultura terrestre relacionada con la biotecnología azul. Establecer un marco normativo que garantice la coherencia territorial hasta que se adapten los instrumentos de planeamiento, permitiría dar legitimidad a las actividades correspondientes.

La ley 4/2017 estableció cuáles eran los usos ordinarios en suelo rústico, entre los que se encontraban las instalaciones asociadas a la acuicultura, aunque sin parámetros territoriales y urbanísticos para regular su implantación.

La propuesta plantea, a partir del estado actual del sector y los instrumentos que establecen el marco legal para la implantación de estas actividades como las Ordenanzas Provisionales Insulares, la incorporación del procedimiento de evaluación ambiental estratégica.

Ponencia N.º 9. Héctor Cortez Yacila. Concentración urbana y desigualdad socioeconómica: una dicotomía latente del ordenamiento territorial en América Latina

La ponencia presenta como en América Latina las concentraciones urbanas modelan los territorios urbano-regionales, el conocimiento de su dinámica territorial permite delimitar los procesos y entender los desequilibrios que expresan los conflictos en los usos del suelo, las estructuras urbanas degradadas, y las desigualdades socioeconómicas. El ordenamiento territorial como instrumento jurídico, formula medidas para una racional ocupación del espacio y una adecuada distribución de las actividades económicas, pudiendo servir para orientar la desconcentración.

Esta ponencia aborda la desigualdad socioeconómica como uno de los factores desequilibrantes del territorio en América Latina, vinculada con la velocidad con que se presenta la concentración urbana.

Para ello y desde un punto de vista teórico metodológico, asume el enfoque sistémico iniciado por Von Bertalanffy y desarrollado posteriormente por Luhmann, explicando la desigualdad como un fenómeno indesligable de la concentración, así como clase social o sociedad funcionalmente diferenciada.

Analiza a partir de datos estadísticos el estado de las ciudades en América Latina y el Caribe, significando casos como Brasil, Honduras y República Dominicana, los países con mayor ritmo de urbanización y los más desiguales, contrariamente a lo que sucede en países como Argentina, Chile y Uruguay que en la actualidad poseen menores ritmos de crecimiento por haber emprendido más tempranamente sus procesos de industrialización.

Aborda la desconcentración urbana como fenómeno que contribuye a disminuir las desigualdades. Sobre la base de algunos antecedentes, expone los retos fundamentales a los que se enfrenta el ordenamiento territorial, la redistribución de la migración.

Ponencia N.º 25. José Vicente Sánchez Cabrera, et al. Jerarquía de los instrumentos de ordenación del territorio sobre el urbanismo en España y en la Comunitat Valenciana: una cuestión pendiente

Los autores estiman la relajación del sistema de ordenación territorial y urbanístico, poniendo en peligro el alcance de los instrumentos legislativos para regular los procesos de asentamiento en el territorio.

Para ello exponen en primer lugar una visión general en el contexto europeo y español, la dispersión normativa en este caso a partir de la transferencia a la CCAA en 1978 y la jerarquía escalar en cuanto a regulación, así como el caso de la Comunitat Valenciana.

Para evaluar esa relajación fijan la atención en aquellos instrumentos que realmente han sido de utilidad en la toma de decisiones en el territorio, a través de sus niveles de relación o vinculación, manifestando la controversia que hace que muchos instrumentos de OT de carácter regional o subregional no terminen de cristalizar sobre el espacio geográfico. Ello lo califican como “fracaso colectivo” enumerando sus causas: falta de tradición, carencia de medios, falta de coordinación multinivel o tensión social, que acaban flexibilizando los

requisitos territoriales a favor de intereses de tipo económico o urbanístico, con balances desiguales en función de cada territorio.

Concretamente en el caso valenciano, exponen el “pack legislativo” armado en tres años con la legislación correspondiente a la OT y Protección del Paisaje de 2004, Suelo No Urbanizable de 2005, Reglamento de Paisaje ...difícil de manejar por los técnicos, unido a la gestación de una burbuja inmobiliaria especialmente visible en esta comunidad.

Exponen que la Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de 2014, trata de aunar en un mismo cuerpo legal este “pack”, introduciéndose sucesivos reajustes en 2015, 2019 y 2021, concluyendo una pérdida de herramientas y contenidos.

Ponencia N.º 27. Sergio Segura Calero. Una mirada transformativa al proceso de elaboración y aprobación del Plan de Acción Territorial de la Huerta de Valencia

La ponencia, dedicada a la ordenación del territorio para afrontar el reto de la sostenibilidad y el cambio climático, refleja la necesidad de precisar nuevos instrumentos de planificación. El trabajo explora las capacidades transformativas en el caso de la aglomeración urbana de Valencia que se corresponde con la cobertura del Plan de Acción de la Huerta de Valencia.

Para ello, desarrolla una investigación cualitativa que puede ayudar diseñar nuevos enfoques, con entrevistas a diversos agentes (instituciones, ONGs u otros colectivos), el marco de Wolfran y la escala Likert de cinco niveles.

La conclusión remite a la propia metodología expuesta como nueva herramienta para una transformación en materia de planificación territorial y urbana.

Ponencia N.º 28. Valdir Roque Dallabrida, Edegar Rotta y Pedro Luis Büttgenbender. Presupuestos epistémico-teórico-metodológicos que indican a abordagem territorial como referência na organizacao espacial

La comunicación presenta una revisión o mapeo de presupuestos teórico-metodológicos que analicen contextos socioeconómicos, culturales y ambientales, así como activos materiales e inmateriales como patrimonio territorial, con vistas a alternativas innovadoras y sostenibles para el desarrollo territorial.

Forma parte de una investigación iniciada en 2020 con un período de duración de tres años, hasta 2023, cuyo propósito es la realización de una matriz metodológica multidimensional, que pueda servir de referencia en la elaboración de diagnósticos territoriales.

Parte de cómo los instrumentos metodológicos tradicionales sustentados en enfoques disciplinares, no convergen para lograr una multidisciplinariedad.

Ponencia N.º 29. Marina Ambrosio González. La planificación territorial de los paisajes españoles para abordar la crisis ecosocial

En su ponencia la autora plantea el potencial de la planificación territorial para el abordaje de la crisis ecosocial, reseñando la importancia de una adecuada gestión de los usos del suelo.

Ello incluye la consideración del paisaje como fundamento de análisis de la dimensión socioecológica en los instrumentos de planificación territorial. Expone un planteamiento inverso al acometido de forma habitual que consiste en reducir la componente paisajística como una más en los instrumentos de ordenación.

La metodología establece un cruce de datos entre el Atlas de los Paisaje de España con el Corine Land Cover. Considera así mismo las relaciones expuestas en el informe del IPCC sobre Cambio Climático y Usos de la Tierra para evaluar las presiones y riesgos aplicadas a los estudios de caso del Plan Territorial en la Sierra de Gata y al Plan Territorial insular de Menorca.

Ponencia N.º 49. Ángela Martínez Rivas. Expansión urbana y presión inmobiliaria de áreas litorales en Chile

Versa sobre la situación que presenta el litoral en Chile, en concreto en el área metropolitana de Valparaíso, tomando como caso de estudio el complejo dunar Concón. La autora presenta la tensión litoral que, fruto, de la alta densidad de población, sufre el ámbito. Entiende que la normativa desarrollada ha resultado ineficiente, incluso, en ocasiones, inexistente, prevaleciendo los intereses económicos frente a la protección de un espacio tan vulnerable. Hace un repaso por la legislación y los principales instrumentos aprobados con efectos sobre el litoral, desde una perspectiva más general, para después centrarse en los principales caracteres que presenta el litoral en el entorno de Valparaíso, cuestión que concreta en: la desigualdad territorial; la presencia de un ecosistema único; y el conflicto de intereses (entre la expansión de las áreas urbanas y la presión ejercida sobre los entornos de su conurbación).

Realiza un interesante análisis de valoración de los tres factores que, a su entender, destacan en el desarrollo territorial de Chile, señala de esta forma:

- Una normativa muy eficiente en relación con la problemática antisísmica y enfocada en minimizar daños y proteger la vida humana, pero que ha fracasado como instrumento de ordenación territorial.
- La influencia litoral sobre todo el territorio y el consiguiente impacto en la economía y la sociedad, en la que destaca la autoriza la existencia de una normativa confusa y no muy acabada.
- La cada vez mayor interacción entre las áreas naturales y las áreas urbanas, fruto de la expansión de las ciudades.

Concluye la autora resaltando cómo la problemática situación que presentan las áreas litorales en América Latina y Chile se debe, en buena medida, a la falta de instrumentos de planificación.

Comunicación N.º 50. Comunicación de M.^a Emilia Casar Furió. La gestión de forma activa e integrada del patrimonio cultural

Se centra en la Infraestructura Verde del Paisaje bajo el soporte de la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana y, en particular, desde su conformación como sistema que incorpora los espacios con mayor valor ambiental, paisajístico y cultural. En particular, es objeto de la comunicación el objetivo 13 de la Estrategia Territorial Valenciana “la gestión del patrimonio cultural de forma activa e integrada” para ello, tras contextualizar el marco de referencia a partir de las directrices concretas en el marco de dicho objetivo, se centra en el patrimonio cultural, así como los principios directores de planificación y gestión. Por su parte, la autora lo pone en relación con la Ley de Patrimonio Cultural Valenciano y postula la necesaria preservación del entorno de los bienes culturales, lo que entiende “apunta a la incorporación de estos elementos culturales a la Infraestructura Verde del territorio”. Además, y entendiendo el turismo como elemento dinamizador, establece una serie de propuestas

estratégicas dirigidas a priorizar itinerarios con un contenido cultural amplio, que vertebran el territorio y tengan ramificaciones fuera del propio ámbito valenciano.

En síntesis, la comunicación describe el Sistema Territorial del Patrimonio Histórico y Cultural valenciano, en particular las propuestas estratégicas tendentes a la gestión unitaria del patrimonio natural y cultural desde su consideración como una red integrada e internamente articulada, como recurso para el desarrollo socioeconómico de la Comunitat Valenciana.

Ponencia N.º 51. Juan Garrido Clavero et al. Resultados del Plan Especial de Protección del Medio Físico (PEPMF) de la provincia de Jaén tras 35 años de su aprobación

Se analizan los resultados que, tras 35 años desde su aprobación, han tenido los Planes Especiales de Protección del Medio Físico y el Catálogo de Espacios y Bienes Protegidos formulados en las ocho provincias andaluzas. En particular, la investigación se centra en uno de ellos: el PEPMFC de la provincia de Jaén, con el propósito de calibrar sus efectos y valorar si han surtido el efecto esperado, para lo que se plantea un doble objetivo: dirimir si efectivamente el plan ha logrado proteger el medio físico de sus amenazas y el grado de éxito de este tipo de planificación.

Se concluye que el PEPMFC de la provincia de Jaén pone de manifiesto que una correcta implementación en la protección del medio ambiente puede ayudar a preservar la masa forestal, sin obviar que dicha preservación puede sustentarse en políticas activas de reforestación, políticas latentes de reforestación o incluso en el abandono del mundo rural. Y es aquí, donde la investigación entiende que el citado PEPMFC, representa un ejemplo de la implementación de políticas latentes de conservación, siendo efectivas para el fin perseguido, con el resultado de no sólo mantener sino también favorecer el incremento de la masa forestal ligeramente, incluso, en términos cualitativos, también se han visto favorecidas ya que buena parte de las formaciones forestales presentes en el ámbito han evolucionado hacia su serie climática.

Como contrapartida, el trabajo expone cómo una de las principales problemáticas a las que se enfrenta este PEPMFC, es que en la medida en que se van aprobando planes territoriales de ámbito subregional en el ámbito que ocupa, éste queda derogado en los municipios afectos, de manera que en aquellos cuyo planeamiento urbanístico municipal es anterior a la aprobación del PEPMFC, que data del año 1986, y que no incorporaban sus determinaciones, el suelo no urbanizable queda en lo que los autores denominan “una especie de limbo regulatorio”.

Ponencia N.º 52. Moneyba González Medina y Sonia de Gregorio Hurtado. El área metropolitana de Madrid: un caso singular de (des)institucionalización

Se aborda la problemática que subyace en torno a una de las figuras de entidad local prevista en nuestro ordenamiento jurídico: el área metropolitana. En particular, se centra en lo que la autora denomina “desinstitucionalización del área metropolitana de Madrid”.

Para ello, analiza de manera detallada la evolución que ha tenido a lo largo de los años y los diferentes intentos por instituirse en la respuesta a la realidad metropolitana de Madrid, con referentes como la redacción, en 1961, del Plan General de Ordenación del Área Metropolitana de Madrid; la promulgación de la Ley 121/1963, de 2 de diciembre, sobre el Área Metropolitana de Madrid y su ulterior reglamento de desarrollo; o la creación, en 1963, de la Comisión de Planeamiento y Coordinación del Área Metropolitana de Madrid (COPLACO), organismo autónomo dependiente del entonces Ministerio de la Vivienda, para promover y velar por la ordenación urbanística, y al que se encomendó la elaboración del Plan General

de Ordenación del Área Metropolitana de Madrid, que incluía entonces a 22 municipios, con el referente de tratarse del único plan metropolitano que se ha aprobado en la región. Pese a los antecedentes y evolución que detalla, apunta como, en la actualidad, el estado de situación que presenta es el de un tema que pese a su creciente importancia “está fuera de la agenda política”.

Entre las conclusiones que señala la autora se encuentran, la languidez del proyecto metropolitano a partir del año 1983, a favor de una nueva realidad institucional, la Comunidad de Madrid, que asumiría lo que la autora entiende como “competencias típicamente atribuidas a las áreas metropolitanas (planificación territorial, transporte, etc.)”; la progresiva desaparición en los textos normativos de cualquier alusión al espíritu o vocación metropolitana de Madrid; o la existencia de una única institución en la actualidad, con una naturaleza y función similar a otras instituciones típicamente metropolitanas, como la autoridad de transporte, resaltando como, pese a lo cual, no incorpora el término “metropolitano” en su denominación. Finaliza, recordando como en el año 2019, tuvo lugar durante la campaña de las elecciones municipales la última declaración institucional relacionada con la reactivación del proyecto metropolitano de Madrid. Lo que complementa con un ejemplificativo gráfico en el que señala las cuatro fases que entiende han tenido lugar desde la época de posguerra hasta la actualidad en el fallido proceso metropolitano, destacando sus principales hitos.

Comunicación N.º 53. Andrea Gañi Lezaun y Dámaso Munárriz Guezala. La revisión de la Estrategia Territorial de Navarra. Un nuevo reto conceptual en la OT

Se exponen los principales caracteres de la Estrategia Territorial de Navarra, aprobada en el año 2005, desde su visión estratégica, su carácter orientativo, el alcance del modelo de desarrollo territorial previsto en el instrumento o su carácter no vinculante. A partir de la misma, la ponencia se centra en los principales retos de la revisión de la Estrategia Territorial de Navarra, revisión motivada, entre otras, como nos exponen los autores, por los cambios socioeconómicos, las múltiples transiciones y los compromisos internacionales adquiridos por la Comunidad Foral, ante los que el instrumento de 2005 ya no podía responder.

En relación a la revisión de la Estrategia Territorial de Navarra, los autores, en primer lugar, detallan los principales retos de la revisión, tanto para el contenido como para el procedimiento administrativo; aborda la Agenda 2030 como herramienta de planificación y cómo la revisión del instrumento establece para cada ODS el efecto territorial y su alcance, detallando las principales cuestiones de cada uno de los 17 ODS. De igual forma, el trabajo plasma los retos disciplinares y de alcance de la ordenación territorial y cómo se introduce el concepto de desarrollo territorial sostenible como equivalente a cohesión territorial, a partir de diferentes retos: reto de las transiciones; reto de la gobernanza del territorio; reto de la vertebración; reto patrimonial y la gestión cultural; la dimensión ambiental y el reto climático; o la despoblación y el reto demográfico.

Ponencia N.º 54. Ponencia de Ícaro Obeso Muñiz. La ordenación del territorio en la costa cantábrica. Una visión comparada

Se propone analizar las transformaciones paisajísticas experimentadas en la costa cantábrica y el papel que en las mismas han tenido los instrumentos de ordenación del territorio en la configuración actual. Para ello, parte de las diferentes legislaciones e instrumentos de

ordenación territorial aprobados en las cuatro Comunidades Autónomas que conforman la costa cantábrica: Principado de Asturias, Cantabria, País Vasco y Galicia.

A través de diferentes imágenes aéreas comparativas de las últimas décadas, el autor lleva a cabo dicha comparación de la realidad territorial, exponiendo el papel que puede tener esta metodología para repasar los cambios experimentados en los paisajes del norte de España, lo que entiende puede arrojar luz sobre los actores protagonistas en la construcción litoral y el necesario cambio de paradigma de los planteamientos que la ordenación del territorio ha venido desempeñando.

Concluye apostando por “superar el papel de directrices, consejos y recomendaciones para apostar por modelos más similares a los de normas de obligado cumplimiento”, abogando por replantear la tendencia tradicional de observar el territorio de manera compartimentada en atención a las diferentes competencias, con ejemplos que cita, como carreteras, promoción económica o urbanismo, en los que se desvanece la perspectiva integral que aborde las cuestiones territoriales desde un prisma común.

Finaliza con un diagnóstico en el que enumera los aspectos que considera esenciales a partir del estudio comparativo realizado. Entre las debilidades, destaca la creciente demanda de viviendas vacacionales o de modelos de baja densidad en los entornos de las principales ciudades del litoral cantábrico, señalando como ello compromete un modelo territorial coherente con la realidad física, cohesionado socialmente y sostenible. Entre las amenazas, el autor apunta la mejora de la accesibilidad a través de las infraestructuras de comunicación y transporte, en particular, las autovías, o lo que denomina “cortoplacismo”, en el que frente al rápido beneficio (pone como ejemplos la creación de puestos de trabajo, la generación de riqueza o la mejora puntual) deberían contemplarse el beneficio social, la mejora de la calidad de vida y la protección de los recursos naturales. Pero también entiende que existen numerosas fortalezas, como el desarrollo normativo como base de la ordenación del territorio, en particular, la promulgación de las leyes en la materia y los sucesivos instrumentos. Por último, en el plano de las oportunidades, destaca las medidas incluidas en los planes y que han mostrado su eficacia como el tratamiento de la costa por el Plan de Ordenación del Litoral Asturiano.

Ponencia N.º 55. Esther Rando Burgos. La controvertida naturaleza jurídica de los planes territoriales y sus consecuencias jurídicas: particular referencia a la nulidad

La ponencia pone de relieve uno de los grandes debates jurídicos candentes como lo es el que se produce acerca de la naturaleza de los planes de ordenación urbana y los de ordenación del territorio como disposiciones generales, y por tanto reglamentarias, y las consecuencias de su nulidad que provoca grandes disfunciones e incrementa la inseguridad jurídica para todas las partes involucradas, puesto que, en muchos casos, las anulaciones se producen con un desfase temporal notable que afecta al planeamiento de desarrollo, a la adaptación del planeamiento municipal al territorial o los actos administrativos que tienen la cobertura jurídica en estos planes anulados.

La ponencia desarrolla una completa visión retrospectiva y de contexto sobre este debate, donde se han alternado dos tesis jurídicas de diferente matiz: una denominada unitaria, hoy predominante en la judicatura, donde cualquier vicio de un reglamento es causa de nulidad, y por lo tanto es expulsado del ordenamiento jurídico, con lo cual el plan tiene que retornar a la casilla cero; y otra tesis, la denominada gradual, según la cual cabría la interpretación de determinados vicios de un plan como no invalidantes y subsanables en su caso.

La autora analiza la jurisprudencia reciente del Tribunal Supremo sobre la anulación de los planes urbanísticos y territoriales, apreciando un ligero cambio de óptica, dentro de la tesis unitaria predominante, en la Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de mayo de 2020 (núm. rec. 6731/2018), en la cual se abre un camino a que para determinados vicios que pueden ser individualizados desde el punto de vista territorial o material, sin que afecten de forma sustancial al contenido del plan, pueda declararse su nulidad concreta, sin que ello suponga la nulidad de pleno derecho de este instrumento.

La ponencia, en su parte propositiva, expone los intentos de solución a este problema llevados a cabo desde el poder legislativo, a través de Propositiones de Ley que, hasta el momento presente, no han cristalizado. Estas propuestas abogan por modificaciones en la legislación básica del suelo y la reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa. Entre otras, se pueden destacar: distinguir claramente en el plan entre las determinaciones normativas, que pueden ser anuladas, y las que no lo son; limitar el plazo de la impugnación indirecta de los planes; permitir que los vicios individualizados pudieran subsanarse en un plazo determinado; y limitar el denominado efecto de cascada en la nulidad de un plan urbanístico o territorial.

Ponencia N.º 56. José Sergio Palencia Jiménez, Eric Gielen, Mercedes Almenar-Muñoz. La guía para la minimización del impacto territorial en la Comunitat Valenciana como herramienta de mejora de la gestión territorial

La guía para la minimización de impactos en el territorio viene a clarificar y resolver dudas técnicas, y de procedimiento de aplicación práctica, de las prescripciones legales en materia de minimización de los impactos territoriales en el suelo no urbanizable, producidas por edificaciones implantadas al margen de la legalidad, desarrolladas en los artículos del 220 al 231 del texto refundido de la ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje, aprobado por Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, del Gobierno Valenciano.

La ponencia contextualiza el problema de la minimización de impactos en textos legislativos anteriores, y expone la naturaleza real del problema estimando el número de viviendas que pudieran estar afectadas en algo más de 300.000, lo cual es clara muestra de la magnitud del problema en la Comunitat Valenciana.

La guía expone los criterios para definir los dos procedimientos de minimización de impactos que plantea la Ley: la situación individualizada y la colectiva. Para ello utiliza criterios territoriales, cartográficos y de procedimiento administrativo, con casuísticas diferentes en función de cada situación concreta.

Para clarificar y hacer posible el cumplimiento de la normativa, la guía establece una serie de recomendaciones en cuanto a los servicios urbanos, las condiciones de edificación y parcela, la mitigación de los riesgos de inundación y la prevención de los incendios en las zonas forestales.

Por último, la ponencia enfatiza el grado de participación y consenso entre los distintos agentes públicos y privados, durante el proceso de su elaboración, destacando los acuerdos alcanzados con otros departamentos del Gobierno Valenciano, lo cual ha supuesto una mejora de la calidad técnica del documento y una mayor legitimidad a la hora de su aplicación.

Ponencia n.º 57 + Póster. Patricia Arganda Marcellán, Waldimiro Gaspar Sosa, Chaxiaraxi Silverio Arteaga. Reglamento regulador de la Utilización del Suelo Agrario de Canarias. La aplicación de criterios agronómicos al suelo rústico.

La ponencia resalta el análisis realizado por las Directrices de Ordenación del Suelo Agrario en Canarias sobre la regulación de los usos del suelo agrario y los parámetros urbanísticos determinados por el planeamiento general urbanístico de los diferentes municipios del archipiélago.

Las directrices efectúan un análisis minucioso de los condicionantes y parámetros del planeamiento abarcando: las instalaciones para el almacenamiento de agua de riego, los accesos rodados y peatonales, los cerramientos y vallados, las modelaciones físicas del terreno, los cuartos de aperos, los almacenes, las infraestructuras de retención de suelo fértil, las instalaciones para la protección de los cultivos otras edificaciones agrarias.

Los autores sostienen que los parámetros de parcela mínima, retranqueos, ocupación de parcela, edificabilidad, distancias a linderos, altura de las edificaciones, condiciones de los vallados, entre otros, no son funcionalmente adecuados para los usos agrarios y ganaderos porque se han determinado desde una óptica urbanística y no agraria de los mismos, lo cual debe ser corregido para mejora la viabilidad del sector primario en las Islas Canarias.

Como solución, se apunta a la elaboración y aprobación de un Reglamento Regulador del Suelo Agrario que establezca una regulación homogénea de los actos de ejecución de la actividad agraria en función de parámetros y criterios de índole agronómico.

Ponencia N.º 58. Joaquín Farinós Dasí y Antonio Montiel Márquez. Gobernanza y Organización del Estado en clave territorial y desde los territorios

La ponencia se centra en la necesidad de incorporar el principio de la cooperación en el marco jurídico e institucional del Estado Español, de la misma forma que otros principios que sí cuentan con un soporte constitucional pleno como los principios de coordinación (desde una visión jerárquica) y el de la colaboración institucional.

Se define y explicita la cooperación territorial como principio y requisito necesario para el desarrollo local y regional y también desde el punto de vista de la Unión Europea, interpretando este principio como una categoría transversal desde tres enfoques: el gobierno y la administración del Estado, las teorías del desarrollo económico regional y local y la planificación y cohesión territorial, lo que relaciona fuertemente este principio con la ordenación y la gobernanza del territorio.

A continuación, la ponencia se centra en identificar las carencias de mecanismos y órganos capaces de realizar el adecuado ensamblaje entre las políticas territoriales, urbanísticas, ambientales, paisajísticas y sectoriales que mejoren la coherencia de las decisiones en materia de política territorial, denunciando que, en el caso español, las relaciones multinivel entre la AGE y las Comunidades Autónomas han acabado siendo escasas y jerárquicas, y fuertemente mediatizadas por los pronunciamientos del Tribunal Constitucional y el poder de la Hacienda española.

En el marco español, las relaciones horizontales de cooperación entre las distintas Comunidades han estado supervisados por las Cortes Generales y se han centrado en dos fórmulas: los acuerdos de cooperación (escasos y poco ambiciosos) y los convenios de colaboración más centrados en cuestiones concretas, y con una tramitación más sencilla, lo que se ha traducido

en una mayor frecuencia de los mismos, aunque de menor calado territorial y adoleciendo de una visión integral de los procesos que se producen en el territorio.

La ponencia, en su parte propositiva, aboga por la creación de órganos de colaboración y concertación técnica en materia territorial y a distintos niveles del territorio, el establecimiento de mecanismos de adecuados de compensación interterritorial y la consideración de la política de ordenación territorial como política integral capaz de dar coherencia a la planificación urbanística municipal.

Se evidencia la falta de mecanismos legales expresos, y los frenos tradicionales a las políticas de cooperación en el Estado Español. A pesar de ello, los ponentes identifican y relacionan diferentes modelos de cooperación ya existentes y entre las distintas escalas administrativas, e incluso de mecanismos de cooperación informal. A juicio de los ponentes, el balance de resultados puede considerarse de desigual y con un elevado margen de mejora, apuntando de forma positiva el funcionamiento del Consejo Interterritorial de Salud a raíz de la pandemia.

La ponencia concluye con la necesidad de implementar el principio de cooperación, más aún en un Estado diverso y compuesto como el español, y enumeran algunas propuestas como la elaboración de unas directrices y estrategias territoriales transregionales e incluso transnacionales como forma de avanzar y aprovechar algunas experiencias exitosas. En el fondo de lo que se trata es de normalizar y avanzar en los mecanismos de cooperación en el marco de un nuevo modelo territorial, en clave sistémica y a todas las escalas administrativas.

B.2. Lucha contra la despoblación: nuevas relaciones rururbanas y formas de desarrollo rural. Las Reservas de Biosfera como paradigmas de desarrollo sostenible.

Ponencia N.º 10. Edgar Iván Roldán Cruz. La figura del ejido mejicano en la política urbana y la expansión metropolitana del estado de Hidalgo

Se emprende el propósito de dimensionar los cambios de propiedad y uso de la tierra, la transferencia del suelo social, el ejido y su valor comercial, en la Zona Metropolitana Tizayuca en el Estado de Hidalgo, Méjico.

El abordaje teórico se efectúa desde referencias como la teoría marxista de la geografía o la apropiación de los recursos del espacio, utilizando diferentes herramientas metodológicas como la información estadística agraria o Sistemas de Información Geográfica del Catastro Rural, considerando de importancia la representación gráfica del ejido apoyada en SIG.

El autor expone cómo la semi-industrialización de la ZM Tizayuca a inicios de los años ochenta en la actualidad se caracteriza por la disminución de la rentabilidad, así como por la desaparición de ganaderos y empresas colectivas, distinguiéndose impactos negativos sobre el agua, el suelo y el aire, por lo que se intenta impulsar una nueva lógica de semi-industrialización a través de una serie de acciones como una plataforma logística y la consolidación de la ciudad del transporte.

Se aportan los efectos dispares y desafíos para los modos de vida de las comunidades locales por la expansión urbana legal, como la atomización del ejido, la eliminación del gobierno comunal participativo, la distribución de los recursos, la función agraria o la cultura rural sobre la que se construyeron los ejidos. Se destaca también la avanzada edad del ejidatario, la siembra de cebada de temporal cuando con anterioridad se plantaba maguey aguamiel/pulque, o los escasos jóvenes interesados en las actividades agrícolas a pesar de la posibilidad de la herencia de la tierra.

Como datos obtenidos a partir de la investigación cualitativa, se ha documentado el cambio de régimen sobre las parcelas de propiedad social a privada por parte de los ejidatarios, algunos de ellos presionados por corredores de promotores inmobiliarios, o los riesgos estimados por vivir en un ejido que aumenta la probabilidad de que una familia se encuentre en la pobreza extrema por terrenos mal vendidos o regalados y falta de trabajo.

Se trata de las consecuencias del cambio de uso del suelo en la frontera agrícola sin asesoría, ni tampoco vocación para una nueva actividad a desarrollar, debido a que la tierra ejidal fue considerada como un obstáculo para el crecimiento urbano, evidenciando la separación entre Naturaleza y Sociedad.

Ponencia N.º 11. Francisco Javier Sanz Larruga. Reto demográfico y ordenación del territorio

El autor expone como el despoblamiento rural y la falta de cohesión territorial demanda soluciones apremiantes. Además de una dinamización demográfica, se considera urgente una verdadera ordenación del territorio. Para ello se analizan las normativas adoptadas en España en esta dirección.

Entre las soluciones jurídicas que se han intentado por parte del Estado y las CCAA, se analizan las desplegadas en algunas CCAA particularmente en lo referido a los instrumentos de naturaleza territorial.

En cuanto al reto demográfico se muestra en primer lugar lo debatido en el Comité de las Regiones y Parlamento Europeo, así como las conclusiones del Consejo de la Unión Europea en 2020 y la respuesta en el Informe de la Comisión Europea sobre “el impacto del cambio demográfico”, poniendo de relieve su dimensión regional y local. En segundo lugar y como respuesta de las instituciones españolas, considera un hito importante la VI Conferencia de Presidentes celebrada en 2017, al mismo tiempo que se creaba la figura del Comisionado del Gobierno frente al Reto Demográfico. Así mismo, y poco antes de la declaración oficial por la OMS de la pandemia del Covid-19 en marzo de 2020, se crea el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, reafirmando así el compromiso del gobierno.

En este marco relata las medidas que comienzan a promoverse: definir y aprobar un modelo de gobernanza multinivel, el Plan España Digital 2025 que garantice una conectividad digital adecuada para el 100% de la población, el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, una de cuyas políticas palanca es la relativa a la Agenda urbana y el Reto Demográfico.

En lo que respecta a los instrumentos territoriales para la lucha contra la despoblación, expone aspectos relacionados con la ordenación del territorio de la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural, así como medidas propuestas para abordar la crisis territorial existente en zonas rurales como el Estatuto de los Pequeños Municipios o la iniciativa territorios rurales inteligentes, destacando de nuevo ideas relacionadas con la gobernanza multinivel, la descentralización de organismos o la ordenación rural multifuncional.

Por lo que concierne a las iniciativas de las CCAA, referencia la Ley de Ordenación del Territorio de Castilla y León de 1998, Aragón y la Directriz Especial de Política Demográfica y contra la despoblación de 2017, Galicia y la política de dinamización demográfica de 2021, Castilla-la Mancha y la Ley de Medidas Económicas, Sociales y Tributarias frente a la Despoblación y para el Desarrollo del Medio Rural de 2021.

Se trata, como precisa la Agenda Territorial 2030, de un futuro para todos los lugares de la Unión Europea (diciembre de 2020), de emprender acciones más coordinadas a todos los niveles geográficos y de gobernanza a fin de garantizar unas perspectivas de futuro positivas para todos los ciudadanos, comunidades y lugares.

Ponencia N.º 31. Francisco José García Salas. El artículo 45 de la Constitución Española: ¿mecanismo de cohesión territorial? Especial referencia a los agentes forestales

La ponencia comienza describiendo el art. 45 en el que se impone la obligación de conservar y mantener el medio ambiente. Aunque en principio sin relación con la cohesión territorial, articula esta en relación a la Administración y Agentes Forestales en tanto que agentes relevantes por su relación con la naturaleza, poniendo de relieve las casas forestales que ayudan, por un lado, a la creación directa de empleo y riqueza. Por otro, y dado que el agente forestal forma parte de una unidad familiar, a su vez estrechará lazos con otros ciudadanos, favoreciendo el mantenimiento y preservación de determinadas zonas de la geografía española que presentan despoblación, dificultad de comunicaciones, etc.

La transformación de estas casas forestales en aulas de la Naturaleza o alojamientos hoteleros por parte de algunas CCAA, no favorece una cohesión territorial o social.

Expone que la política del Ministerio de Transición Ecológica en materia climática, energía y medio ambiente para la transición a un modelo más ecológico, en el “Plan de Recuperación: 130 medidas frente al reto demográfico”, no contempla la Administración Forestal en general, únicamente orienta sus acciones a eliminar brechas, fundamentalmente la urbano/rural.

Ponencia N.º 32. Marian Simón Rojo, Rafael Córdoba, Estela de Labra, Alberto Godín, Laura Martínez, Nerea Morán, Daniel Parra, Rodrigo Redondo y Ramón Sota. Anillos verdes agroalimentarios y recuperación de la agricultura de proximidad, La oportunidad de los suelos agrarios en desuso en el área metropolitana de Madrid

La comunicación manifiesta el papel fundamental de la agricultura de proximidad para responder a los retos socioeconómicos y medioambientales aplicado al caso de Madrid.

Para ello localiza gráficamente entornos con posibilidad de recuperación en cuanto a un uso agroecológico, a partir de las bases del Corine Land Cover 2000 y 2018 cruzado con el planeamiento urbanístico.

Se establecen tres estrategias diferenciadas a modo de conclusión: a) espacios agroecológicos de cultura, experimentación y capacitación, b) espacios de impulso agrario vinculado a sistemas alimentarios locales y c) regeneración agroecológica en entornos en proceso de renaturalización, que se pueden hacer operativas en tres ejemplos de aplicación: el corredor agroecológico del Henares y el Jarama, el corredor pecuario del oeste y las tierras de labor de las periferias.

Ponencia N.º 59. Miriam Alonso Naveiro. El arte de la piedra seca del Camino de Santiago Primitivo como estrategia de reequilibrio territorial en Tineo

La autora manifiesta la importancia de la piedra seca en la contribución al desarrollo del medio rural en el Concejo de Tineo, así como su relación con el Camino de Santiago Primitivo, muestra de lo cual el Documento Marco sobre conservación, protección y gestión de construcciones en piedra seca en el Concejo de Tineo.

El estudio sobre el carácter paisajístico y cultural de estos elementos en el Camino de Santiago se ejemplifica para el caso del núcleo de Colinas de Arriba.

Se muestra el valor histórico y cultural del arte de la piedra seca como práctica patrimonial ya establecida por UNESCO desde 2018 y su interés como testigo de una forma de habitar el territorio, que refuerza por otra parte el paisaje cultural del Camino Primitivo.

Dentro de las diferentes tipologías constructivas menciona como las más significativas, los muros de piedra seca de contención y de cierre, delimitadores de fincas y caminos públicos -conectores de pastos y bosque-, los puentes de paso, o los elementos relacionados con la gestión del agua.

La valoración de este patrimonio y la dificultad de su conservación, por factores como el abandono de la actividad agraria y ganadera o la existencia de técnicas constructivas más rápidas y económicas, conlleva la elaboración del Documento Marco en el que se establece una descripción de las principales patologías, planteando por otra parte la participación social como estrategia para la defensa de este patrimonio cultural.

Ponencia N.º 60. José Manuel Gómez. Desequilibrio y segregación: un marco teórico para abordar las desigualdades espaciales sobre el territorio peninsular

El autor plantea un marco teórico para abordar los conceptos de desequilibrio territorial y segregación residencial como aspectos más relevantes que amenazan hoy la cohesión territorial en la Península Ibérica.

En primer lugar, expone la desigualdad espacial, un dispar posicionamiento geográfico de servicios reflejo de la estratificación social, en cuyo marco conceptualiza el desequilibrio territorial y la segregación residencial. En segundo lugar, los factores socio-históricos que han condicionado la realidad territorial actual en la que un 65% de la población vive en apenas un 4% de su superficie mientras que un 70% del territorio peninsular apenas se encuentra habitado por un 9% de la población.

Ante esta situación esboza qué activadores pueden cambiar estas dinámicas, nichos de especialización, políticas públicas y proyectos de desarrollo, así como qué condicionantes los limitan, argumentando que ningún territorio se encuentra al margen de cambios estructurales.

En cuanto a la desigualdad social, analiza primeramente estudios que la han abordado en los países occidentales, fijando las relaciones entre la desigualdad y la segregación residencial, una característica común a las grandes ciudades.

Formula luego cómo las geografías del descontento pueden convertirse en un elemento desestabilizador de las democracias liberales indicando a través de diferentes escalas, Unión Europea, Estado y CCAA, la convergencia entre sus regiones, más tras la reciente pandemia. No obstante, expone la existencia de un proceso sostenido de aumento de la actividad económica para el caso español en las zonas costeras y Comunidad de Madrid, y áreas costeras especialmente la zona del Algarve y franja urbana que une Lisboa y Porto por un lado y área metropolitana de Lisboa por otro para el caso portugués.

Seguidamente se aproxima a la segregación residencial a partir de factores como el aumento de precios de suelo, el crecimiento del suelo urbanizado y la exclusión social. Ello supone un serio problema para la formulación de políticas públicas que intenten evitar la segregación, haciendo hincapié en el Derecho Urbanístico como factor de agudización de la misma, lo que argumenta a través de diversos matices: la vinculación entre Derecho Urbanístico y antiguo derecho de propiedad, la disociación entre vivienda y ordenación territorial y urbanística que ha conllevado la desconexión entre derecho urbanístico y derechos sociales, la Ley del Suelo de 1998 que declaraba todo el suelo no urbano ni protegido como urbanizable, la inexistencia de legislación sobre diversidad de usos urbanísticos y tipologías de viviendas en el actual Derecho positivo.

En este sentido enfatiza la condición urbana como medio estructurante que determina la interacción de los actores sociales, concluyendo que son las clases altas las que más beneficios obtienen de la misma.

Como solución, plantea la designación de proyectos de interés social en todas las áreas a desarrollar, con independencia del nivel de ingresos de la población. Un objetivo, el de la mezcla social como contexto, requiere un modelo de ciudad compacta frente a la insostenibilidad del modelo disperso que prima la movilidad urbana privada, dado que este se traduce en contaminación, congestión y fragmentación de hábitats.

Ponencia N.º 61. Gestersú Regalado Zamora, Eduardo Martínez Díaz y Miguel Rubén Sánchez Guardia. La creación de la figura de parque agrario desde la participación en Canarias

Los autores exponen que la Ley de Suelos y Espacios Protegidos de Canarias habilita para la creación de la figura de parque agrario. Este impulso desde un mandato legal se trata de una particularidad del caso canario, contrariamente a lo que sucede en otros ámbitos del territorio nacional.

Se presenta una metodología para la identificación y delimitación de estos espacios como fase previa a la validación de la propia figura.

En primer lugar, manifiestan que la Ley vincula los parques agrarios al concepto de agrosistema, aunque trasciende lo meramente agrícola ya que fomenta la transmisión y desarrollo de los valores etnográficos, culturales y paisajísticos siguiendo la Carta Europea del Paisaje: paisajes estructurados y definidos por la aplicación de una técnica de cultivo concreta, paisajes agrarios cuyas características principales son el resultado de la plantación de uno o varios cultivos, paisajes de pastoreo.

Para ello identifican agrosistemas con valores etnográficos, culturales y paisajísticos relevantes para su protección, promoción y desarrollo. Por un lado, documentos científicos y académicos que constatan la dimensión histórica del espacio agrario a considerar y, por otro lado, los instrumentos de ordenación para la identificación de los mencionados valores y su delimitación territorial.

Según ello identifican enarenados naturales, enarenados de jable inorgánico y orgánico, enarenados de lapilli, gavias, bancales, policultivo de medianías, pastoreo extensivo.

En último término establecen los condicionantes territoriales que sirvieron para preseleccionar los espacios: suelos con tradición y potencialidad agraria, zonas agrarias de alto valor estratégico, suelos tradicionales con agrosistemas únicos con un elevado riesgo de desaparición, zonas dónde se realice pastoreo extensivo, zonas dónde las construcciones están vinculadas a las explotaciones agrícolas y tengan tipología de zona rural, considerar valores paisajísticos, etnográficos y culturales, suelos preferentemente fuera de espacios naturales protegidos.

En cuanto al diseño de la figura, muestran a continuación la puesta en marcha de un proceso participativo con las personas que mantienen la actividad del sector primario en los agrosistemas identificados. A través de dos fases, diagnóstico y validación, concluyen la necesidad de esta figura que aborde necesidades concretas detectadas para lo que plantean como posibilidad los contratos territoriales como instrumento de apoyo a las políticas agrarias.

Ponencia N.º 62. Víctor Pérez-Eguíluz, José Luis Lalana y María Castrillo. Propuesta de caracterización del medio rural en Castilla y León para el proyecto “Territorios Activos”

Los autores exponen el proyecto “Territorios activos. Diseño y desarrollo de un Living Lab para la caracterización e impulso sostenible de iniciativas innovadoras en el medio rural de Castilla y León”, que adapta metodologías previas, pero con una lectura propia. Definen aspectos como la distancia y medida de tiempo a los núcleos urbanos de CyL, a partir de umbrales absolutos de población y capacidad de prestación de servicios.

El objetivo del proyecto trata de identificar iniciativas innovadoras incluyéndolas en un mapa general, seleccionando posteriormente las consideradas más representativas que permitan a posteriori un proyecto piloto de innovación a escala territorial dado que el proyecto se encuentra en las primeras fases.

Formulan la cuestión sobre qué se entiende por medio rural, superando la visión que lo considera como un bloque por oposición a lo urbano, manifestando la necesidad del desarrollo de una nueva perspectiva que evidencie su contribución a la sostenibilidad.

Se eligen umbrales e indicadores para la caracterización del territorio rural, estableciendo una correlación entre el dinamismo económico y el volumen de población, tomando como punto de partida los establecidos por Eurostat (2012).

Por otra parte, se elabora una cartografía SIG con los parámetros de referencia de volumen de población y distancia, para establecer tres grandes grupos de medio rural dividido por provincias, analizando de forma diferenciada los municipios mayores y menores de 2.000 habitantes: rural de área funcional urbana, rural intermedio y rural remoto.

Ponencia N.º 63. Irene Ruiz Martínez, Néstor Vercher Savall y Javier Esparza Pérez. La promoción de sinergias rural-urbanas en la Comunidad Valenciana. Hacia una planificación comprehensiva del territorio

Exposición del trabajo desarrollado desde Living Lab Valencia para la identificación de sinergias urbano-rurales en el área funcional de Valencia.

En un capítulo introductorio los autores plantean la superación de la dicotomía rural / urbana para la cohesión territorial de las regiones de la Unión Europea, con una gran cantidad de enfoques, primando los realizados desde una óptica urbana frente a los surgidos de áreas rurales hacia el exterior, menos numerosos.

En el marco conceptual se reconocen tres grandes ejes a través de los que identificar las interacciones rural-urbanas: nuevas localidades, gobernanza en red y desarrollo inteligente, vinculados a la noción de espacio relacional fluido y dinámico, no delimitado. Por ello plantean la identificación de localidades como núcleos, no como límites. Esa identificación tiene implicaciones en términos de gobernanza de los espacios relacionales rural-urbanos, distintos de los determinados por fronteras administrativas.

Se aplica al caso de Valencia los enfoques Living Lab (lugar) y Comunidad de Práctica (tema) para explorar aspectos de gobernanza en relación a temáticas como nuevos modelos de negocio, infraestructura pública, sistemas de alimentación sostenible, conexiones culturales y servicios ecosistémicos.

Como metodología, han trabajado con una amplia muestra de actores a través de métodos participativos con el objetivo de aunar diferentes visiones a partir de talleres de trabajo, pero también señalando el papel destacado del gobierno regional para promover acuerdos de gobernanza rural-urbanas, destacando la gobernanza en red y el desarrollo inteligente.

B.3. *Iniciativas de desarrollo territorial desde las escalas de proximidad como forma de ordenar el territorio: Planes estratégicos locales (CLLD), Inversiones Territoriales Integradas (ITI)...*

Ponencia N.º 12. Enrique González López. Estrategia desarrollo sustentable resiliente "Plan Castrelo Miño más que auga y vino"

El autor expone el Plan Estratégico Local de Castrelo de Miño, municipio de la provincia de Orense sito en la margen izquierda del río Miño, identificando los problemas iniciales para su planteamiento tales como la despoblación, fincas agrarias y montes abandonados, núcleos a punto del abandono y deficiente conectividad.

Un proceso a largo plazo, 2021 a 2027, que analiza riesgos y resultados en la implantación de la estrategia.

La propuesta presenta y detalla siete ejes de actuación con actuaciones concretas para cada eje, que con carácter general se refieren a: 1) potenciación del Parque Náutico de Galicia, 2) mejora de la economía local a través de la reestructuración parcelaria, transformación de productos agroalimentarios y ordenación de montes, 3) atracción de nuevos pobladores, 4) creación de polos de conocimiento e inteligencia territorial con especial énfasis en el valor de los saberes tradicionales, 5) mejora de dotaciones e infraestructuras, 6) puesta en valor del patrimonio material e inmaterial, 7) reactivación económica a través del turismo de termalismo saludable.

Se trata de un planteamiento de desarrollo rural integrado, conservación ambiental y patrimonial que pretende conseguir un territorio resiliente.

Ponencia N.º 13. José Javier Serrano y Gloria Caravantes. Resiliencia y municipalismo: el papel de las corporaciones locales en la provincia de Valencia en tiempos de covid-19

Los autores manifiestan cómo el ámbito local en su dimensión territorial y social ha sido un espacio importante durante la crisis de la Covid-19. La propagación del virus en territorios urbanos y rurales ha mostrado la permeabilidad de este fenómeno creando nuevas necesidades que obligan a replantear el papel de los gobiernos locales.

Señalan el enfoque municipalista íntimamente ligado a las nuevas fórmulas de gobernanza urbana, en las que las políticas públicas se adaptan continuamente a los nuevos requerimientos y demandas sociales.

Por ello, el objeto es analizar las actuaciones desarrolladas por los ayuntamientos en el caso concreto de la provincia de Valencia desde la declaración del estado de alarma para hacer frente a la crisis.

La propuesta metodológica es cuantitativa, utilizando la encuesta autoadministrada de Google Forms a través de internet como método para la obtención de información con un total de noventa y ocho cuestionarios.

Los resultados atienden a la distribución geográfica y el papel de las entidades locales, resultando de los más significativos que el setenta por ciento de los ayuntamientos que respondieron a la encuesta, desarrollaron al menos una iniciativa solidaria, mostrando su papel estratégico.

Ponencia N.º 14. Aida López Urbaneja. Integración de los valores del paisaje urbano residencial de la CAPV en la gestión y ordenación territorial.

La autora expone como los barrios residenciales construidos como respuesta a la demanda masiva de vivienda, requieren de una rehabilitación que se adecúe a los estándares de calidad. Con este objetivo la Cátedra UNESCO de Paisajes Culturales del Gobierno Vasco ha elaborado una Guía de Buenas Prácticas en Paisaje a fin de desarrollar una herramienta que, de forma análoga al nivel territorial, encamine buenas prácticas a escalas de proximidad.

En primer lugar, manifiesta los aspectos positivos de las Guías de Buenas Prácticas al fundamentarse en hechos concretos y necesidades que desde la Ordenación Territorial han de abordarse, ofreciendo pautas sobre ámbitos en los que aparecen múltiples variables que atender, entre los que destaca la calidad de vida de la población.

En segundo lugar, entre los objetivos de la Cátedra UNESCO de Paisajes Culturales de la UPV, destaca su convenio con el Departamento de Planificación Territorial del Gobierno Vasco, para el desarrollo de herramientas que establezcan una mejora paisajística.

En tercer lugar y en el marco de esta colaboración, se pone el foco en la rehabilitación y regeneración urbana de los desarrollos residenciales de mediados del s. XX, cuyos entornos se caracterizan por un parque inmobiliario envejecido. Ello lo justifica a través de una breve caracterización del paisaje urbano residencial, así como el contexto socio-histórico de los desarrollos residenciales de la CAPV.

La metodología para el desarrollo de un diagnóstico y una propuesta de actuación sobre los entornos residenciales, se enfoca en definir una serie de indicadores y criterios para poder elaborar las proposiciones de mejora, entre los que establece desarrollo y localización, relieve, entorno y singularidades, considerando también criterios que permitan evaluar problemáticas tales como visuales y perceptivas, confort y eficiencia energética, accesibilidad, inclusión social, movilidad sostenible y conectividad socioecológica.

Para ello toma una serie de casos de estudio: Errentería, Vitoria-Gasteiz y Bilbao, enumerando las propuestas de mejora paisajística a escala de barrio y escala de edificación, una herramienta que ofrezca un acompañamiento a las Administraciones Locales y equipos técnicos a la hora de abordar estrategias de regeneración de barrios.

Ponencia N.º 15. Rogerio Leandro Lima, Carolina Rezende, Tamara Francine Silveira. Cidades Médias, Policentralidade e dinâmica territorial na regio centro norte do Rio Grande do Sul-Brasil

La ponencia aborda la policentralidad y las posibles áreas funcionales de ciudades medias en el norte de RS, región que presenta dos áreas principales la ciudad media de Passo Fundo y el área de Erechim, así como dos áreas secundarias, Carazinho y Federico Westphalen. Con economías de agronegocio y máquinas agrícolas, se trata de una región con una fuerte concentración de población en las mayores ciudades de la región.

Se expone una reflexión sobre ciudades medias, sus áreas funcionales y su relación con la dinámica territorial, la policentralidad como recurso metodológico y como dimensión que permite entender los sistemas de redes de ciudades. Desempeñando estas un papel clave en el ordenamiento territorial en cualquier escala, lo aplica al caso concreto de RS a partir del análisis de flujos pendulares.

Con base en el estudio de datos, población y sectores económicos, caracteriza las posibles áreas interpretando gráficamente su configuración y los principales flujos e interacciones socioespaciales entre las ciudades de la región.

Expone que su configuración policéntrica demuestra una fuerte centralidad en Passo Fundo con economía de agronegocio, destacando en Erechim la prestación de servicios educación y salud, en tanto que en las áreas secundarias sus economías sirven de apoyo al agronegocio, máquinas e implementos agrícolas.

Ponencia N.º 76. Juan José Pons Izquierdo. El fondo de Cohesión Territorial de Navarra: una nueva herramienta financiera para el equilibrio del territorio

Ante la insatisfacción de los resultados del modelo de financiación local, expresados por los indicadores de la Estrategia Territorial de Navarra, los cuales muestran un aumento de los desequilibrios territoriales en la Comunidad Foral, la ponencia expone el cambio de modelo planteado por el Gobierno de Navarra en la Ley Foral 4/2019, la cual ofrece cobertura a un nuevo instrumento de financiación local basado en criterios de cohesión territorial: el Fondo de Cohesión Territorial.

El autor expone el marco normativo actual en Navarra, sus carencias y disfunciones para, a continuación, defender el marco justificativo de la nueva propuesta basada en el concepto, objetivo y política de la cohesión territorial, en el cual profundiza desde todas las escalas de intervención en el territorio, remarcando finalmente la necesidad de su utilización a escala local.

Con estas bases conceptuales, la metodología utilizada se basa en identificar y reforzar el protagonismo territorial que juegan determinados municipios, los cuales ejercen una capacidad tractora fundamental para el equilibrio territorial de la Comunidad Foral.

El diseño del Fondo parte de los principios rectores de la Estrategia Territorial de Navarra, considerándose 19 variables relacionadas con la centralidad, la competitividad y la vertebración y capacidad de relación de los municipios.

Con la aplicación de este método se barajaron dos opciones: una de reparto del Fondo de Cohesión de forma generalizada proporcional a la puntuación, y otra más selectiva concentrando los esfuerzos en la jerarquía del sistema urbano navarro. Para ello se identificaron seis niveles desde el suprarregional al comarcal, abarcando un total de 29 municipios con mayor protagonismo territorial, los cuales suponen el 75% de la población.

El autor reconoce la dificultad de implementar este Fondo de Cohesión, como la falta de valoración de los servicios ecosistémicos que prestan los municipios rurales, la puesta en marcha de fórmulas de cooperación y la necesidad de un consenso político más amplio.

4. A modo de síntesis final

Cuando, en el seno del X CIOT, se planteó dedicar un eje temático a la “Cohesión territorial como equilibrio, articulación y coherencia de las políticas sobre el territorio”, a la luz de los resultados expuestos y el interés que el mismo ha suscitado fruto, entre otros, del elevado número de trabajos presentados al mismo, podemos afirmar que se está ante una de las temáticas de mayor debate en la actualidad, que cuenta ya con un largo recorrido pero que, sin lugar a duda, la crisis generada por la pandemia ha vuelto, con más fuerza si cabe, a poner en la palestra.

Desde diferentes perspectivas, enfoques y disciplinas se observa un nexo común: la necesidad de una efectiva cohesión territorial. Anima observar cómo se avanza, si bien no con el ritmo que fuera deseable, hacia esta meta. Y se hace, además, con múltiples referencias, ejemplos y modelos que los diferentes ponentes y comunicantes ofrecen, con el valor añadido de poder conocer desde una perspectiva conjunta distintos “pequeños” avances, pero cuya suma y adecuada articulación pueden servir de soporte para el objeto pretendido.

Parece adecuado recordar que precisamente uno de los principales propósitos del CIOT, desde sus comienzos y ya en su décima edición, es posibilitar esta visión compartida de experiencias, tratando de romper con las perspectivas sesgadas que tienen lugar cuando, fruto del propio reparto competencial (no olvidemos que el propio carácter de competencia autonómica de la ordenación del territorio, favorece lo anterior, unido, como también se aborda en este Eje, a la carencia de una efectiva y real coordinación interadministrativa, medio necesario para articular las competencias en un Estado autonómico), nos ceñimos al territorio desde su perspectiva más administrativa y cercada por los propios límites creados por ésta.

Por ello, abordar el reto que supone la cohesión territorial, requiere, como ha quedado patente, conjugar y poner sobre la mesa los diferentes vértices presentes en el mismo:

- las cuestiones teóricas (territorio, sistema territorial, metodologías, rutinas de gobernanza, etc.)
- los grandes retos que aún tiene por delante el Derecho, fruto de la diversidad y la conflictividad normativa en su aplicación y las consecuencias que de lo anterior se vienen generando; también los de otros pilares claves para la resiliencia y la cohesión como son el paisaje y el patrimonio
- las relaciones urbano-rurales, con manifestaciones como la despoblación o los grandes desequilibrios territoriales, a favor del litoral y las grandes ciudades, incapaces de acoger más población frente a extensos ámbitos rurales que luchan por frenar la despoblación
- se obvia con todo ello una realidad, la necesaria complementariedad y reciprocidad que el binomio urbano-rural tiene y las sinergias que el segundo representa para el primero.

Todo ello, se ha conjugado en los casos de estudio y experiencias prácticas que posibilitan una mejor comprensión de la dimensión de la temática tratada. Fundamental para la meta propuesta, a su vez, esa perspectiva común que un espacio como este CIOT posibilita, contando con experiencias internacionales, con referentes de América Latina, pero también nacionales, tanto desde el propio marco estatal, como a nivel autonómico, pudiendo de esta forma conocer cómo se vienen desarrollando o articulando las diferentes temáticas desde buena parte de las Comunidades Autónomas. Un buen banco de pruebas y una buena base para el análisis comparado del que poder entresacar diagnósticos y algunas lecciones que no hacen sino reforzar la evidencia de la necesidad de continuar con la tarea de dar soporte a esta política pública para una mayor cohesión social (bienestar) y territorial.

EJE B.1: Ordenación del Territorio desde la escala subregional y su relación con el urbanismo y las actuaciones estratégicas: marco legal y procedimental; condicionantes, limitantes y posibilidades de mejora para una adecuada gobernanza

Desarrollo territorial, proximidad y agenciamiento de desarrollo, enfoques convergentes para impulsar políticas regionales en un contexto de interacciones rural-urbanas en el ámbito latinoamericano

Javier Delgado Macías¹

Resumen

Se expone un marco metodológico, conceptual e instrumental para interpretar interacciones formales que se dan entre territorios rurales y urbanos, a partir de la yuxtaposición de tres enfoques de aplicación en políticas públicas: el desarrollo territorial, la proximidad geográfica y el agenciamiento de desarrollo. El objetivo es avanzar en la construcción de nuevos marcos operativos y de gestión pública, dirigidos a construir formas emergentes de planificación territorial en unidades espaciales preestablecidas, a las que denominamos sistemas territoriales. Se ejemplifica con un estudio de caso referido al estado de Morelos, México.

Abstract

A methodological, conceptual and instrumental framework is exposed to interpret formal interactions that occur between rural and urban territories, based on the juxtaposition of three application approaches in public policies: territorial development, geographic proximity and development assemblage. It is to advance in the construction of new operational and public management frameworks, aimed at constructing emerging forms of territorial planning in pre-established spatial units, which we call territorial systems. It is exemplified with a case study referring to the state of Morelos, Mexico.

Palabras clave

Desarrollo territorial, proximidad geográfica, agenciamiento de desarrollo.

Keywords

Territorial development, geographic proximity, development assemblage.

¹ Doctor en Geografía por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Investigador titular adscrito al Programa de Estudios Regionales del Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias (CRIM) de la UNAM, Cuernavaca, Morelos, México. Pertenece al Sistema Nacional de Investigadores. javierdelma@gmail.com

1. Introducción

El contexto de los estudios sobre “el desarrollo” y “el territorio” se caracteriza por una diversidad de enfoques que los abordan. De manera particular, sobre el desarrollo territorial, hay una amplia gama de factores explicativos, desde aquellos convencionales que ponen el énfasis en la infraestructura física, pasando por las formas de organización empresarial y las estructuras productivas, o los que incorporan nuevos elementos relacionales como la confianza, la creatividad, la cultura e identidad y la resiliencia (ILPES, 2013, pág. 37). En nuestro punto de vista, el campo que más ha interesado en la región latinoamericana tiene que ver con los ámbitos de desarrollo de los territorios denominados rurales y, en muchos casos, sus relaciones con las ciudades

En este estudio nos interesa resaltar dos aspectos predominantes que tienen que ver con las aplicaciones más frecuentes de los enfoques territoriales del desarrollo y presentar, bajo esta discusión, variantes que pudieran ser replicables a las realidades de “los territorios” en países como México.

El primero de estos aspectos se refiere a las distintas formas en que los postulados del desarrollo territorial incorporan, de manera ineludible, a las instituciones públicas y a las políticas estatales, y de cómo éstas asumen su papel y responsabilidades en las mediaciones con los actores locales. Muchos de estos enfoques, incluso, admiten la importancia del enfoque territorial como modalidad gerencial² y de responsabilidad preponderante del Estado, en este caso, convertido, el Estado, en acción pública (y más recientemente, también colectiva), para la promoción del desarrollo, dejándole, de manera involuntaria, un papel pasivo a las sociedades locales productivas y a la ciudadanía en general.

El otro aspecto tiene que ver con la dimensión particular con que se identifica “lo territorial” dentro de la diversidad de enfoques. De la misma manera que se le ve a la institucionalidad pública, hay una recurrencia en asignar el calificativo a procesos técnicos enfocados a la organización, administración, ordenamiento o planificación, entre muchos otros, donde “lo territorial” es un atributo de referencia locacional o de toponimia geográfica (o denominación oficial administrativa de lugar). En esta forma de observar lo territorial, el territorio es el artificio para promover el desarrollo, es la caja que contiene todo aquello que nos interesa estudiar o analizar, también, se le considera, al territorio, como la expresión resultante del contenido (sistema territorial), en aras del desarrollo al que se aspira llegar. En estas modalidades de asumir al territorio, se analizan los estilos de vida, los conflictos, las historias regionales, las relaciones de producción y de culturización, las relaciones políticas, los conflictos ambientales, el control y el poder territorial, etcétera, en su dimensión de ubicación: ciudades, barrios, municipios, comunidades, pueblos, rancherías, considerando al territorio como variable de localización geográfica o nomenclatura administrativa de “lugar”³, o, en un sentido más amplio, en su concepción como instrumento tácito para alcanzar el desarrollo social.

² El modelo aún predominante de la **gerencia pública** (o nueva gerencia pública) incorpora principios empresariales dentro del sector público, busca un Estado más eficiente y cercano a las necesidades de los usuarios, los cuales son vistos como ciudadanos-clientes en la búsqueda de mejor atención. Sin embargo, la evidencia de la insuficiencia directiva de los gobiernos para enfrentar los problemas sociales desde la perspectiva gubernamental, en el escenario de nuevas realidades que conducen a replantar la forma de interactuar el Estado con diversos actores públicos y privados en la gestión de lo público, conduce al **modelo de gobernanza**, un modelo que surge para establecer relaciones más horizontales, coordinadas y articuladas entre el Estado y los diversos actores a diferentes escalas territoriales (Muñoz, Patricia, 2020: 103, 105 y 106).

³ Hay otra forma de concebir al territorio, no sólo como el cajón que recibe y contiene infinidad de elementos en su constitución, también como unidad, como hecho, como instrumento analítico y recurso metodológico. Al respecto, Rogerio Haesbaert (2021) esboza este camino alternativo para identificar una perspectiva que presenta

Ambos aspectos tienen relevancia predominante, sobre todo en el ámbito de los organismos internacionales quienes, desde finales del siglo XX, pero, sobre todo, lo que va del XXI, han asumido un interés en el espacio como dimensión de “lo territorial” y han posicionado enfoques de gestión ligados a su actuar institucional⁴. Lo que en sus inicios fue una respuesta de reacción corporativa frente al posicionamiento y multiplicidad de estudios que de manera genérica se englobaban en el concepto de “nueva ruralidad”, el enfoque territorial de desarrollo pregonado por estos organismos internacionales (mayoritariamente ligados a la problematización del mundo rural, aunque no sólo a ello), poco a poco se fue convirtiendo en un espacio de actuación múltiple y diversa, no sólo en términos conceptuales y como campo de estudio pluridimensional para el ámbito académico y multidisciplinario.

Sin duda que al día de hoy son muchos más los aspectos que sobre el papel del desarrollo territorial en los países latinoamericanos deberían destacarse, que sólo los antes expuestos, incluso aquellos que critican del enfoque territorial actuante la reproducción de las mismas prácticas de siempre (Echeverri, 2015), o, quienes consideran que la adopción del enfoque territorial es una respuesta desde lo local:

“es producto de la emergencia de gobiernos populares que al iniciar este siglo rompieron con el formulario neoliberal para crear o fortalecer arreglos institucionales de participación social en la gestión pública, disminuyendo la distancia entre el Estado y la sociedad” (Silva, 2009, citado por Piraux y Caniello, 2016).

En síntesis, el abordaje de la institucionalidad pública y su relación con el enfoque de desarrollo territorial que aquí nos interesa, se plantea desde la perspectiva de la funcionalidad relacional, asimilada del enfoque de proximidad de la escuela francesa de economía y geografía de las dinámicas de proximidad⁵, y del enfoque de agenciamiento de desarrollo de elaboración propia, como campos de acción de los actores locales y la esfera pública, resultante de las relaciones interactivas campo-ciudad. Específicamente, nos proponemos resaltar la relevancia que tienen los ámbitos rurales, periurbanos, perimetropolitanos y regionales en la esfera de la gestión y la ordenación territorial, ponderando las interacciones

al territorio (región) más allá de verle sólo como hecho concreto (evidencia real), o como artificio teórico (constructo crítico), sino como instrumento para propuestas concretas de transformación. Esta es la idea que guía nuestra investigación.

⁴ Algunos ejemplos: La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) se acerca al enfoque territorial en la década de los años 80 con acciones dirigidas principalmente a países africanos y de América Latina; la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en el año 2001 incorpora la dimensión territorial, en sus inicios aún con un sesgo al crecimiento endógeno, y lo incorpora a sus enfoques de políticas regionales; al mismo tiempo y específicamente en América Latina, lo hace el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) ganando importancia regional en aquellos países donde este instituto tiene mayor incidencia; por su parte la CEPAL, organismo de las Naciones Unidas y con mucha mayor tradición en enfoques de índole espacial y regional (a través de su Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social -ILPES-), pone pautas importantes sobre la importancia del territorio en las políticas públicas latinoamericanas e incorpora este enfoque en el diseño de estrategias de planificación gubernamental y ordenación del territorio en dimensiones de multiescala.

⁵ El enfoque de dinámicas de proximidad refiere a un marco analítico para comprender fenómenos subyacentes a la interacción de actores. Se fundamenta en la multiplicidad de escalas espaciales donde las personas sitúan sus acciones (Torre y Rallet, 2005, pág. 49). La idea central de la propuesta de proximidad sostiene que las dinámicas de interacción, coordinación y organización entre individuos estarán condicionadas por el grado en que se comparten conocimientos (proximidad cognitiva), instituciones (proximidad institucional), lazos familiares y/o de amistad (proximidad social), la pertenencia a una misma organización (proximidad organizacional) y a un territorio (proximidad territorial), así como en la dimensión espacial, basada en la separación física entre actores (proximidad geográfica) (López-Santos, J., Castañeda-Martínez, T. y González-Díaz, J. 2017, pág. 3).

funcionales mediadas por unidades territoriales conceptualmente definidas como ciudades intermedias. Es decir, nuestra atención se coloca en el campo de la planificación regional y del ordenamiento territorial.

2. ¿Qué del territorio?

Hay consenso en considerar que en los enfoques territoriales la multidimensionalidad es clave para entender “lo territorial”, y, a ello, nosotros agregamos que la multiescalaridad representa el método para acceder al entendimiento de la complejidad de procesos y relaciones que se establecen entre actores y factores, en un territorio. ¿Por qué multiescalar? Al referirnos a las escalas nos situamos más allá de la dimensión físico-geográfica o espacial de un lugar, o sólo del tamaño asignado por tal o cual indicador (por ejemplo, ciudades grandes en extensión, pero pequeñas en población), más bien, hablamos de procesos territoriales que se expresan en multiplicidad de dimensiones y de lugares al mismo tiempo, lo que en su expresión relacional representa su territorialidad.

En este sentido, Doreen Massey (2005) señala:

“el espacio (territorio) es producto de relaciones (y de la falta de relaciones). Es una complejidad de redes, una malla, de vínculos, de prácticas, de intercambios, tanto a nivel muy íntimo (como el del hogar) como a los niveles de la ciudad, el país, lo global”.

De acuerdo a ello, producimos el espacio en el manejo de nuestras vidas. La dimensión relacional del territorio son las expresiones vivas de dichas interacciones, de redes que se multiplican de lugar a lugar y a distintas escalas físicas, funcionales y organizacionales.

Lo que permite definir ¿qué tan territorial es el enfoque territorial que pregonamos? tiene que ver con la forma en que accedemos el concepto de territorialidad.

En un contexto más amplio, la territorialidad es la dimensión organizada del territorio, de la cual Edward Soja considera que:

“Hay una territorialidad específicamente humana que tiene tres elementos: el sentido de la identidad espacial, el sentido de la exclusividad y la compartimentación de la interacción humana en el espacio... Proporciona un sentimiento de pertenencia a una porción particular de tierra sobre el que se tienen derechos exclusivos, e implica un modo de comportamiento en el interior de esa entidad” (Soja. 1971).

Además, la territorialidad no se refiere únicamente a un espacio geográfico con historia e identidad, sino que es también el resultado de una compleja construcción social, dinámica y multifuncional (Montenegro, 2021). Entonces, el territorio es el sistema relacional y las relaciones sistémicas su territorialidad. Es un sistema socialmente identificado por los actores presentes en él, regulado por vías institucionales formales y mediado por diversidad de instituciones no formales que le dan al territorio su valor de identidad⁶. En este sentido, al territorio uno se puede aproximar a través de una serie de principios que le dan, cada uno de ellos, un carácter funcional distintivo (Figura 1).

⁶ Concebimos a una institución como una forma de organización social (privada o pública, individual o colectiva), que cumple una función específica en la sociedad, y que obedece a normas y a una estructura que funciona mediante roles (impuestos o consensuados) que sus miembros asumen. Las instituciones formales, como un gobierno, una universidad, una cooperativa, operan a través de documentos, leyes o decretos, mientras que las instituciones no formales son asociaciones que se expresan a partir de su propia dinámica, que se rigen por normas derivadas de la costumbre, de hábitos, y de la propia naturaleza de las relaciones humanas.



Figura 1. Principios básicos de la organización territorial. Fuente: elaboración propia.

En resumen, el territorio es la expresión material resultante de las interacciones del conjunto de actores, factores y dimensiones organizativas, por lo tanto, es el ámbito de la planeación y de la gestión pública y ciudadana, es “objeto” del ordenamiento territorial. Su proyección como sistema relacional se posibilita mediante el aprovechamiento de sus recursos y potenciales, a partir de condicionantes locales y ambientales tales como: las interacciones urbano-rurales que sostienen una estructura territorial, los sistemas productivos locales que especializan o complejizan la sostenibilidad económica, las redes colaborativas y cooperativas que modelan las funciones redistributivas como competencia de los actores sociales, las acciones de gobernanza territorial como mediación horizontal entre el Estado y la población, los actores sociales y gubernamentales en sus representaciones institucionales que determinan las cualidades organizativas de los territorios.

2.1 *El campo y la ciudad, la ciudad y el campo, o, “el territorio”*

El territorio tiene adjetivos: la ciudad es territorio y el campo también lo es, pero cuando logramos reconocer las interrelaciones entre ambas figuras simbólicas, entonces ni urbano ni rural, sino “territorial”. Esta dimensión o territorialización se expresa como entendimiento de las interacciones entre factores, actores y lugares, y es resultado de las relaciones múltiples que llevan a cabo las personas en los lugares mediante procesos y arreglos societales formales. Referido al ámbito de las políticas territoriales, significa, como propósito, construir figuras institucionales que dejen atrás el suponer a lo rural como opuesto a lo urbano, que ignoran la multiplicidad de interacciones entre ambos.

En esta comprensión relacional, el territorio es un conjunto de relaciones sociales que dan origen y a la vez expresan una identidad y un sentido de propósito compartidos (Schejtman y Berdegué, 2004, pág. 5). Y la esencia relacional del territorio (relaciones entre actores, entre poblados y localidades, entre instituciones y estructuras, y otros), amplía la perspectiva hacia una comprensión del espacio rural a partir de sus interacciones (Fernández J., Fernández, M., Soloaga, I., 2019, pág. 14).

En los territorios, las relaciones sociales son entendimientos compartidos que denotan subordinaciones formales o impuestas y conflictos recurrentes. Entran en juego estrategias e intereses de distintos actores en los que interactúa lo económico, lo político, la cultura, el desarrollo y el medioambiente (Bebbington, 2016). Específicamente, las políticas que se dirigen a la comprensión de las relaciones campo-ciudad reconocen de manera creciente estas articulaciones e intercambios cada vez más estrechos y complejos, pero en los que lo rural, sin embargo, se mantiene subordinado a lo urbano. Baste observar que, a pesar de su evolución, las relaciones urbano-rurales son hoy expresiones de dominación espacial, de poder territorial⁷ entre territorios, en un “modelo urbanita” que impone sus estilos de vida, acumulación física de factores y personas, y concentración de plusvalías territoriales (y excedentes de todo tipo), sobre otros modos y prácticas de vida propios del mundo rural (y de las periferias urbanas), sin reconocer las transferencias históricas que el campo le ha aportado a las ciudades para su existencia formal.

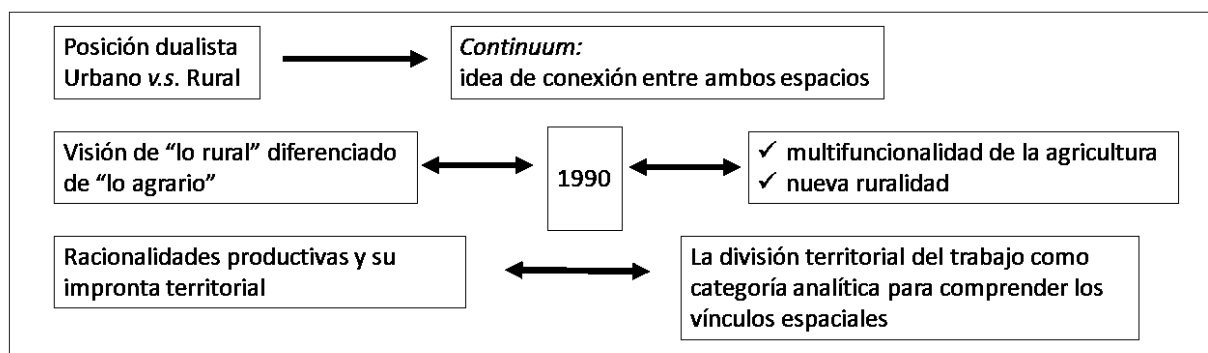


Figura 2. Lo rural y lo urbano en su evolución. Fuente: elaboración propia a partir de Ana Laura Picciani, “Discusiones teóricas sobre la dinámica funcional en el vínculo espacial urbano y rural”, PAMPA núm.14, 2016.

Aún y con estas relaciones asimétricas, reconocer a “lo rural” como ámbito primordial de “lo territorial” permite suponer que, en sus interacciones con ámbitos urbanos y metropolitanos, los estilos de vida que sobreviven en los territorios rurales se desenvuelven a partir

⁷ El concepto de poder expresa la energía capaz de hacer que la conducta de los demás se adapte a la propia voluntad. Para J.E. Sánchez (1992), las relaciones de poder asumen una forma espacial-territorial, dado que es el espacio el lugar en el que se materializan aquellas. Los factores que ligan las relaciones de poder al espacio geográfico son: 1) la necesidad de que exista una coherencia entre relaciones de poder y articulación del espacio (el espacio, bien articulado y ordenado, es un medio material para el funcionamiento del poder y de la sociedad); 2) la consideración del dominio del espacio por los grupos sociales (puesto que cada grupo necesita dominar, controlar, el espacio, tanto desde un punto de vista material -apropiación del territorio-, como desde un punto de vista de influencia -intervención sobre el territorio desde una relación de poder, sin necesidad de apropiárselo-); 3) la consideración de la localización de las fuerzas de decisión en su relación con la organización del espacio (es interesante conocer dónde se ubican los centros de decisión de los que partirán los procesos de organización territorial).

de sus fortalezas histórico culturales y representan potenciales territoriales que, en algún momento, recibirán el reconocimiento que merecen dentro de un sistema territorial organizado, tarea primordial de la planificación del espacio en sus interacciones.

3. Ciudades intermedias en las interacciones territoriales

Una ciudad intermedia es aquella que ocupa “un lugar relacional y funcional” en la red territorial de un país, o del sistema regional (urbano/rural), pero no sólo eso, hace referencia a un contexto territorial específico bien definido. El término denota una relación con las jerarquías y redes, teniendo en cuenta las redes territoriales, los espacios rurales vinculados, así como los sistemas ambientales naturales que condicionan el funcionamiento de los espacios urbanos.

Las ciudades intermedias son urbes que crean nexos entre zonas rurales y urbanas mayores. Juegan un rol de nodos de desarrollo, de dotación de servicios básicos, producción de bienes y servicios que añaden valor e identidad a la producción del campo y atraen insumos de las grandes urbes para generar intercambios, empleo y movimiento dinámico de las economías locales (IICA, 2021). Al incorporarlas como instrumentos de la política pública, nos planteamos su inclusión dentro de una red territorial amplia, como figuras de intermediación en las formas de interacción con los ámbitos rurales. Es una manera de revalorizar el valor que tienen los espacios rurales en la funcionalidad territorial, si bien, con dinámicas distintas pero complementarias. También, es una forma de proponer al territorio como una figura formal, como una construcción de tramas sociales-territoriales, y como instrumento del desarrollo sostenible al que aspiramos.

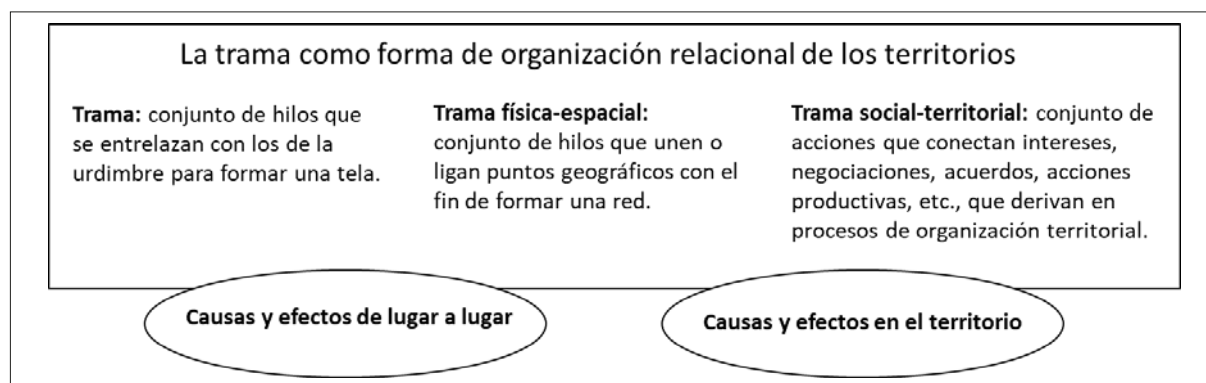


Figura 3. Expresiones relacionales y tramas. Fuente: elaboración propia.

Lo importante es la manera en que colocamos la mirada de estas ciudades en su papel de artífices de la organización de una región/territorio (que incluye lo rural-urbano como un todo). La mirada que predomina es ver a la ciudad como el centro de las relaciones funcionales con los otros espacios, desde donde se promueve la subsidiariedad territorial, pero, también, podemos cambiar la óptica y colocar la mirada en las ciudades como un sistema territorial relacional, donde el tamaño y la influencia jerárquica que pudiera representar el centro urbano tiene igual importancia que otros factores relacionales, donde, incluso el tamaño de lo urbano puede quedar subordinado a la importancia de los atributos y funciones de lo rural (Figura 4).

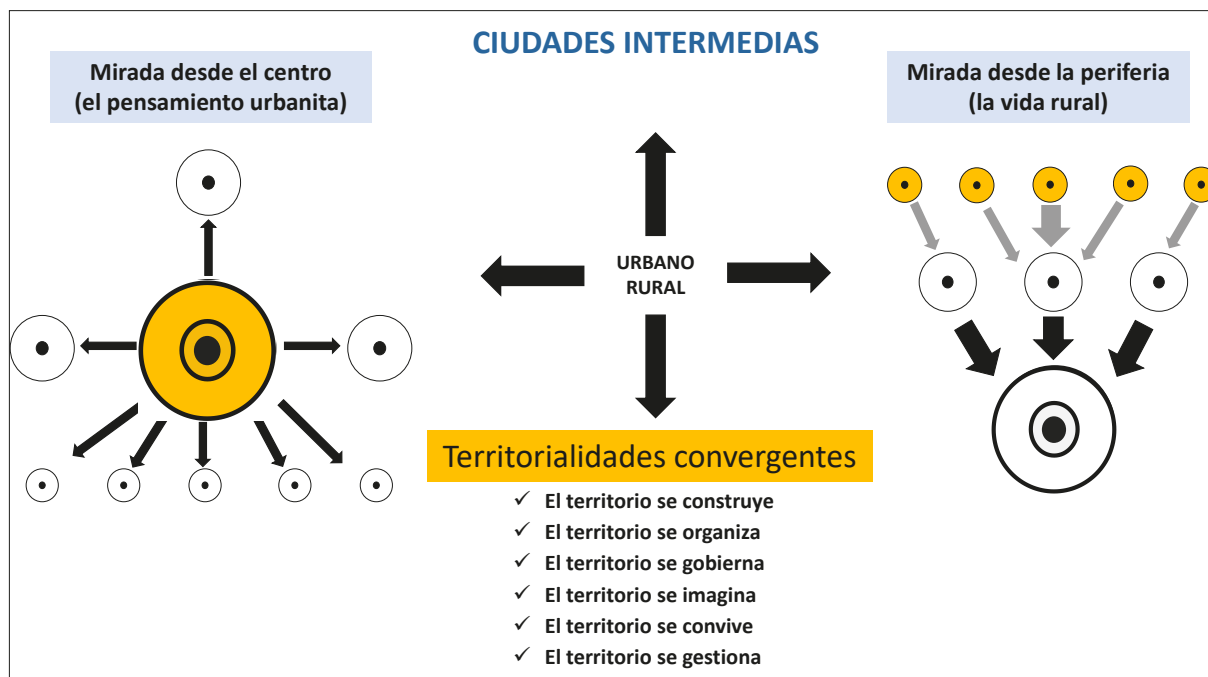


Figura 4. Dos maneras de mirar a las ciudades y el territorio. Fuente: elaboración propia.

Por ello, estas ciudades no se definen sólo en términos de tamaño demográfico y dimensiones específicas de talla (que es coherente con el contexto demográfico), sino sobre la base de las funciones que desempeñan, tales como: su papel en la mediación de los flujos (de bienes, información, innovaciones y administración, etc.) entre las zonas rurales y los territorios urbanos, dentro de sus respectivas áreas de influencia y con respecto a otros centros o áreas urbanas, que pueden estar más o menos distantes de ellas (Bellet y Llop, 2003).

También, se reconoce en las ciudades intermedias su dinamismo y las posibilidades de recuperar la capacidad de gestión del espacio urbano para prevenir problemas que se presentan en las grandes urbes: hacinamiento, movilidad, inseguridad, abastecimiento, entre otros. Representan un eslabón importante en la conformación de redes territoriales que se vinculan con los territorios rurales en una dimensión regional a diferentes escalas ya que tienen la capacidad de intermediar y vincularse con otros territorios urbanos y rurales para compartir conocimientos, diversificar sus economías y promover emprendimientos conjuntos (Montenegro, 2021).

Por lo tanto, desde la perspectiva de la gestión territorial y regional, en el ámbito de las interacciones que se dan entre comunidades, localidades y centros urbanos que se relacionan a través de dinámicas interterritoriales, las ciudades intermedias representan la oportunidad de recuperar la unicidad del territorio urbano y rural, y, a través de su función “bisagra” reconocer la importancia de aspectos centrales como:

- la producción de alimentos sanos con identidad territorial,
- la consolidación de circuitos cortos y economías de proximidad,
- el establecimiento de sistemas regionales de movilidad con alta eficiencia energética,
- la gestión sustentable del agua y bienes naturales,
- la conformación de redes educativas (formales y no formales) y científicas que sustenten sistemas regionales de innovación,
- oportunidades de empleo y mejor calidad de vida para las poblaciones migrantes.

El potencial relacional que las ciudades intermedias tienen con la vida rural sugiere observar una serie de cuidados y recomendaciones tendientes a alcanzar procesos de cohesión territorial y disminuir las asimetrías persistentes. Algunas referencias a ello son las siguientes:

- liberar el potencial de las ciudades intermedias como interfase urbano-rural, para que puedan asumir sus responsabilidades en el desarrollo territorial,
- las ciudades intermedias y los territorios rurales deben aumentar su visibilidad en la jerarquía de las políticas regionales y nacionales,
- la proximidad y la escala humana son bienes esenciales de las ciudades intermedias, por tanto, se hace necesario preservar y reforzar sus capacidades en la planificación y en procesos de gestión,
- el crecimiento económico y el desarrollo comienzan por lo local, lo que sugiere promover oportunidades aprovechando ventajas territoriales multiescalares y las potencialidades crecientes,
- y, exigir como criterio obligatorio, reducir la huella ambiental urbana para luchar contra la degradación del medioambiente y el cambio climático; esta es, sin duda, una ventaja incuestionable que tiene el medio rural.

4. Lo local es regional, lo regional es territorial, lo territorial es campo de la gestión pública

“El territorio no es el medio para alcanzar el desarrollo... el territorio es el acto”. JDM

En la forma de mirar el desarrollo que aquí presentamos, la gestión territorial debe entenderse como un principio democrático para sustentar de mejor manera los objetivos colectivos presentes en cada unidad territorial. Es una acción compartida entre actores públicos, sociales e institucionales, bajo principios de gobernabilidad democrática y gobernanza participativa, que se propongan atenuar o eliminar la desigualdad persistente.

La interpretación reciente de las dinámicas territoriales reconoce la presencia de las desigualdades como una constante e incorpora las interrelaciones escalares en un contexto de globalización, lo que implica considerar de manera conjunta tanto los factores endógenos a los territorios como aquellos factores emanados de las escalas nacionales y globales, lo que añade mayores desafíos para las políticas públicas territoriales (ILPES, 2013). La multiescalaridad se propone como el método para comprender las relaciones formales entre lugares y entre instituciones. Constituye dimensiones del análisis territorial y representa también dimensiones distintivas del ejercicio de la administración pública y de la gestión.

La instrumentación de políticas regionales/territoriales pasa por comprender de manera ineludible las diferentes escenografías del territorio. Estas escenografías son expresiones materiales e inmateriales resultantes de las demandas, deseos, procesos, relaciones y cualidades múltiples que se presentan a su interior.

En la gestión territorial la intervención pública opera a través de mecanismos de planeación y ordenamiento territorial construidos en la lógica de gobernabilidad predominante (modelo top-down), aunque debiera transitar con mayor velocidad hacia el reconocimiento formal de los actores locales, aprovechar el “conocimiento local” y la inteligencia que los actores poseen y practican como principios, reconocer identidades y recuperar dimensiones formales de la territorialidad construida.

Las políticas de ascendencia territorial deben comprometerse a:

- conectar entre sí las zonas urbanas, periurbanas y rurales,

- promover la equidad territorial,
- impulsar la cohesión social,
- condicionar sus acciones al logro de la sustentabilidad medioambiental,
- aprovechar los potenciales territoriales y generar ventajas locacionales,
- favorecer el desarrollo endógeno y la cooperatividad local,
- lograr procesos de agenciamiento de desarrollo, distintivos de lugar a lugar.

El concepto de “dimensión” es una de las expresiones fundamentales que explican la importancia de las relaciones campo-ciudad y del papel de las ciudades intermediarias en la conformación de sistemas territoriales/regionales y sus especificidades escalares. Las “interacciones” y “redes” son otras expresiones que, en su utilidad operativa, deben explicarse antes de proponer estrategias de gestión posibles. Representan elementos metodológicos para reconocer las nuevas dinámicas rurales-urbanas en un sistema territorial planeado. Por ello, en un enfoque de alianzas regionales y territoriales, entre sistemas de ciudades intermedias, pequeñas y rurales, es necesario precisar de qué dimensiones estamos hablando, no sólo tamaño de la población, extensión geográfica, sino, también, intensidades de intercambios, infraestructuras, dinámicas, interacciones, similitudes, asociatividades, complementariedades, entre muchas otras expresiones organizacionales.

Algunas expresiones de estas dimensiones en los ámbitos regionales/territoriales son las siguientes:

- los asentamientos urbanos y rurales no son unidades aisladas: están integrados en un determinado espacio físico, pero forman parte de sistemas territoriales más amplios,
- nuevas políticas para entornos propicios: actores regionales y locales que se organizan para innovar y capitalizar sus recursos,
- los ámbitos de gobierno se relacionan con los territorios mediante formatos de gobernanza multinivel,
- las políticas y las acciones regionales y locales necesitan una participación e implicación intensa de las redes territoriales y de los actores locales,
- el enfoque territorial del desarrollo contribuye a la capitalización de las potencialidades locales y regionales,
- la dimensión regional puede ser la escala pertinente para mejorar la conectividad y fortalecer la integración y el equilibrio territorial.

La proximidad territorial es también una ventana metodológica y de análisis interpretativo sobre las relaciones multifuncionales que se dan en los sistemas territoriales y entre actores y procesos. De acuerdo con Torre y Beuret,

“la proximidad territorial es el lugar de la intersección de dos categorías distintas pero interdependientes: la “proximidad geográfica” y la “proximidad organizada”; la primera se refiere a la distancia física entre dos actores, y en muchos casos promueve la aparición de la segunda categoría, que se refiere a la distancia relacional entre dichos actores (Torre y Beuret, 2012, p. 15).

En esta expresión, el concepto de distancia es algo más que la línea que une dos puntos, tiene que ver también con las cualidades cognitivas, culturales y sociales de los actores en sus interacciones, en un territorio en el que el sistema relacional lo hace común.

En el recuadro 1 se presentan los elementos básicos que aporta la proximidad territorial a las acciones de gestión e instrumentación de políticas de índole territorial.

Recuadro 1. Elementos de la proximidad territorial

Situación. Ubicación geográfica de un elemento, de un proceso o de elementos componentes de un sistema relacional, en función de sus relaciones con el entorno próximo con el que interactúa (la situación geográfica se evalúa en términos de **accesibilidad** relativa a otros lugares).

Distancia. Significado de separación (o de acercamiento), su recorrido necesita un esfuerzo, un gasto de energía. En los estudios de movilidad la proximidad se mide menos en términos de distancia física que por las posibilidades de contacto, de información o de familiaridad entre los lugares. La distancia es en esos casos revelada por los comportamientos antes que establecida *a priori* según una escala idéntica para todos los individuos (distancia percibida).

Dimensión geográfica. Se refiere al tamaño o extensión de un lugar, de un proceso o del grupo de actores que participan en el proceso. Se expresa en una o varias magnitudes, por las cuales ocupa mayor o menor espacio.

Agregación. Expresa procesos de agrupamiento de personas o de actividades en un mismo lugar o en un área de dimensión funcional. Estos procesos suponen la existencia de similitudes o de comunidades de interés entre las personas o los objetos aproximados, que se refuerzan por las interacciones que permite la proximidad.

Accesibilidad. Se define en general como la mayor o menor facilidad con la cual un lugar puede ser alcanzado a partir de uno o varios otros lugares. La accesibilidad no se limita solamente al desplazamiento de individuos de un lugar a otro.

Interacción. Acción recíproca entre dos o más actores, agentes o lugares que generan interdependencias, complementariedades y cambios en los comportamientos en un sistema.

Redes. Representan una parte significativa del capital social presente en el territorio (también se le denomina capital relacional). A través de ellas se puede aumentar el sentido de confianza y responsabilidad entre los actores con presencia activa en los distintos ámbitos, constituyendo una base importante para la acción colectiva que puede influir decisivamente en los procesos de desarrollo (Caravaca, 2009).

Fuente: Delgadillo, J. (2019), "Producción y consumo agroalimentario en áreas perimetropolitanas. Una aproximación tipológica desde el enfoque de proximidad". *Estudios Sociales, Revista de Alimentación Contemporánea y Desarrollo Regional*, Volumen 29, Número 53. Enero-Junio.

5. Un ejemplo: estado de Morelos (México) como sistema territorial relacional⁸

Morelos es uno de los 32 estados que conforman la República Mexicana. Se ubica en la región central del país y no obstante su pequeña extensión geográfica, representa un territorio clave de interrelaciones e intermediación funcional con el sur de México. Además de contar con dos áreas metropolitanas importantes se distingue por su historia regional de relevancia nacional (cuna de la revolución mexicana con Emiliano Zapata como figura central) y una

⁸ Un primer avance de este estudio de caso puede revisarse en: Javier Delgadillo Macías (coordinador) (2018), **Estado de Morelos: dimensiones de desarrollo territorial y la planeación regional y metropolitana**, CRIM-UNAM, México. Actualmente se encuentra en proceso de publicación un segundo estudio titulado "Políticas públicas para el desarrollo territorial de Morelos. Atención a las desigualdades sociales en regiones y municipios", que representa el avance actual.

tradición cultural y de prácticas socio-territoriales que por siglos mantienen una esencia rural y respeto por la vida en el campo.

Usar a este estado como unidad de análisis nos permite situar algunas de las explicaciones expuestas en párrafos anteriores (dimensiones multiescalares, relaciones funcionales, interacciones espaciales, articulaciones institucionales, mediaciones entre actores territoriales, asociatividad cultural, etc.) como propuesta de política territorial de alcance regional y vinculación urbano-rural.

El punto de acercamiento inicial que utilizamos para comprender las dinámicas territoriales, urbano-rurales, se construyó a partir del enfoque de agenciamiento de desarrollo⁹. Un enfoque que hemos venido trabajando en los últimos años como modelo de intervención territorial y que se esquematiza en la figura 5, en la que se representan figuras de las dinámicas de agenciamiento en su dimensión urbano-rural y su expresión territorial (territorialización).

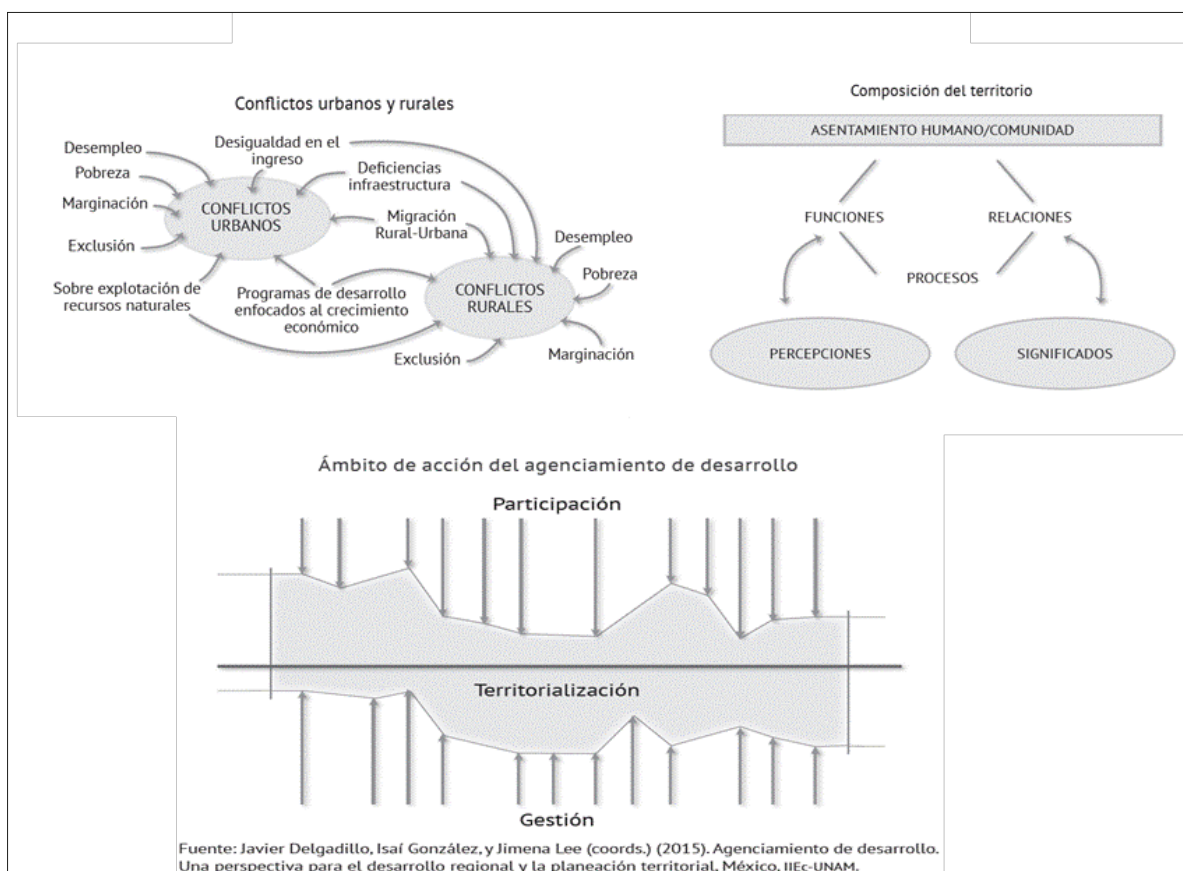


Figura 5. Procesos de agenciamiento de desarrollo en el estado de Morelos. Fuente: elaboración propia.

⁹ Sobre este enfoque y la manera de ver su aplicación al ámbito territorial pueden consultarse las siguientes publicaciones: Delgadillo, J. et. al. (2016), *El concepto de agenciamiento de desarrollo. Una propuesta para pensar el desarrollo en el contexto actual*; Delgadillo, J. et. al. (2016), *Agenciamiento de desarrollo. Una perspectiva para el desarrollo regional y la planeación territorial*; Delgadillo, J. et. al. (2018), *Perspectivas del agenciamiento de desarrollo: de la política a la planeación territorial*; Delgadillo, J. et. al. (2018), *Agenciamiento de desarrollo e incidencia territorial: teorías y experiencias en el sureste mexicano*.

Este enfoque de agenciamiento y la estrategia metodológica empleada se acompaña de un índice de medición relacional en un sentido prospectivo, al cual denominamos índice de potencialidades territoriales, cuya construcción hace uso de información documentada a partir de variables (dimensiones) que se exponen en la figura 6.

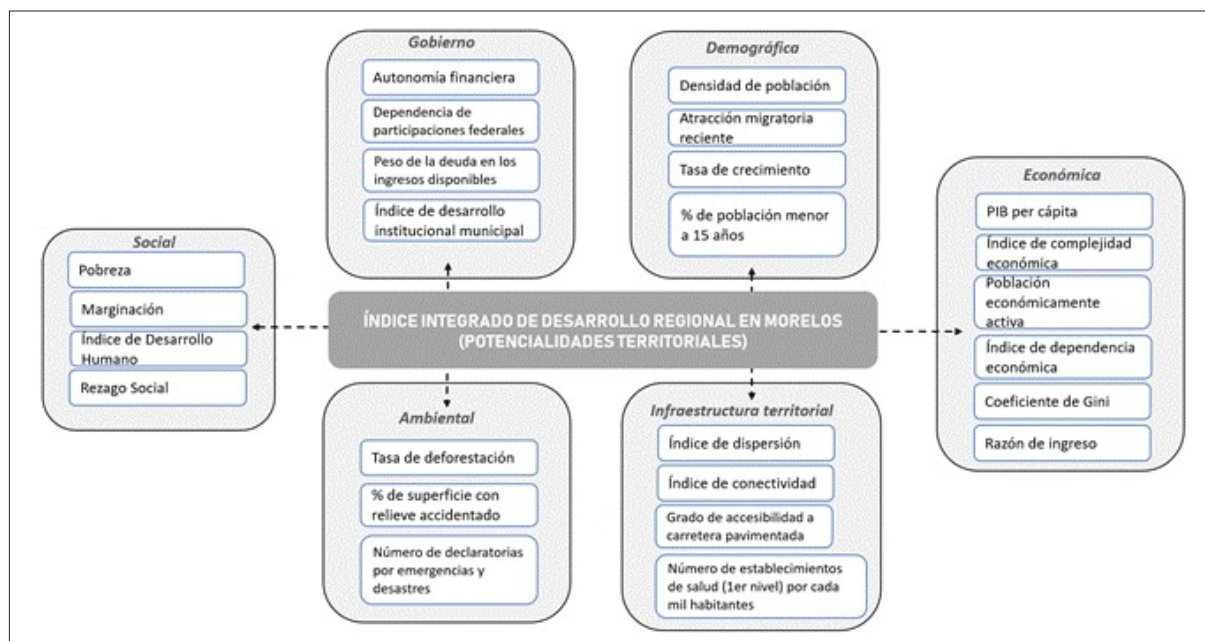
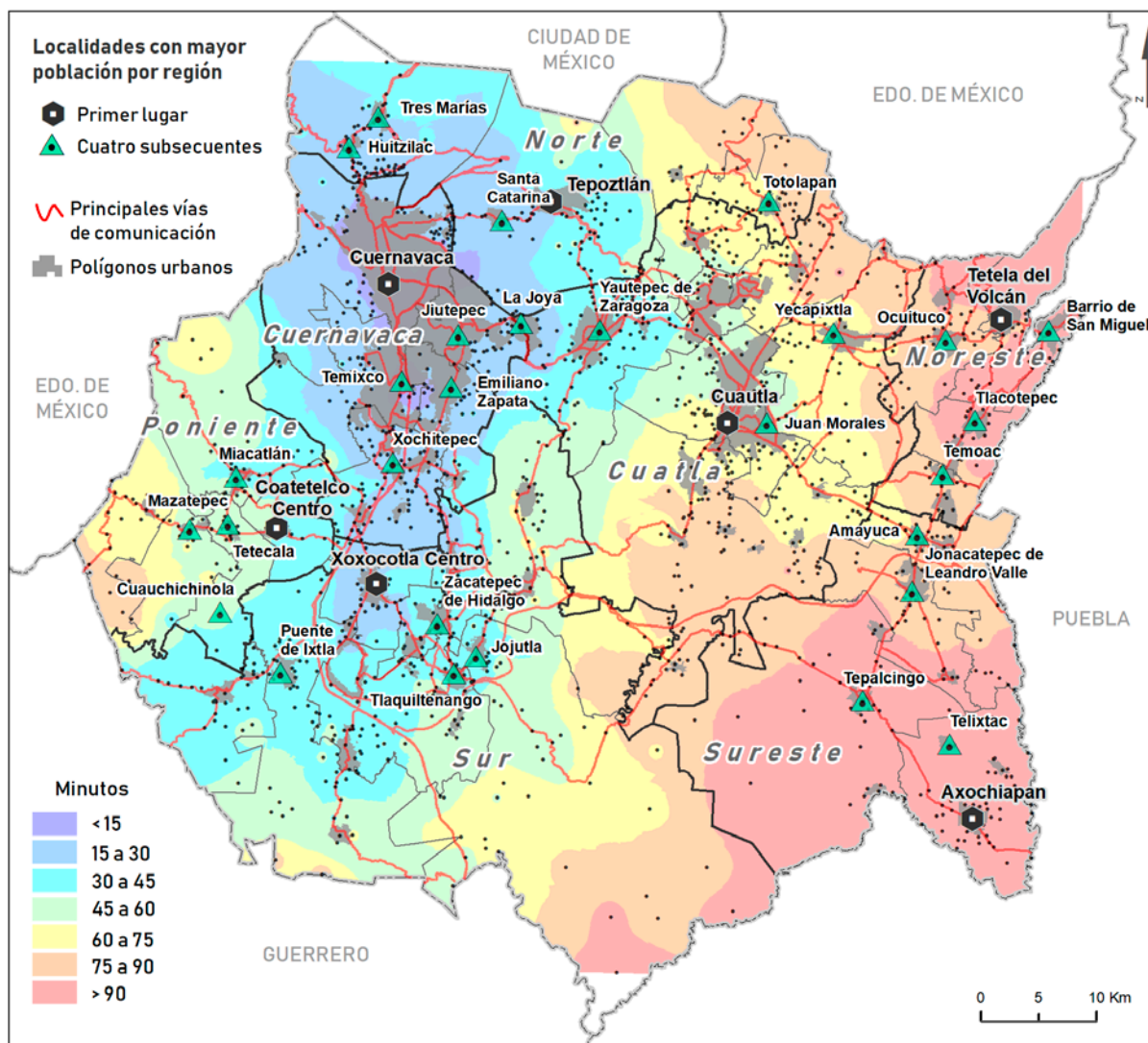


Figura 6. Dimensiones e indicadores para medir el potencial territorial del estado de Morelos. Fuente: elaboración propia.

Desde una óptica multidimensional, el índice construido nos permite reconocer cómo el estado de Morelos cuenta con una amplia diversidad de atributos que representan su fortaleza territorial, si bien diferenciados en ámbitos microrregionales que se observan en los mapas subsecuentes. Sin embargo, se contrasta esta fortaleza (o potencialidades territoriales) con indicadores que describen de manera crítica la presencia de una desigualdad persistente que se refleja también como desequilibrios territoriales entre municipios urbanos y rurales y entre la población.

El criterio de interacción (en el sentido que se expuso en páginas anteriores) representó un elemento importante para el análisis de accesibilidad territorial, al medir las interacciones de las ciudades principales respecto del conjunto de localidades de la entidad, lo que permitió dimensionar a diversas escalas el concepto de relaciones urbano-rurales (véase el mapa 1).



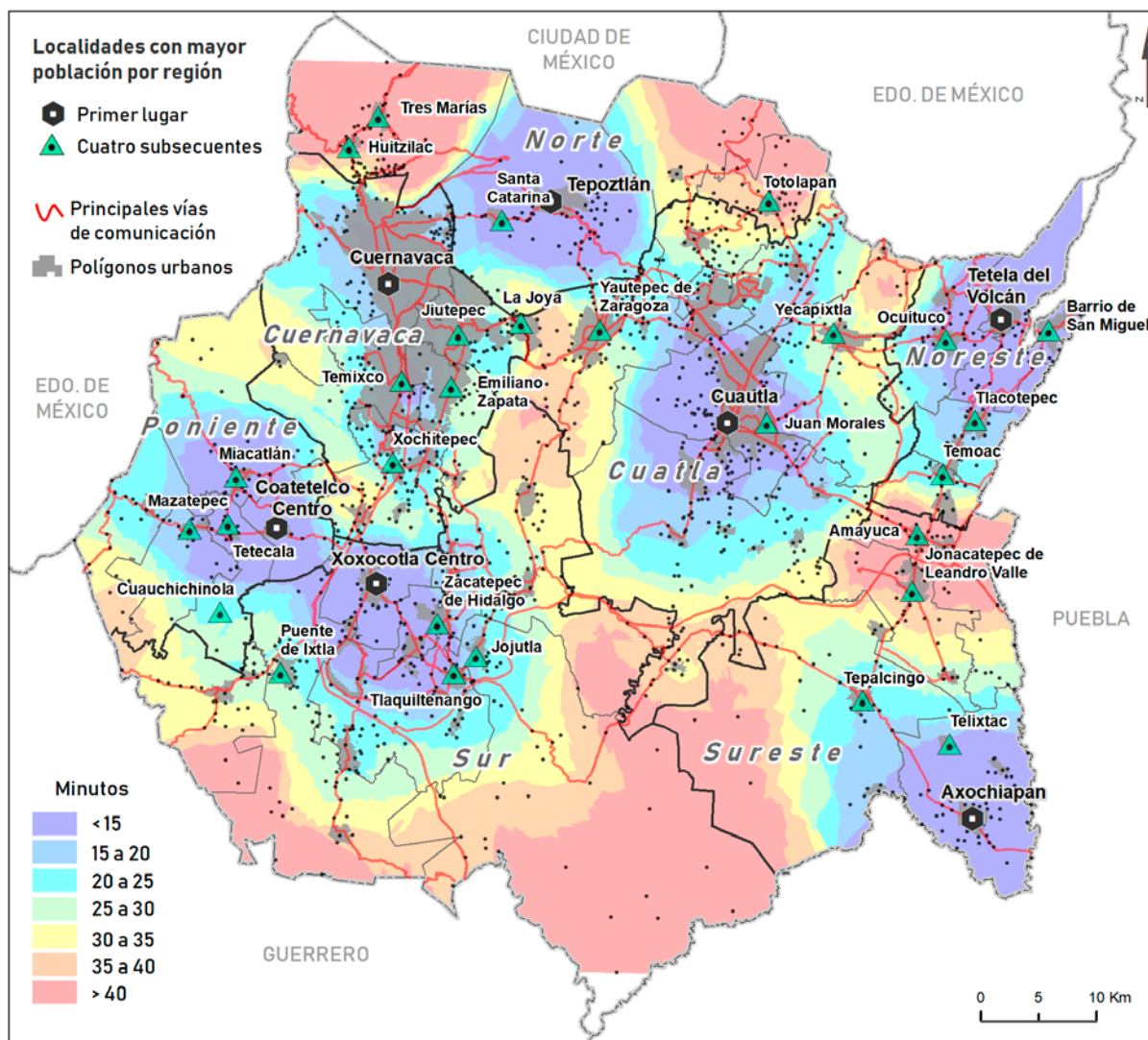
Mapa 1. Estado de Morelos. Interacciones urbano-rurales: Ciudad principal y resto de localidades, 2021¹⁰. Fuente: elaboración propia con datos del Censo de Población y Vivienda 2020 del INEGI y la Red Nacional de Caminos del INEGI, SCT e IMT, 2021.

El resultado del análisis del índice de potencialidades asociado al de accesibilidad nos permitió generar una primera propuesta de ciudades intermedias subregionales, las que jugarían el papel de pivote funcional de la estrategia de desarrollo regional (urbano-rural) que podría emprender un programa de desarrollo territorial integral para el estado de Morelos (véase el mapa 2). El concepto de ciudades microrregionales (ciudades intermediarias) que utilizamos en el estudio, equivaldría a las unidades funcionales de fortaleza rural.

¹⁰ Criterio de accesibilidad media territorial:

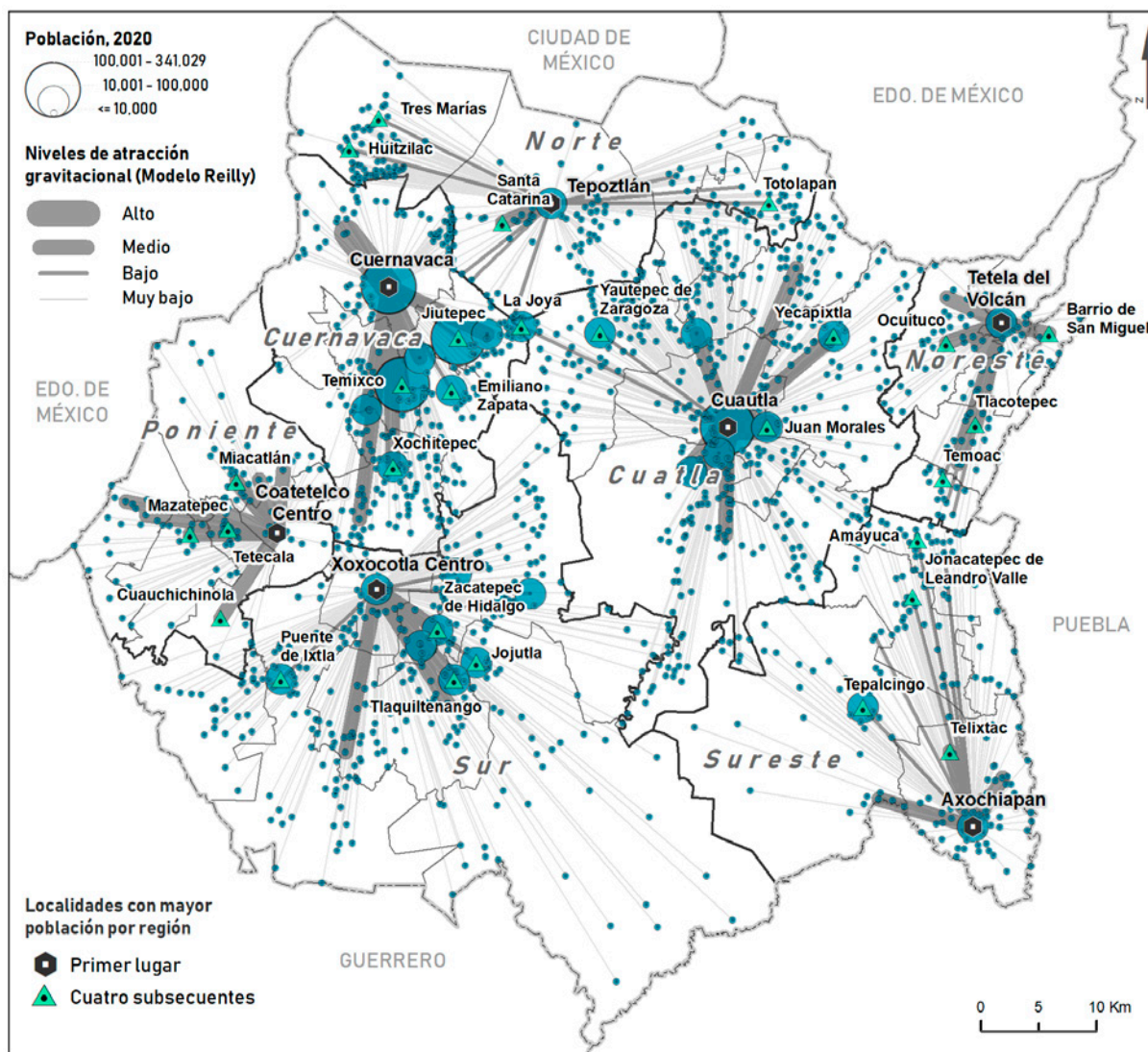
$$(T_{vi}) = (\sum_{j=1}^m t_{vi}) / (n-1) \quad i=1,2,3,\dots,n; j=1,2,3,\dots,m$$

donde T_{vi} es el tiempo de viaje mínimo promedio entre el nodo i y los demás nodos de la red; n = número de nodos de la red.



Mapa 2. Estado de Morelos. Ciudades intermediarias para el desarrollo regional. Fortalecimiento de localidades rur-urbanas, 2021. Fuente: elaboración propia con datos del Censo de Población y Vivienda 2020 del INEGI y la Red Nacional de Caminos del INEGI, SCT e IMT, 2021.

El tercer nivel de este análisis multiescalar lo representa el sistema regional (unidades sub-regionales) que se sustenta a partir del concepto de potencialidades territoriales, construido desde una visión prospectiva y de funcionalidad del conjunto del estado. En esta dimensión se aplica un análisis multicriterio de diversificación productiva territorial y se hace una medición de las fuerzas de atracción, de moviidades de la población y de intercambios productivos (modelo de interacción territorial), relacionando las capacidades de atractividad que tienen las áreas metropolitanas de mayor concentración de población, de actividades comerciales y de servicios, en su relación con las áreas perimetropolitanas y los territorios rur-urbanos previamente diagnosticados, dando como resultado un modelo de interacciones potenciales organizado en nueve sistemas territoriales-regionales (mapa 3).



Mapa 3. Estado de Morelos. Ciudades potenciales sub-regionales. Ponderaciones de las relaciones funcionales urbano-rurales, 2021. Fuente: elaboración propia con datos del Censo de Población y Vivienda 2020 del INEGI y la Red Nacional de Caminos del INEGI, SCT e IMT, 2021.

Una vez definidas las relaciones interterritoriales y las dinámicas de funcionalidad urbano-rurales del conjunto morelense, regresamos al concepto de agenciamiento como categoría funcional (criterio de planificación territorial) para explicar la territorialización de los procesos de desarrollo y las ideas finales sobre el papel del Estado regional en sus tareas de conducción del desarrollo territorial. La definición que proponemos para el concepto de agenciamiento es la siguiente:

“Es el potencial de articulación que opera encuentros y territorializa procesos de intervención. Por medio de su actuación distribuye y conecta multiescalarmente (micro, meso, macro, regional; pero también con todo el espectro de actores político-económico-institucionales: gobierno [tres órdenes], sociedad civil, ONG´s, etc.) diversos elementos que producen rutas, funcionamientos y expresiones, en relación con el desarrollo” (Delgadillo, González, Gudiño y Lee, 2016, p. 47 y 48).

Afirmamos que el agenciamiento de desarrollo constituye un “potencial de articulación”, pues no es un proceso, una atribución o una capacidad, sino una condición para que se genere el desarrollo. Para que esto sea así, debe “operar encuentros y territorializar procesos de intervención”, es decir, debe partir de relaciones y series de relaciones (reales, posibles o virtuales), que produzcan acciones concretas sobre territorios determinados (actividad que implica necesariamente un enfoque regional/territorial). Estas series deberán a su vez distribuir y conectar multiescalarmente (micro/meso/macro regional; público/privado; gubernamental/no gubernamental, etc.) los diversos esfuerzos que se encuentran en la constitución de una acción de desarrollo, generando con esto vínculos institucionales a partir de instancias tales como la participación, la gestión, la interacción, etc.

El agenciamiento opera la territorialización a través de cualidades particulares, es decir, la formación de rutas, relaciones, expresiones y acciones, que determinan un funcionamiento específico para el territorio y su relación con otros territorios. Existen dos procesos necesariamente asociados al territorio y, por lo tanto, al agenciamiento de desarrollo: la desterritorialización y la reterritorialización. El primero consiste en apartarse (basados en una caracterización crítica) de los funcionamientos determinados por el territorio a través de la ruptura con cualquiera de sus elementos, mientras que el segundo, consiste en el establecimiento de nuevas formas de estos elementos, es decir, en el trazado de otro territorio.

Un agenciamiento se da cuando se efectúa el movimiento en un estado de cosas determinado y se expresa en un régimen de percepción colectiva espacio-temporalmente determinable. Es de desarrollo, cuando sus componentes se encuentran involucrados en un proceso de intervención que detona multivectorialmente rutas, funcionamientos y expresiones que abren nuevas formas de vida posibles. Aquí es donde asociamos el concepto de gestión territorial y los papeles específicos que cada grupo de actores deben jugar en el escenario territorial.

El agenciamiento en su vertiente regional/territorial incorpora dimensiones diversas: globalidad, complejidad, virtualidad, subjetividad, tamaño, poder, competitividad, sustentabilidad, asociación, liderazgo e identidad. Bajo esta perspectiva, el diseño de una política de desarrollo regional para el estado de Morelos requiere de ir construyendo, por aproximaciones espacio-temporales, una nueva institucionalidad que sea la piedra angular para la implementación de acciones (gestiones) de base territorial, que consoliden procesos territoriales o, en la mayoría de los casos, generen procesos de reterritorialización. La política territorial tendría una visión orientadora que privilegie la reducción de divergencias entre las unidades territoriales que la componen, den igualdad relacional a lo rural y lo territorial, y ayude a crear las condiciones de desarrollo para cada municipio, sin que sea una situación limitativa el nivel de avance o atraso económico.

Finalmente y tomando en cuenta esta propuesta, consideramos para el estado de Morelos, que las instancias de gobierno tienen la obligación de conducir la política, pero también la de impulsar la promoción fáctica de los territorios y de las regiones a favor de las personas, por ello, la agenda gubernamental debe fortalecer sus vínculos de intergubernamentalidad hacia arriba (con el nivel federal) y hacia abajo (con los municipios) aprovechando un federalismo regional descentralizado (discutir el desarrollo desde las propias regiones).

En la escala de las personas, el territorio y las regiones que son atendidas por las políticas públicas podrían considerar los enfoques de agenciamiento de desarrollo y de desarrollo territorial como instrumento para operar encuentros y procesos relacionados con el hacer y con el actuar de las personas, en sus lugares e interacciones colectivas (actores regionales), lo que llevaría a fomentar los potenciales locales bajo temporalidades diferentes: de lugares construidos (apropiados), o de nuevas territorialidades derivadas del potencial de articulación que las personas (como expresiones sociales, culturales y socioambientales). En esta perspectiva, ambos enfoques ponen especial énfasis en la articulación, las relaciones,

las distribuciones y las funciones de los elementos constitutivos del desarrollo en los lugares y como propósito de un mejor futuro para las personas.

6. Ideas finales

Se reconoce que la acción pública tendiente a afianzar el enfoque de desarrollo territorial, tiene múltiples frentes y requiere igual de múltiples centros de pensamiento y acción articulados. Por la naturaleza de sus temas, de su enfoque y de sus formas de acción, estamos convencidos que la política con enfoque territorial puede contribuir a la construcción de una visión consensuada del desarrollo, susceptible de ser compartida por distintas fuerzas políticas, con mayor interés que sólo los enfoques macroeconómicos/sectoriales, en cuyo contexto muchas propuestas sólo resultan aceptables en uno o en otro extremo del espectro político e ideológico.

El agenciamiento de desarrollo en su vertiente territorial incorpora dimensiones diversas: globalidad, complejidad, virtualidad, subjetividad, tamaño, poder, competitividad, sustentabilidad, asociación, liderazgo e identidad. Bajo esta perspectiva el diseño de una política de desarrollo territorial/regional requiere que se incorpore una nueva institucionalidad tomando como piedra angular una estrategia duradera de base territorial. La política territorial tendría una visión orientadora que privilegie la reducción de divergencias entre regiones y municipios y ayude a crear las condiciones de desarrollo sin importar su nivel de avance o atraso económico.

Las instancias de gobierno tienen la obligación de conducir la política, pero también la promoción de los territorios y de las regiones a favor de las personas, por ello la agenda gubernamental del estado de Morelos debe considerar las tendencias hacia el federalismo regional y fortalecer un sistema de gobernanza participativa y de gobernabilidad incluyente. Se debe privilegiar la descentralización para que se discuta el desarrollo desde las regiones y los propios sistemas territoriales.

Debemos repensar una nueva institucionalidad, una que haga posible establecer mecanismos que permitan la creación de agencias territoriales de desarrollo, eficaces, transparentes y asociados a políticas regionales de interés general. Para ello se requiere impulsar un esquema de fuertes incentivos sostenidos en la cooperación local entre empresas, universidades, centros de investigación y organismos institucionales, que dialoguen con los ámbitos gubernamentales responsables del diseño de políticas a diversas escalas y de diversos niveles sectoriales, haciendo ver la importancia “del territorio” como factor del desarrollo.

Los diversos cambios a los procesos institucionales significan operar con lógica territorial, lo cual supone una agenda central de reformas y prioridades consensuadas: el desarrollo de capacidades locales, el aprovechamiento de potencialidades territoriales y la construcción del espacio donde converjan todos los actores, gubernamentales, académicos, organizaciones de la sociedad civil, de productores, etc. Estos frentes permitirán la emergencia de nuevos procesos de desarrollo para los territorios (rurales, urbanos) y a favor de la población que los habita y los transita.

Referencias bibliográficas

- Bebbington, A. y otros (eds.) (2016). Trampas territoriales de pobreza, desigualdad y baja movilidad social: los casos de Chile, México y Perú. México, CEEY-IBERO-RIMISP.
- Bellet, C. & Llop, J. M. (2003). Ciudades Intermedias. Perfiles y Pautas. Ajuntament de Lleida.

- Delgadillo, J., González, I., Gudiño, A. & Lee, J.V. (2016). El concepto de agenciamiento de desarrollo. Una propuesta para pensar el desarrollo en el contexto actual. Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México.
- Delgadillo, J. et. al. (2016). El concepto de agenciamiento de desarrollo. Una propuesta para pensar el desarrollo en el contexto actual.
- Delgadillo, J. et. al. (2016). Agenciamiento de desarrollo. Una perspectiva para el desarrollo regional y la planeación territorial.
- Delgadillo, J. et. al. (2018). Perspectivas del agenciamiento de desarrollo: de la política a la planeación territorial.
- Delgadillo, J. et. al. (2018). Agenciamiento de desarrollo e incidencia territorial: teorías y experiencias en el sureste mexicano.
- Delgadillo, J. (coordinador) (2018). Estado de Morelos: dimensiones de desarrollo territorial y la planeación regional y metropolitana, CRIM-UNAM, México.
- Delgadillo, J. (2019). "Producción y consumo agroalimentario en áreas perimetropolitanas. Una aproximación tipológica desde el enfoque de proximidad". Estudios Sociales, Revista de Alimentación Contemporánea y Desarrollo Regional, Volumen 29, Número 53. Enero - Junio.
- Echeverri, R. (2015). "Un compromiso crítico para transformar los territorios", en Memoria del II Congreso Internacional en Gestión Territorial para el Desarrollo Rural. Construyendo un paradigma, Bogotá.
- Fernández J., Fernández, M., Soloaga, I. (2019). Enfoque territorial y análisis dinámico de la ruralidad: alcances y límites para el diseño de políticas de desarrollo rural innovadoras en América Latina y el Caribe. CEPAL, LC/MEX/TS.2019/16, México.
- Haesbaert, R. (2021). Vivir en el límite. Territorio y multi/transterritorialidad en tiempos de in-seguridad y contención. Siglo XXI Editores, Buenos Aires.
- IICA (2021). Ciudades Intermedias como Instrumento para el Desarrollo Territorial Sostenible e Innovador, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, México. <https://blog.iica.int/blog/ciudades-intermedias-como-instrumento-para-desarrollo-territorial-sostenible-e-innovador>
- ILPES (2013). 50 años del ILPES: evolución de los marcos conceptuales sobre desarrollo territorial, ILPES/CEPAL, Serie Desarrollo Territorial, LC/IP/L.325, Santiago de Chile.
- INEGI (2020). Censo de Población y Vivienda 2020, México. <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/default.html>
- INEGI, SCT & IMT (2021). Red Nacional de Caminos RNC 2021, Secretaría de Comunicaciones y Transportes e Instituto Mexicano del Transporte, México. <https://www.inegi.org.mx/app/biblioteca/ficha.html?upc=889463807452>
- López-Santos, J., Castañeda-Martínez, T. & González-Díaz, J. (2017). "Nueva ruralidad y dinámicas de proximidad en el desarrollo territorial de los sistemas agroalimentarios localizados". Polis. Revista Latinoamericana, (en línea), núm. 47.
- Massey, D. (2005). For space, Sage Publications.
- Montenegro, D. (2021). "Ciudades intermedias como instrumento para el desarrollo territorial sostenible e innovador". Periódico El Financiero, abril 13, consultado el 29/06/2021. <https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/colaborador-invitado/2021/04/13/ciudades-intermedias-como-instrumento-para-el-desarrollo-territorial-sostenible-e-innovador/>
- Muñoz, P. (2020). "La gestión pública: de los modelos al territorio", p. 95-124, en: Fabio Sánchez y Nicolás Liendo (editores), Manual de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Sergio Arboleda, Bogotá.
- Picciani, A. L. (2016). "Discusiones teóricas sobre la dinámica funcional en el vínculo espacial urbano y rural". PAMPA, núm. 14, 2do. Semestre.

- Piraux, M. y Caniello, M. (2016). "Avanços, dilemas e perspectivas da governança territorial no Brasil: reflexões sobre o Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT)", en: Ramírez, C.A., Hernández, M.C., Herrera, F. y Pérez, A. (coordinadores). *Gestión territorial para el desarrollo rural: Construyendo un paradigma*, Juan Pablos Editor, México.
- Sánchez, J. E. (1992). *Geografía Política*. Madrid: Síntesis.
- Schejtman & Berdegué (2004). *Desarrollo territorial rural*. RIMISP, Santiago de Chile.
- Silva, E. (2009). *Participação social e as Conferências Nacionais de Políticas Públicas: reflexões sobre os avanços e desafios no período de 2003-2006*. IPEA, (Texto para Discussão no 1378). Brasília.
- Soja, E. (1971). *The political organization of space*. Association of American Geographers, Washington.
- Torre, A. & Beuret, J. E. (2012). *Proximités territoriales*. París: Editions Economica, Anthropos.
- Torre, A. & Rallet, A. (2005). "Proximity and Localization". *Regional Studies*, 39 (1) 47-59.

Ordenamiento territorial y planeación urbana en Morelia, Michoacán, México: su condición multiescalar, legal y metodológica

Norma Rodríguez¹ y Antonio Vieyra²

Resumen

El ordenamiento territorial entendido como política pública e instrumento de planeación, que busca la organización de los recursos naturales y actividades humanas en una demarcación territorial determinada, tiene una condición multiescalar apoyada en el marco legal y la estructura metodológica que obligan la alineación de planes y programas territoriales locales con los niveles y escalas geográficas superiores. En México como parte del diseño metodológico los programas contienen diagnósticos tan amplios que invisibilizan las propuestas, por ello este trabajo tiene como objetivo poner de manifiesto las dificultades conceptuales y metodológicas en las iniciativas de planeación territorial, a través del análisis el Proyecto de Plan Municipal de Desarrollo Urbano, Morelia 2020-2040. Se trata de un estudio exploratorio-descriptivo, desde un enfoque cualitativo, que advierte la necesidad de cuestionar la funcionalidad y operatividad del esquema metodológico con que se elaboran los programas de desarrollo urbano, así como la descentralización y a su vez alineación de los gobiernos municipales, así mismo plantea la necesidad de lograr una planeación preventiva, no reactiva, y la importancia de establecer puentes entre la planeación y la gestión del territorio.

Abstract

Territorial planning understood as a public policy and planning instrument, which seeks the organization of natural resources and human activities in a given territorial demarcation, has a multiscale condition supported by the legal framework and the methodological structure that force the alignment of plans and programs. territorial levels with higher geographic levels and scales. In Mexico, as part of the methodological design, the programs contain diagnoses so broad that they make the proposals invisible, for this reason this work aims to highlight the conceptual and methodological difficulties in territorial planning initiatives, through the analysis of the Municipal Plan of Urban Development, Morelia 2020-2040. It is an exploratory-descriptive study, from a qualitative approach, which warns of the need to question the functionality and operability of the methodological scheme with which urban development programs are drawn up, as well as the decentralization and in turn alignment of municipal governments, also raises the need to achieve preventive planning, not reactive, and the importance of establishing bridges between planning and land management.

Palabras clave

Ordenamiento territorial, planeación urbana, escalas, metodología, marco legal.

¹ Doctora en Geografía por el Centro de Investigaciones en Geografía Ambiental de la UNAM, noanrova@gmail.com

² Doctor en Geografía, Director del Centro de Investigaciones en Geografía Ambiental de la UNAM. avieyra@ciga.unam.mx

Keywords

Territorial ordering, urban planning, scales, methodology, legal framework.

1. Introducción

El ordenamiento territorial es un tema controversial por su condición de política pública e instrumento técnico de planeación, vinculado a las relaciones de poder que se manifiestan en las diferentes escalas; global, nacional, estatal y municipal. Como acción política se trata de una propuesta que busca ordenar de manera racional recursos naturales, actividades, servicios, equipamientos y vías de comunicación a través de la identificación, organización y regulación de las actividades humanas en el territorio, por lo que tiene implícitos los procesos de legislar, planificar y ejecutar los planes aprobados.

La esencia de la propuesta de ordenamiento territorial está en la búsqueda de objetivos no cuestionables entre todos para garantizar un hábitat digno, sus componentes fundamentales y a la vez controversiales son la condición multiescalar, el andamiaje legal en que se sustenta y la estructura metodológica de los programas institucionales que, en el caso de México, integran un análisis territorial y diagnóstico tan amplio que logra opacar las propuestas para lograr el orden territorial deseado.

Esta ponencia tiene como objetivo poner de manifiesto las dificultades conceptuales, metodológicas y del marco regulatorio en materia de ordenamiento territorial y planeación urbana, que sujetan a los gobiernos locales a una alineación multiescalar, inhibiendo el surgimiento de diseños innovadores que faciliten procesos endógenos para la elaboración, ejecución y evaluación de los planes territoriales. Problemática que cobra sentido con experiencia reciente en la ciudad de Morelia, en el estado de Michoacán en México, con la elaboración del Proyecto de Plan Municipal de Desarrollo Urbano, Morelia, 2020-2040.

Morelia es la capital del estado de Michoacán, ciudad intermedia patrimonio de la humanidad, que concentra 784.776 habitantes³. El gobierno municipal cuenta con diversos instrumentos de planeación territorial y urbana que no logran resolver los problemas de expansión desordenada, fenómeno que se refleja en la construcción de islas habitacionales en la periferia de la ciudad carentes de servicios básicos como agua potable, alumbrado público, disposición de aguas residuales, así como ausencia de infraestructura social de transporte, educación, salud, cultural y deportiva.

Por ello, este análisis de carácter exploratorio-descriptivo, desde un enfoque cualitativo busca la comprensión e interpretación de los procesos de planeación urbana implícitos en el ordenamiento territorial. Con este alcance y desde el análisis cualitativo se aborda el enfoque territorial, la política y planificación urbana, así como el marco regulatorio que se aplica en materia de ordenamiento territorial, temas que se debaten a la luz del Proyecto de Plan Municipal de Desarrollo Urbano Morelia 2020-2040.

El análisis del nuevo instrumento de planeación para la ciudad de Morelia advierte la necesidad de cuestionar la funcionalidad y operatividad de la metodología con que se elaboran los programas de desarrollo urbano, así como las implicaciones de la descentralización y a su vez alineación escalar de los gobiernos municipales. Revela además la necesidad de establecer puentes de dialogo y coordinación para que la planeación se considere en la gestión, así mismo se discute la importancia de una planeación preventiva y vinculante para los actores públicos y privados.

³ Según datos de la encuesta intercensal realizada en 2015 por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

2. El enfoque territorial

El territorio se produce en medio de tensiones y fuerzas estructurales que se manifiestan en los procesos de apropiación, transformación, control y regulación, se trata de un espacio geográfico en el que se vive y que corresponde administrar en sus distintas escalas global, supranacional, nacional, regional, municipal y local (Zoido, 1998; Harvey, 2001; Santos 2014; Valdebenito y Álvarez, 2016). El enfoque territorial se caracteriza por la organización y ejercicio de poder que se manifiesta sobre una superficie espacial determinada, delimitada en función del control que ejercen sobre ella individuos, grupos, asociaciones, empresas o poderes públicos.

Se trata de una demarcación espacial que generalmente tiene una dimensión político-jurídica controlada por el Estado y una dimensión económica, pero también puede ser una construcción social y cultural que permite la identificación de los habitantes con el patrimonio y las formas productivas específicas que caracterizan la producción y el consumo de un determinado lugar (Schneider y Peyré, 2006; Torres y Ramos 2008). Las fuerzas que condicionan la gestión territorial son diversas y se vinculan con el comportamiento de los gobiernos y otros agentes territoriales en un determinado lugar, dicha gestión puede darse a través de relaciones horizontales o verticales (Rodríguez, 2020; Santos, 2014, Camagni, 2004; Montañés y Delgado, 1998).

Sin embargo, el enfoque territorial, a pesar de ser determinante para el desarrollo social y económico en diferentes escalas, no se ha entendido como aquel capaz de identificar interacciones y conflictos entre agentes e instituciones (Ávila, 2016). Así en los distintos niveles de gobierno se pueden observar relaciones de poder y dominios territoriales que producen un mayor o menor dinamismo, flexibilidad, complejidad, competitividad y apertura territorial, lo que influye en los intentos de ordenamiento territorial en todas las escalas geográficas y niveles administrativos.

2.1 Ordenamiento territorial

El ordenamiento territorial puede ser concebido como una disciplina científica o como una acción política que busca, desde una práctica interdisciplinaria, ordenar de manera racional recursos naturales, actividades, servicios, equipamientos y vías de comunicación, a través de la identificación, organización y regulación de las actividades humanas en el territorio (Valenzuela, 2018; Valencia 2009; Sánchez, Casado y Bocco, 2013). Desde un enfoque administrativo se convierte en un instrumento de planeación de carácter esencialmente público, que debe rebasar límites político-administrativos y plantear la diferenciación de unidades territoriales para la aplicación de un régimen de protección y atención según características territoriales específicas.

Se trata de una propuesta que tiene implícitos los procesos de legislar, planificar y ejecutar los planes aprobados, en los cuales se realiza la asignación de usos de suelo para la ocupación residencial, industrial, comercial, de comunicación, turística y agrícola (Zoido, 1998). Es una política compleja que no debe limitarse a la delimitación de una superficie, debe buscar ordenar el pensamiento y la divergencia de intereses para expresar espacialmente una política económica, social, cultural y ecológica equilibrada (Hernández, 2010).

La ordenación del territorio se vuelve un tema controversial por su carácter público, donde tiene lugar la trama de relaciones de poder y las prácticas gubernamentales desde las cuales el territorio es un ente físico, objeto de ordenación de usos de suelo y promoción del crecimiento económico regional (Schmidt, 2014 y Langbehn 2013). Su condición multiescalar,

obliga una correspondencia lógica de planes y programas globales, supranacionales, nacionales, estatales, municipales y locales, lo que origina procesos de planeación diferenciados que van desde la planeación económica que puede ser global, nacional o regional hasta el planeamiento urbano que se da a escala municipal o local, con directrices marcadas en forma vertical que no necesariamente se vinculan a la realidad de la dinámica socioespacial local (Rodríguez, 2020).

El ordenamiento territorial es entonces, ese conjunto de creencias y principios, mayoritariamente aceptados sobre lo que constituye un territorio ordenando y la manera de alcanzarlo, los cuales se apoyan en un conjunto de instrumentos y técnicas para la realización de acciones prácticas encaminadas a lograr ese orden deseado. De esta manera la planificación se presenta como uno de los instrumentos técnicos en los que se apoya el ordenamiento territorial.

2.2 *Política y planificación urbana*

Castells (1974) descompone la categoría de política urbana en dos campos analíticos; la planificación urbana y los movimientos sociales, el primero de ellos se centra en la intervención del aparato del Estado sobre la organización del espacio, quien asegura la reproducción ampliada del sistema, regulando las contradicciones no antagónicas y reprimiendo las antagónicas. En este sentido Lojkine (1979) plantea que la política urbana es una forma ideológica que encubre los verdaderos intereses que el Estado promueve por tanto la planificación urbana es resultado de acuerdos más o menos explícitos celebrados entre los dirigentes del aparato estatal y los agentes que representan intereses económicos y financieros.

Para Pradilla (2009) el campo de las políticas urbanas es muy vasto, porque incluye todas aquellas acciones que llevan a cabo los poderes del Estado (ejecutivo, legislativo y judicial), en diferentes campos de la actividad económica, social, política, cultural y ambiental, que impactan la estructura y funcionamiento de las ciudades. En cuanto a la planeación urbana plantea que se caracteriza por un pragmatismo donde “el plan ha sido reemplazado por la suma de megaproyectos urbanos (grandes obras públicas e intervenciones inmobiliarias) desarticuladas en función de la competencia interurbana, de las necesidades de acumulación de capital o de popularidad de grandes figuras políticas” (Pradilla, 2009:300).

Como señala Eibenschutz (2012) la esencia del proceso de planeación está en la capacidad de lograr que la acción pública vaya delante de los hechos sociales, cuando el orden se invierte el proceso de planeación se desvirtúa y pierde sentido, así la actividad de planear consume recursos extraordinarios sin resolver los problemas territoriales. Sin embargo, la planeación urbana en México es reactiva y no preventiva, se enfoca a la solución de problemas derivados del crecimiento de las ciudades más allá de su dimensión óptima, desde el punto de vista de los costes y beneficios sociales habitualmente considerados. Este fenómeno de expansión desordenada de las urbes produce riesgos diversos para la población, lo que pone a los gobiernos municipales frente a desafíos políticos y administrativos en términos de planeación (Camagni, 2004; Metzger 1996; Hernández y Vieyra, 2010).

Los procesos de planificación idealmente deben darse a partir de la negociación, concertación y acuerdo entre los diferentes actores para encontrar líneas de acción que no sean cuestionables, se trata de lograr la armonización de diversas alternativas de usos de suelo para corregir los problemas generados por el crecimiento anárquico de las ciudades.

Pero lejos de ese escenario ideal, en términos de planeación se enfrentan dificultades como la estructuración lineal que no logra integrar las distintas visiones e intereses territoriales, así como el carácter indicativo de los instrumentos, lo que no obliga ni al sector público, ni

al sector privado a tomar en cuenta planes y programa. Además, el esquema de elaboración de los instrumentos de planeación en México, que considera un análisis territorial, diagnóstico y propuestas, no ha resultado funcional debido a que los diagnósticos generalmente son tan extensos que, en su amplitud se pierden las propuestas. El problema de la planeación en México está en el marco conceptual, metodológico y regulatorio, que obliga a la alineación multiescalar y el acatamiento por parte de los gobiernos locales de marcos metodológico preestablecidos inhibiendo el surgimiento de diseños innovadores que faciliten la implementación, ejecución y evaluación de los planes.

Por otro lado, para los gobiernos locales en quienes recae la planeación territorial urbana, el planear no es tema prioritario frente a la gran cantidad de problemas de urgente solución que se les presentan en la administración. Así mismo la desvinculación de los institutos de planeación con las áreas encargadas de la gestión administrativa dificulta la ejecución de los planes y programas aprobados.

2.3 *Marco legal del ordenamiento territorial y la planeación urbana*

El marco legal en materia de ordenamiento territorial y la planificación urbana describe las características del territorio al mismo tiempo que le atribuye funciones vinculadas a su apropiación, protección o destino. La naturaleza territorial de las clasificaciones jurídicas puede analizarse a partir de su capacidad para articular con base en principios y restricciones que las mismas introducen, así como de ofrecer garantías sobre funciones, actividades y prácticas legítimas (Melé, 2016, Azuela 2016).

En México el ordenamiento territorial se apoya en instrumentos legales y normativos que plantean la organización, revalorización y defensa de los recursos territoriales, así la Constitución Política en los artículos 27, 73 y 115 establece el marco general para el manejo del territorio rural y urbano, así como las autoridades competentes en materia de planeación de usos de suelo en las distintas escalas territoriales. De igual forma la Constitución establece la congruencia que debe existir entre las disposiciones a nivel federal, estatal y municipal, en los instrumentos legales que se emitan en materia de asentamientos humanos.

Así los municipios como responsables, de acuerdo con el marco constitucional, de formular, aprobar y administrar la zonificación y planeación del desarrollo urbano tiene la tarea de elaborar los programas de desarrollo urbano, los cuales estarán sujetos a las disposiciones que en el ámbito estatal y federal se establezcan. Aunado a lo anterior la mayoría de los municipios en Michoacán no cuentan con reglamentación propia para sustentar sus actuaciones en materia de planeación urbana por lo que actúan con base en el Código de Desarrollo Urbano de carácter estatal, que establece la facultad de las autoridades municipales de elaborar, aprobar, evaluar y actualizar los instrumentos de planeación, en línea con la Ley Orgánica Municipal que plantea la misma atribución para dichas autoridades.

De esta manera la responsabilidad de elaborar los programas de desarrollo urbano es competencia del municipio. Las autoridades municipales para hacer frente a esta responsabilidad en materia de planeación, como parte de una estrategia marcada a nivel federal y estatal, han creado institutos de planeación municipal, quienes en muchos casos ayudados de consultorías externas elaboran los instrumentos de planeación ya sea urbana, territorial o sectorial, sujetándose a las guías metodológicas proporcionadas por los niveles superiores de gobierno.

3. El caso de Morelia

La planeación urbana en Morelia refleja la complejidad en términos de multiescalaridad y alineación jurídico-normativa implícita en los procesos de ordenación del territorio. El municipio cuenta con diferentes instrumentos de planeación como son: Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población, con actualizaciones al 2012; Programa Gran Visión Morelia NExT 2041; Programa de Ordenamiento Ecológico Local de Municipio; Programa de Ordenamiento Territorial de la Zona Metropolitana Morelia-Tarímbaro, así como los programas parciales del centro histórico, oriente y poniente de la ciudad.

La existencia de estos instrumentos con alcances temporales y escalas de actuación distinta nos lleva a cuestionar si necesitamos un nuevo plan para resolver los problemas que origina el surgimiento de islas habitacionales carentes de servicios básicos e infraestructura y la expansión de la mancha urbana sobre espacios de valor ambiental. Desde la racionalidad de los funcionarios municipales y federales la respuesta es afirmativa, puesto que el Instituto Municipal de Planeación (IMPLAN) en 2020 implementó una estrategia para elaborar lo que ahora se conoce como Proyecto de Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Morelia 2020-2040. El IMPLAN motivado por la existencia de recursos financieros ofertados por el gobierno federal, concursó por dichos recursos y logró la asignación con 1,000,700 pesos mexicanos, equivalente a 48768.22 dólares, para la elaboración del instrumento, que tuvo que sujetarse a la metodología y lineamientos marcados desde la federación.

La correspondencia lógica que deben guardar estos instrumentos no se limita al andamiaje jurídico y procedimental nacional, la connotación de innovación y vanguardia de dichos instrumentos se da en la medida en que se vinculen con las agendas globales, como los Objetivos del Desarrollo Sostenible, de ahí que es importante cuestionar ¿por qué un instrumento de planeación local se vuelve vanguardista en la medida en que retoma perspectivas globales y sigue directrices marcadas en las escalas espaciales e institucionales superiores? y ¿dónde queda la relevancia de los procesos endógenos desde los cuales se planteen otros esquemas metodológicos y conceptuales para la planeación de las ciudades?

Estas interrogantes son pertinentes frente al poco impacto que han tenido los instrumentos de planeación en la ciudad de Morelia, lo cual puede estar relacionado con el esquema metodológico utilizado para su elaboración, ya que generalmente los planes de desarrollo urbano en México son instrumentos sumamente densos (el proyecto de Morelia 657 cuartillas) con un diagnóstico, fundamentación y justificación de tal amplitud que invisibiliza las propuestas o líneas de acción, cuya generalidad y/o ambigüedad las vuelve inoperantes.

En este sentido es comprensible que el nuevo Plan Municipal de Desarrollo Urbano (PMDU) plantee, entre sus propuestas, la capacitación a las y los funcionarios municipales sobre los contenidos del instrumento, situación que lleva a reflexionar sobre la dificultad que representará para las y los ciudadanos entender el documento. Esto cobra sentido al observar los resultados de los procesos de consulta llevados a cabo para la elaboración del plan, dónde se planteó que uno de los mayores obstáculos de los instrumentos de planeación son las deficiencias técnicas y conceptuales (ver figura 1).

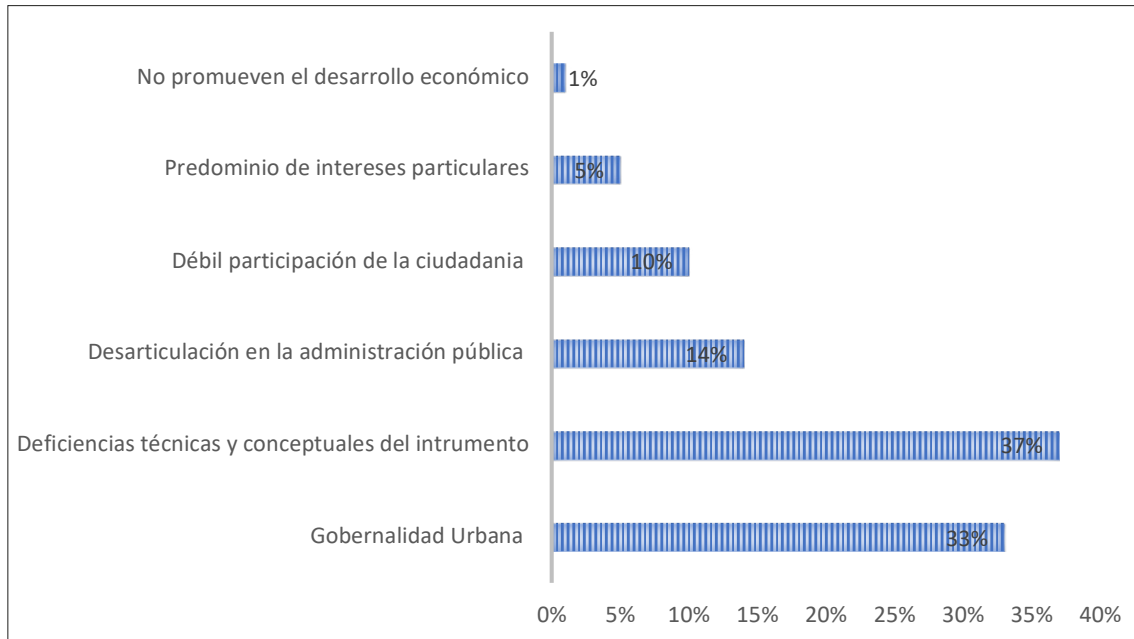


Figura 1. Evaluación de instrumentos de planeación. Fuente: Elaboración propia con datos del proyecto de PMDU Morelia 2020-2040

Aunado a lo anterior, en el nuevo plan de desarrollo urbano de Morelia no se visualiza una estrategia para frenar la expansión de la ciudad, en la cartografía referente a la zonificación primaria, las zonas urbanizables se continúan ubicando en la periferia (ver Figura 2). En el oriente de la ciudad el crecimiento se proyecta en los límites de los proyectos inmobiliarios de los Ramírez⁴, así como los fraccionamientos Misión del Valle y Villas del Oriente, islas habitacionales que concentran la problemática de falta de servicios básicos e infraestructura que señalamos con antelación. En el sur se plantea la expansión en los límites del proyecto inmobiliario Altozano localizado en el periurbano y considerado como una nueva centralidad, por la supuesta independencia que tiene con la ciudad. En el poniente el crecimiento se da en los límites de los desarrollos Villas del Pedregal y San Pedro que por su desvinculación con el centro de la ciudad, carecen de servicios básicos (agua potable y disposición de aguas residuales) infraestructura social (transporte, escuelas, centros de salud, espacios deportivos entre otros), además de encontrarse en los márgenes del Área Natural Protegida que alberga el manantial de la Mintzita, el cual abastece de agua potable a un segmento importante de la ciudad (Rodríguez *et al.*, 2019; Rodríguez *et al.* 2020).

⁴ Grupo de élite de la ciudad, que desde el año 2000 incursionó en el negocio inmobiliario, construyendo un subcentro urbano en el oriente de la ciudad de Morelia.

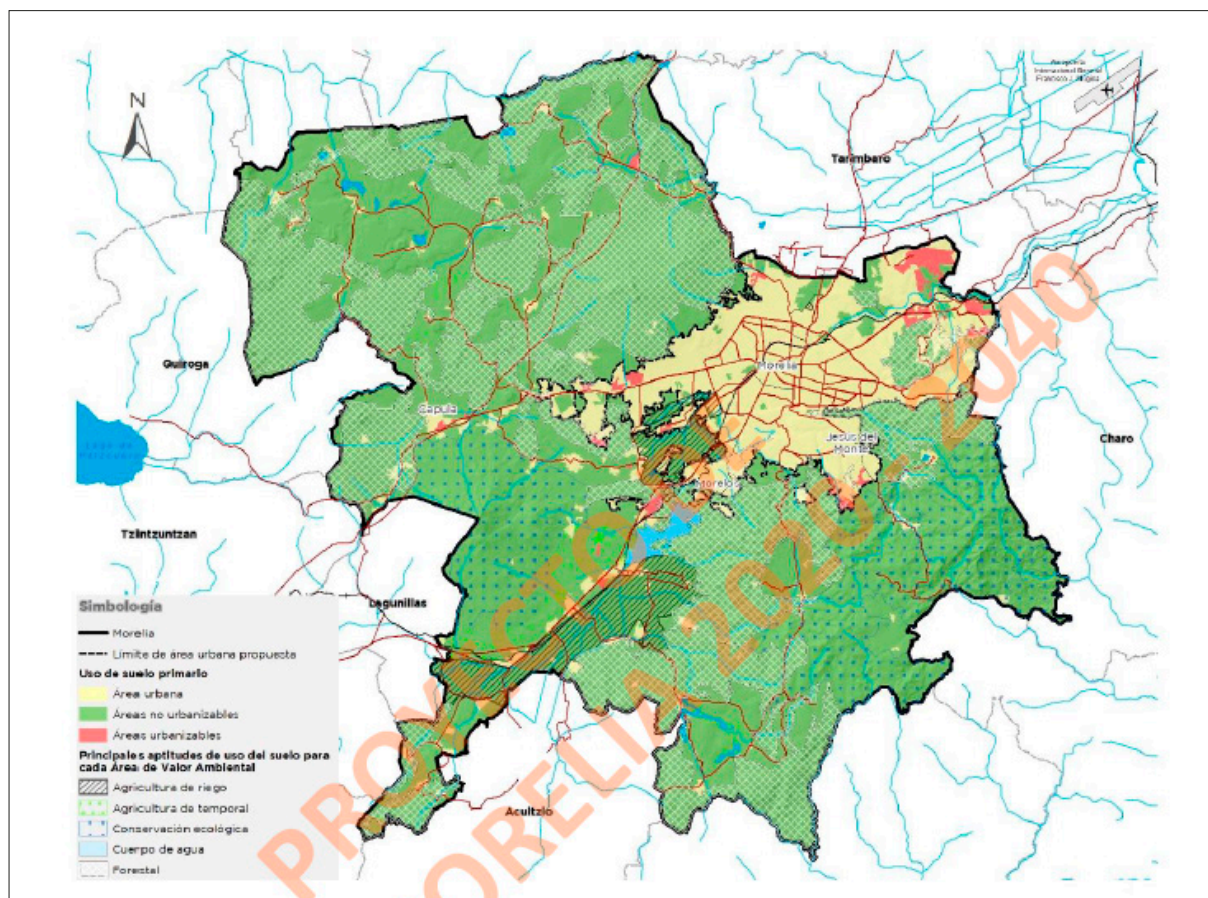


Figura 2. Zonificación primaria, áreas de valor ambiental y su principal aptitud. Fuente: Tomado del proyecto de PMDU Morelia 2020-2040.

Por otro lado, la escala de aplicación del Programa es sugerente porque tradicionalmente los movimientos sociales y ambientales en la ciudad han intentado evitar la apertura de espacios de importancia ambiental a la urbanización, cuidando el polígono de aplicación de los programas urbanos. Sin embargo, la aplicación del PMDU Morelia 2020-2040 se plantea en la escala municipal, lo que sugiere que todo el territorio del municipio puede entrar en las lógicas de la urbanización, así mismo la connotación urbana del programa contribuye a invisibilizar el espacio rural y no abona a la integralidad para la gestión ambiental, argumento en el que se sustenta la escala de aplicación del nuevo Programa.

Finalmente, en el tema legal y procedimental este instrumento de planeación establece en sus líneas de acción el fortalecimiento en la producción de reglamentos municipales de fraccionamientos, licencias de uso de suelo, zonificación, servicios de infraestructura, actualización catastral. Se trata de un proceso que caminaría en dirección a la consolidación de la descentralización administrativa en el tema, lo cual puede tener muchas aristas, dada la documentación y análisis de casos en los cuales los desarrolladores inmobiliarios buscan anclar sus proyectos de inversión donde el marco legal y normativo es más flexible. En este sentido los municipios tendrían un recurso de poder ilimitado para actuar en complicidad con inversionistas inmobiliarios, pero a su vez la generación de instrumentos reglamentarios propios puede abrir ventanas a los gobiernos locales para generar propuestas endógenas e innovadoras con menor dependencia o alineación a las escalas superiores.

4. Conclusiones

Está probado que los esquemas de planeación en México y en particular en Morelia, no han dado resultados, esto revela la necesidad de cuestionar las metodologías existentes en busca de aquellas que permitan el verdadero involucramiento de la ciudadanía y la construcción horizontal de iniciativas para propiciar el surgimiento de procesos endógenos, donde la apropiación por parte de la comunidad podría dar mejores resultados.

Es pertinente también debatir el tema de la parcialidad en la descentralización de las funciones en el tema urbano, que obligan a la instancia con mayores limitaciones financieras, instituciones, administrativas y políticas, a actuar en una materia difícil y compleja como es la planeación territorial, teniendo presente las distintas aristas que dicha descentralización puede tener, en el sentido de favorecer los procesos de simulación y corrupción, como puede ser el uso del argumento de la dinamización económica y generación de empleos por parte del sector inmobiliario, así como el apoyo que brindan las administraciones a ciertos desarrolladores, los cuales van rotando con los cambios de gobierno. No obstante, la consolidación de la descentralización en el tema urbano con la generación de reglamentos propios, que den mayor margen de maniobra a los municipios, podría favorecer la consolidación de instrumentos innovadores y establecer las sinergias necesarias para su aplicación.

Es necesario establecer puentes, para lograr que la planeación realmente sea considerada en la gestión, con la promoción de los encuentros y el dialogo para la coordinación y la distribución de responsabilidades. Así mismo, la ordenación del territorio se logrará en la medida que la planeación se articule en torno a la prevención de problemas territoriales y no sólo en acciones correctivas, así como en la medida que los programas sean vinculantes para el sector público y privado, proceso en el cual toma relevancia la creación de observatorios ciudadanos que evalúen la aplicación de instrumentos.

Por otro lado, al tema del tratamiento diferenciado de los espacios periurbanos, le falta mucho camino por recorrer en términos legales y normativos, hablando de los programas urbanos y rurales, la existencia de pueblos rurales inmersos en la mancha urbana de las ciudades con formas y medios de vida del ámbito rural, amerita propuestas innovadoras que permitan la coexistencia de distintas formas y medios de vida, sin que el tema de la reubicación para estas poblaciones se plantee como la solución.

Referencias bibliográficas

- Azuela, A. (2016). *La ciudad y sus reglas. Sobre las huellas del derecho en el orden urbano*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Castells, M. (1974). *La Cuestión urbana*. México D.F.: Siglo XXI.
- Camagni R. (2004). Incertidumbre, capital social y desarrollo local: enseñanzas para una gobernabilidad sostenible del territorio” en *Investigaciones Regionales* No. 2 pp. 31-37.
- Eibenschutz, R. (2012). Medio Ambiente, Ciudad y Sostenibilidad. En: Montaña, R. (coordinador) *Nuevas ideas y visiones del desarrollo urbano regional*. México: Centro de Investigaciones en Geografía Ambiental, El Colegio del Estado de Hidalgo, p. 111-142.
- Comisión Europea (1983). *Carta Europea de Ordenación del Territorio*. Torremolinos, España: Conferencia de ministros responsables de la ordenación del territorio.
- Harvey, D. (2001). *Espacios del Capital. Hacia una geografía crítica*. Madrid: Akal,
- Hernández, J., & Vieyra, A. (2010). Riesgo por inundaciones en asentamientos precarios en el periurbano. Morelia, una ciudad media mexicana. ¿el desastre nace o se hace? *Revista de Geografía Norte Grande*, N° 47, p. 45-62.

- Hernández, Y. (2010). El ordenamiento territorial y su construcción social en Colombia: ¿un instrumento para el desarrollo sustentable? *Revista Colombiana de Geografía*, 2010, N° 19, p. 97-109.
- Langbehn, L. (2013). Conflictos y controversias por el Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos en Salta: la cuestión ambiental y el control sobre el territorio. En: Merlinsky, G. (coordinador). *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina*, Buenos Aires: Ediciones CICCUS, 2013, p. 223-254.
- Lojkin, J. (1976). *El marxismo, el estado y la cuestión urbana*. México: Siglo XXI.
- Melé, P. (2016). Incertidumbre y regulaciones urbanas: el papel de la calificación jurídica del espacio. En: Azuela, A. (coordinador). *La ciudad y sus reglas. Sobre la huella del derecho en el orden urbano* México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Sociales y PAOT, p. 43-82.
- Méndez, E. (2000). Ordenamiento territorial-ambiental: desarrollo responsable y sostenible. *Revista Geográfica de Venezuela*, N° 2, p. 281-301.
- Metzger P. (1996). Medio ambiente urbano y riesgos. Elementos de reflexión” en María Augusta Fernández (comp.) *Ciudades en Riesgo*, USAID, La Red.
- Montañez G. & Delgado O. (1998). Espacio, territorio y región: conceptos básicos para un proyecto nacional. Cuadernos de Geografía, Vol. VII. No. 1-2. Págs. 120-134. Revista del Departamento de Geografía de la Universidad Nacional de Colombia.
- Pradilla, E. (2009). Las políticas de planificación urbana en el neoliberalismo. En Peter Brand (coord.). *Las ciudades Latinoamericanas en el XXI. Globalización neoliberal y planeación*. Medellín: Universidad Nacional de Colombia. pp. 2087-307.
- Rodríguez, N., Vieyra, A., Méndez-Lemus, Y., Hidalgo, R., Voltaire A., & Rodríguez, J. (2020). Trayectorias de la periurbanización en México: segregación espacial desde un enfoque relacional. *Revista de urbanismo*, (42) 88-104. <https://revistaurbanismo.uchile.cl/index.php/RU/article/view/54924>
- Rodríguez, N., Costa, E., Vieyra, A., & Méndez-Lemus, Y. (2019). Método para los estudios del periurbano. una experiencia latinoamericana. *Finisterra*, 153-154. <http://dx.doi.org/10.18055/Finis17289>
- Rodríguez, N. (2020). Marcos legislativos, racionalidades político-económicas y ordenamiento territorial: la desarticulación sectorial y multinivel en México. *Revista de Geografía Norte Grande* (77), 9-27. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-34022020000300011>
- Schneider S. & Peyré T. (2006). Territorio y enfoque territorial: de las referencias cognitivas a los aportes aplicados al análisis de los procesos sociales rurales. En Manzanal, Mabel; Neiman, Guillermo y Lattuada, M. (Org). *Desarrollo Rural, Organizaciones, instituciones y Territorio*. Buenos Aires. Ed. Ciccus. Págs. 71-102.
- Sánchez, M., Casado, J. & Bocco, G. (2013). La política de ordenamiento territorial en México: de la teoría a la práctica. Reflexiones sobre sus avances y retos a futuro. En SÁNCHEZ, M., BOCCO, G. & CASADO, J. (coordinadores). *La política de ordenamiento territorial en México: de la teoría a la práctica*. Morelia: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Geografía, Centro de Estudios en Geografía Ambiental, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático, 2013, p. 19-44.
- Santos, M. (2014). *A natureza do espaço* (4a ed.). São Paulo: Edusp.
- Schmidt, M. (2014). “Ordenadores y ordenados”. Actores en disputa en el ordenamiento territorial de bosques nativos en la provincia de Salta. *Cuadernos de Antropología*, 2014, no 11, p. 37-55.
- Torres G. & Ramos H. (2008). Gobernanza y territorios. Notas para la implementación de políticas para el desarrollo, en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. Vol. L. No. 203, mayo-agosto, Universidad Nacional Autónoma de México pp. 75-95, México, 2008.

- Valdebenito, C., & Álvarez, L. (2016). Entre el uso público y el aprovechamiento privado: tensiones y desafíos al ordenamiento territorial de la conurbación costera del área metropolitana de Valparaíso. En: Hidalgo, R., Santana, D., Alvarado, V., Arenas, F., Salazar, A., Valdebenito, C. & Álvarez, L. (editores). *En las costas del neoliberalismo. Naturaleza, urbanización y producción inmobiliaria: experiencias en Chile y Argentina*. Santiago de Chile: Instituto de Geografía de la Pontificia Universidad Católica de Chile, p. 82-104.
- Valencia, P. (2009). Consideraciones jurídicas sobre el ordenamiento territorial ambiental. *Revista espacio y Desarrollo*, 2009, N° 21, p.139-169.
- Valenzuela, C. (2018). Ordenamiento territorial y transporte: una aproximación ética a la planificación participativa de la ciudad. En: Correa, M., Arenas, F. & Alvarado, V. (editores). *Ética en Geografía*. Santiago de Chile: Instituto de Geografía de la Pontificia Universidad Católica de Chile, 2018, p. 176-196.
- Zoido, F. (1998). Geografía y ordenación del territorio. *Geografía e Historia*, 1998, p. 19-31.

Agencia para el desarrollo Territorial, posibilidades desde la participación social

Carlos Téllez Valencia¹ y Leticia Mejía Guadarrama²

Resumen

Los municipios mexicanos muestran gran fragilidad en su sistema de planeación. Ante esto, una opción que se ha mostrado viable es el apoyo que brinda la sociedad civil. Así, el objetivo general del trabajo es analizar los factores de la administración pública, social y territorial para suponer la viabilidad de implementar una Agencia para el Desarrollo; un municipio que desde 2008 cuenta con un instituto municipal de planeación, que en 2017 dispone de un sistema de planeación, o bien que desde 2013 es apoyado por un Observatorio Ciudadano.

Abstract

Mexican municipalities show great fragility in their planning system. Faced with this, one option that has proven to be feasible is the support provided by civil society. The general objective of the work is to analyze the factors of public, social and territorial administration to assume the viability of implementing an Agency for Development; a municipality that since 2008 has a municipal planning institute; from 2017 it has a planning system, or since 2013 is supported by a Citizen Observatory.

Palabras clave

Desarrollo Territorial, Planeación, Participación social.

Keywords

Territorial Development, Planning, Social participation.

¹ Doctor en Geografía por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Investigador titular adscrito al Centro de Estudios de Geografía Humana de El Colegio de Michoacán AC, La Piedad, Michoacán México. Pertenecer al Sistema Nacional de Investigadores. Correo electrónico: catv_mx@yahoo.com.mx

² Doctora en Geografía por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Investigadora adscrita al Centro de Estudios de Geografía Humana de El Colegio de Michoacán AC, La Piedad, Michoacán México. Pertenecer al Sistema Nacional de Investigadores. Correo electrónico: limg@yahoo.com.mx

1. Introducción

En abril de 2019 se conmemoraron los 500 años del primer ayuntamiento en México (el cual resultó el primero en América Latina). A partir de este dato se pueden destacar dos peculiaridades: una, que hoy en día existe gran interés acerca de los asuntos municipales; dos, resulta sorprendente que luego de tanto tiempo de experiencias, aun estemos preguntándonos cuáles pueden ser las mejores formas para gobernarse. Lo asombroso no radica en buscar nuevas fórmulas de gobierno, sino en que esa búsqueda se debe a que muchos de los municipios mexicanos no logran consolidar un proyecto de suficiencia administrativa y de desarrollo sostenible. En Michoacán, por dar una idea, 54% de los presidentes municipales cuenta con estudios de licenciatura, en tanto que 30.6% apenas con nivel escolar primaria, secundaria o preparatoria;³ adicionalmente, en 2019 el gobierno del estado extinguió al Centro Estatal para el Desarrollo Municipal, encargado de la política pública en materia de fortalecimiento municipal.

En este proceso histórico de consolidación municipal, tenemos el caso de La Piedad, un municipio que desde 1996 sabe lo que es la alternancia política (con gobiernos del Partido Acción Nacional y el Partido Revolucionario Institucional), que a partir de 2008 cuenta con un Instituto Municipal de Planeación, cuyo director se ha mantenido en los últimos tres periodos de gobierno, lo que le ha dado estabilidad al Instituto por ocho años (de 2012 a 2020); o bien, que desde 2017 dispone de un sistema municipal de planeación. Con base en estos hechos, nos preguntamos ¿La Piedad cuenta, entonces, con una política pública sólida que propicie su buen desarrollo?, ¿requiere de una *agencia para el desarrollo territorial*? Nuestra hipótesis es que, en efecto, el gobierno local todavía necesita constituir y consolidar distintos instrumentos e instituciones que sustenten su desarrollo territorial, lo mismo que consideramos que en estos momentos existen las condiciones para conformar una Agencia para el Desarrollo Territorial.

Derivado de esto, el objetivo general de este trabajo es analizar y presentar los factores implicados (del orden de la administración pública, social y territorial) para suponer la viabilidad de implementar una Agencia para el Desarrollo Territorial en La Piedad (Michoacán), el cual se enmarca en un objetivo más ambicioso: generar conocimiento potencialmente aplicable y replicable respecto a la modernización de la administración pública local; la mejora de los mecanismos de participación social asertiva que fomenten la cohesión social y las redes colaborativas; así como, en general, apuntalar el desarrollo territorial y la calidad de vida de nuestras comunidades.

Para atender lo mejor posible la pregunta de investigación y el objetivo general, se hizo una revisión bibliográfica respecto a los conceptos centrales, a decir de *desarrollo local*, *agencia para el desarrollo territorial*, *estructura socio-institucional*, *administración pública local*, o *los objetivos de desarrollo sostenible*; mientras que para la recopilación de datos, nos apoyamos de métodos como observación participante, entrevistas y trabajo de archivo. Una vez que se contó con la información suficiente, fue posible caracterizar a este municipio en cuanto a su actualidad urbano-regional, en materia de planeación territorial, y respecto a la experiencia de colaboración sostenida entre el ayuntamiento y la sociedad civil organizada. Descripción entretrejida con los antecedentes existentes y el marco conceptual consultado, a fin de contrastar la teoría con la realidad para, así, ofrecer al lector un documento lo más reflexivo y consistente posible.

³ Información obtenida del cuadro Conjunto de datos: Estructura organizacional de la Administración pública municipal, Censo Nacional de Gobierno municipales y delegacionales 2015, consultado en: <http://www.beta.inegi.org.mx/programas/cngmd/2015/default.html#Tabulados> el 9 de abril de 2019.

De tal manera que el apartado “La Piedad, ¿escenario para una Agencia para el Desarrollo Territorial?” ofrece antecedentes, consideraciones conceptuales y condiciones empíricas para determinar, precisamente, si existe la posibilidad de instituir una Agencia de este tipo en este municipio. O bien, el apartado “La Agencia para el Desarrollo Territorial en el Sistema Municipal de Planeación de La Piedad” expone, en primer lugar, los elementos conceptuales sobre qué se entiende por una Agencia; en segundo lugar, cuál es el marco normativo vigente que posibilita o entorpece la implementación de una estrategia como ésta; en tercer lugar (con base en todo lo expuesto) la base metodológica para que el lector tenga un caso de referencia de cómo implementarse un organismo de estas características en un sistema de planeación preexistente, sustentado en la participación social asertiva, esto es, colaborativa con el gobierno local.

En tanto, con todos los elementos expuestos, en el apartado de “Conclusiones” quedará de relieve que La Piedad requiere de consolidar su sistema de planeación territorial, que una Agencia para el Desarrollo Territorial puede fortalecer esta labor y que es un hecho que la sociedad civil puede estar capacitada para apoyar estas tareas, aun sí el ayuntamiento carece de las condiciones idóneas.

2. La Piedad, ¿escenario para una agencia para el desarrollo territorial?

Parte sustancial de nuestro interés por el municipio es la posibilidad de abordar el ámbito local, lo que no exenta de grandes problemas para el desarrollo territorial y, al mismo tiempo, permite echar mano de recursos como la confianza, la empatía o la identidad para resolver los retos a enfrentar. Conforme la extensión territorial y las densidades demográficas van ampliándose, se requieren estrategias de atención que se alejan del escenario local⁴ y de sustancial capital social.

De acuerdo con Sforzi, lo local se identifica con territorio, resultado del “sistema de actores que llevan a cabo la estrategia de desarrollo, interrelacionándose unos con otros” (Sforzi, 2007: 31). Aunque también es un “lugar de vida” donde se presenta un ambiente productivo, una porción de espacio definida y circunscrita, donde vive un grupo humano, donde se encuentran las actividades económicas con las que se ganan la vida y donde se establecen la mayoría de las relaciones sociales cotidianas (*Ibid*: 34-35). Lo local se estructura como respuesta socio-territorial a la globalización económica; la explicación de los lugares, donde el territorio local contribuye a establecer lazos entre actores socio-económicos y también a instituir sistemas territoriales (Klein, 2006: 310).

Cualidades como éstas no son ajenas a La Piedad, municipio del que podemos comenzar a mencionar algunas características en particular: una circunscripción de alrededor de cien mil habitantes; con una ciudad pequeña de 83 mil pobladores, pero con área de influencia hacia los municipios de Numarán, Yurécuaro, Penjamillo (Michoacán), Pénjamo (Guanajuato), y Degollado (Jalisco) entre otros; lo mismo que se encuentra dentro del predomnio de Morelia, Guadalajara y León,⁵ así como las funciones y usos de suelo entre sus áreas urbana y rural se combinan sin que sea tan clara la distinción entre uno y otro ámbito.

⁴ Por ejemplo podemos citar a la Comisión Ambiental de la Megalópolis (Came), encargada de la protección del ambiente de una región compuesta por las 16 alcaldías de la Ciudad de México y 224 municipios de Hidalgo, Morelos, Puebla, Tlaxcala y Estado de México (www.gob.mx/comisionambiental/que-hacemos); es decir, se trata de una escala alejada de lo local.

⁵ El sistema de ciudades del Consejo Nacional de Población ubica a la ciudad de La Piedad dentro del ámbito regional del sistema del Bajío por su relación urbana y económica con las ciudades de León y Pénjamo (Conapo 1991: 268-272).

En cuanto al ámbito urbano y la actual globalidad, nos interesa identificar lo local como pequeñas y medianas ciudades innovadoras, insertas en procesos de sostenibilidad territorial (no como ciudades mundiales, mega ciudades o regiones urbanas centrales), espacios locales de identidad propia aunque unidos entre sí por las tecnologías de la información.

A nuestro juicio, La Piedad es una ciudad pequeña no obstante que fue decretada como zona metropolitana en 2010, junto con el municipio de Pénjamo, Guanajuato.⁶ Al momento de la declaratoria, existía una población metropolitana de 249 515 habitantes, de la cual 37.4% se ubicaba en la conurbación La Piedad-Santa Ana (la segunda, localidad de Pénjamo y con 10 052 habitantes), mientras que 16.1% de habitantes se asentaban en la cabecera municipal de Pénjamo; es decir (como se puede apreciar en la Figura 1) esta zona metropolitana tiene dos centros urbanos, y entre ambos hay un gran espacio no urbano donde existen pequeñas localidades rurales, rancherías, granjas, zonas de cultivo, agroindustrias y algunas pocas naves industriales.

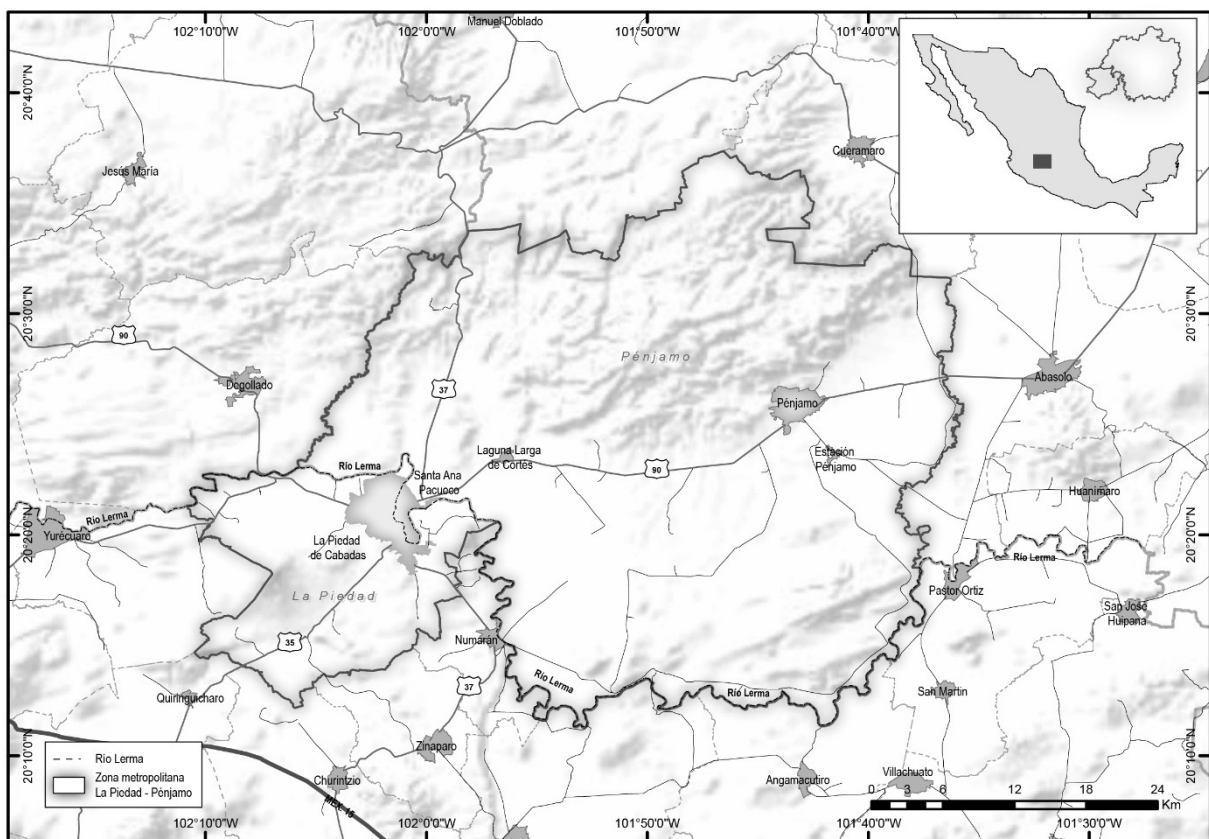


Figura 1. Mapa de la Zona Metropolitana de La Piedad-Pénjamo y conurbación La Piedad-Santa Ana. Fuente: Elaboró Jesús Medina R. con base en datos vectoriales MGN 2010, INEGI- MDE Esri.

⁶ Declaratoria que le ha permitido recibir fondos federales a partir de 2011, con un monto inicial de 9.3 millones de pesos, un máximo de 24 millones en 2015 y luego con una caída de ese presupuesto en 2017 con cerca de 6 millones de pesos (Téllez y Aguirre, 2019: 55). Monto drásticamente disminuido debido a que a partir de 2017 los recursos de este fondo federal dejaron de asignarse de manera directa, para en adelante ser concursados por proyectos, escenario en el que la zona metropolitana de La Piedad-Pénjamo no ha conseguido recursos en los últimos tres años.

En resumen, La Piedad es una ciudad pequeña que atiende a una población conurbada cercana a los 100 mil habitantes en 2017 (Mejía, 2019) y un área de influencia (Numarán, Yurécuaro, Penjamillo y Degollado) que adiciona más de 77 mil habitantes; población que demanda cotidianamente empleos, comercio, servicios de salud, educación media y superior, además de servicios de entretenimiento. Es en este sentido que se vuelve necesaria una política de atención para esta ciudad, su zona metropolitana y su área de influencia, tarea que se espera sea cubierta por organismos como el Instituto Municipales de Planeación (Implan), pero que en el caso de La Piedad se ve ensombrecido por el marco normativo estatal y aun local. Veamos

El Implan de La Piedad se constituyó en 2008, quince años después de creado el primero de su especie en México (en León, Guanajuato), y ocho años antes de que se volviera obligatorio para los municipios michoacanos contar con su propio instituto (en 2016), aunque desde sus inicios no ha logrado ser un órgano descentralizado o independiente del presupuesto municipal. Las cosas debieron ser distintas en 2017, cuando el Congreso de Michoacán reformó la Ley orgánica municipal y estableció la obligación para los gobiernos de contar con su propio Implan, de personalidad jurídica y patrimonio propios (Gobierno de Michoacán, 2017: 82, y 2016: 2), y cuando en consecuencia el gobierno de La Piedad promulgó la desconcentración del Instituto (Gobierno de Michoacán, 2017b: 5); no obstante la propia ley estatal dejó en entre dicho su viabilidad, al establecer que la titularidad de este organismo es un “cargo honorífico”, es decir, el eventual director del Implan no debe percibir un salario, con lo que de hacerlo, la autoridad municipal incurriría en una falta administrativa; debido a este punto, los gobiernos locales han buscado la manera de evadir esta disposición para poder cubrir el salario del director en turno, o bien, ha sido una de las justificaciones para aplazar el cumplimiento de dicha disposición.⁷

En el caso de La Piedad, el gobierno publicó en 2017 su Reglamento del Sistema Municipal de Planeación, en el que fijó como objetivo “generar los planes y programas de desarrollo del municipio, mediante el funcionamiento de estructuras de coordinación y de participación social, que intervengan en su elaboración, actualización, ejecución y evaluación, bajo un esquema organizado de corresponsabilidad y solidaridad” (Gobierno de Michoacán, 2017b: 4), así como estableció que el Sistema se integra por el Implan, el Consejo Directivo, el Consejo Consultivo y el Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (Coplademun). Precisamente con esta norma local, la autoridad encontró una salida al inconveniente de que la titularidad del Implan es un cargo honorífico sin derecho a percibir un salario.

Dividiendo los cuerpos del Sistema Municipal de Planeación, o Implan como comúnmente se conoce, estamos conformando cuatro cuerpos muy diferentes que se complementan para el trabajo de la planeación en el municipio: el Coplademun, el Consejo Directivo, el Consejo Consultivo y el Cuerpo técnico, [este último] es el cuerpo o el instrumento que realiza los productos que pueda dar a conocer el Implan, en este caso los proyectos, los expedientes técnicos y en un futuro hasta los instrumentos de planeación. [En este sentido] el cargo del director del Implan [para fines de evadir la norma que impide asignarle un salario] es de Director del Cuerpo Técnico del Sistema Municipal de Planeación de La Piedad”.⁸

Otros dos problemas más que presenta este marco normativo es, por un lado, que el cargo del titular es por un periodo de tres años, con opción a reelegirse hasta por un periodo

⁷ De acuerdo con Karla Molina y Mónica Salinas (2020), de los 113 municipios de Michoacán, 42 cuentan con un decreto de creación de su instituto (esto es 37.2%), pero inclusive sin encontrarse en operaciones, con excepción de Morelia, La Piedad y Uruapan.

⁸ *Ibid.*

más; con lo que el titular del instituto debe ser removido aun y cuando su desempeño sea destacable. En el caso de La Piedad, puede verse afectada la estabilidad que ha tenido el Implan tras ochos años de continuidad de su actual titular. Por otro lado, el marco regulador estatal indica que el Consejo Directivo de este instituto debe ser presidido por el Presidente Municipal, lo que impide que sea el mismo Consejo quien nombre a su titular.

Existe la experiencia en León que, después de 25 años de funciones, conforman un Consejo Directivo (que es a la vez el Consejo Consultivo) [en donde] quitan la figura del presidente municipal como presidente del Consejo. Pero ellos llevan 25 años de experiencia en un trabajo de planificación mucho más estructurado en una ciudad mucho más grande, [...] por la madurez de las acciones y todo lo que han llevado a cabo a través del tiempo, pues ellos logran tener una representación en su Consejo Directivo de un ciudadano.⁹

Como agravante de estas disposiciones, las autoridades locales de La Piedad terminaron de proteger la figura del presidente municipal por arriba del Consejo Directivo y del ciudadano, lo mismo que, en los hechos, complicaron la funcionalidad de la participación ciudadana. Esto porque el mandato estatal indica que el Consejo Directivo del Implan debe contar con al menos tres miembros ciudadanos, así como con funcionarios del ayuntamiento que no excedan el número de ciudadanos (Gobierno de Michoacán, 2016: 1), es decir, bastaría con un Consejo Directivo de seis miembros más el presidente municipal. No obstante, al momento de redactar el reglamento interno del Implan La Piedad, se asentó que son ocho funcionarios del ayuntamiento quienes se integran al Consejo Directivo (en donde se cuenta al presidente municipal, al síndico, secretario del ayuntamiento, tesorero, contralor, director del Implan -éste sin voz ni voto- y dos regidores), más siete representantes ciudadanos (Gobierno de Michoacán, 2016: 7). Adicionalmente, este mismo reglamento le otorga al presidente municipal un voto de calidad en caso de empate en las decisiones tomadas; así como presidir al Coplademun (organismo también de participación ciudadana contemplado en la Ley orgánica municipal -no exclusivo del Implan- el cual le otorga en su reglamento 26 miembros ciudadanos).

La experiencia en este sentido ha sido positiva porque tenemos la relación directa con la persona que es responsable de la administración pública del municipio. A fin de cuentas es una persona representativa del voto popular, [...] un punto muy importante [puesto que] muchas personas lo escogieron a él para [la] conformación de la administración pública.¹⁰

Además de la representación ciudadana en el Consejo Directivo y en el Coplademun, el reglamento del Implan La Piedad también contempla un cuerpo más, el Consejo Consultivo, definido como un órgano especializado para el diagnóstico, instrumentación y evaluación de las acciones de planeación, a componerse por cinco miembros representantes del sector académico, los cuales no pueden ser nombrados por un segundo periodo.

Todavía estamos en la conformación de esas estructuras que nos permitan tener un Sistema Municipal de Planeación mucho más fuerte, en el que la participación ciudadana sea una de sus premisas. [...] El Consejo directivo está constituido, ahora falta cambiar la figura del presidente municipal, tenerlo como el presidente del Consejo Directivo. [...] Próximamente [...] vamos a llevar a cabo la ratificación del Consejo Directivo para tener el nuevo equipo de trabajo. [El

⁹ Entrevista a Mauricio Rodríguez Llamas, Director del Instituto Municipal de Planeación de La Piedad, La Piedad, Michoacán, 29 de enero de 2020.

¹⁰ *Ibid.*

Coplademun] se conformó en septiembre-octubre de 2018. En 2019 sesionó una vez y en 2020 se piensa sesionar por lo menos dos o tres veces.¹¹

Consejo Directivo	Consejo Consultivo	COPLADEMUN
<p>Designar al titular del Implan.</p> <p>Designar a quienes conformarán el Consejo Consultivo.</p> <p>Revisar y proponer ajustes o adecuaciones al presupuesto anual del Instituto.</p> <p>Verificar que se cumpla el objeto y alcances del Sistema Municipal de Planeación.</p> <p>Aprobar el contenido de la convocatoria para seleccionar a los ciudadanos miembros del Consejo Consultivo.</p> <p>Pronunciarse respecto de aquellos asuntos relevantes que deba someter el Instituto al Ayuntamiento a petición del Director.</p> <p>Revisar y, en su caso, aprobar el programa anual de trabajo del Instituto.</p>	<p>Analizar, revisar y emitir opinión de las líneas de planeación para el desarrollo del municipio y evaluar la propuesta técnica para su instrumentación,</p> <p>Emitir opinión sobre proyectos, planes y programas del Instituto, puestos a su consideración por el director del Instituto.</p>	<p>Institucionalizar las acciones de consulta popular y grupos de enfoque, para la planeación democrática, con la finalidad de captar las propuestas y demandas de la ciudadanía para la elaboración de los instrumentos de planeación.</p> <p>Auxiliar en la revisión de las estrategias para el desarrollo municipal enviadas por el Instituto, enriqueciéndolas con propuestas y remitiéndolas para su complementación antes de su validación final.</p> <p>Promover la concertación de acuerdos de colaboración entre los sectores público, privado y social, orientados al logro del Plan Municipal de Desarrollo.</p>

Cuadro 1. Atribuciones de tres órganos que componen al Implan La Piedad. Fuente: elaboración propia con base en Gobierno de Michoacán, 2017b: 7-15.

En resumen, 1) por ahora el Implan de La Piedad ha quedado enmarcado con una sobre concentración de poder del presidente municipal, 2) el director del Implan no puede preservarse en el largo plazo, lo que posibilita de que el sistema de planeación pierda continuidad, y 3) se percibe una sobre representación de ciudadanos que puede entorpecer la funcionalidad del instituto.

Es entendible que el presidente municipal sea la figura donde recae la responsabilidad acerca de la administración pública local, de ahí que la Ley orgánica lo faculte para nombrar a su equipo de trabajo y para tener en buena medida la última palabra; además es una realidad lo que señala el director el Implan: el presidente municipal goza de suficiente legitimidad para encabezar el sistema de planeación, pues una mayoría electoral votó por él. No obstante, también se pueden generar escenarios indeseados de rigidez, como la tentación de que el presidente municipal decida quiénes deben ser los integrantes del Consejo Directivo, sin que se someta a un acuerdo colegiado; o bien, que sea el alcalde quien dicte la agenda

¹¹ *Ibid.*

de proyectos que debe sostener el instituto de planeación; además, en el caso de planear el futuro de una sociedad, lo mejor es compartir tan significativo compromiso.

En estos momentos nosotros estamos abocados principalmente a la cuestión del armado de expedientes técnicos, de elaboración de proyectos ejecutivos por reglas de operación. También con los documentos que [se] ocupan por reglas de operación para diferentes programas, y la gestión de recursos para los ámbitos federal, estatal y municipal, por medio del programa anual operativo de obra pública municipal.

[...] también por iniciativa de los que conforman el Instituto Municipal de Planeación, estamos [...] participando en la estructuración de una planificación para la ciudad [...] tomando en cuenta todos los medios que tenemos a nuestro alcance y el poco tiempo que tenemos [dado que] la primera tarea es la conformación de proyectos y expedientes técnicos.¹²

Debido a esta sobre concentración de potestad en el presidente municipal, así como al sub aprovechamiento del instituto de planeación (según se deja ver en este último testimonio), es que se hace necesario la constitución de un organismo especializado, de mayor permanencia en el tiempo y que favorezca las tareas de planeación con bases de consenso más sólidas, lo que puede encontrar alternativa en una Agencia para el Desarrollo Territorial, que de acuerdo con Albuquerque es en primer lugar un instrumento de colaboración entre instituciones públicas y privadas cuyo fin es potenciar el ámbito económico de un territorio dado. Se trata, de acuerdo con el autor, de un organismo autónomo jurídica y operativamente, sin fin de lucro, compuesto por agentes locales a disposición de micro, pequeñas y medianas empresas, así como cooperativas de producción también local. En este sentido, facilitan el acceso a servicios financieros, asistencia técnica, gestión empresarial, información sobre mercados, tecnologías, procesos productivos, entre otras tareas esenciales. Tareas que requieren la colaboración de la Agencia con asociaciones empresariales y profesionales, entidades feriales, centros de formación, universidades, sindicatos, organizaciones no gubernamentales, entre otras; así como necesita constituir sistemas de información territorial específicas para el ámbito local, frecuentemente inexistentes en fuentes oficiales de cobertura nacional (Albuquerque, 2020: 143-151). Un rasgo también muy importante es que se convierten en promotores de la colaboración y la confianza entre los actores miembros, así como se aporta el conocimiento del *saber-hacer* (Albuquerque, 2015: 26-29).

Como se ve, la propuesta de Albuquerque se orienta al ámbito de la producción económica, pero al mismo tiempo contempla al territorio en su sentido más amplio, de ahí que puede ajustarse según los fines que persigue un instituto de planeación municipal, y que embona de forma pertinente con una agenda de última generación, que a decir de Gallicchio se puede componer de criterios como lo siguientes: a) un enfoque de gobernanza multinivel y multiactor cercana a la igualdad de condiciones entre los distintos niveles de gobierno y actores participantes; lo mismo que el amplio empoderamiento de ambos ámbitos con miras a enriquecer los procesos de colaboración; b) el aprendizaje de los procesos anteriores, con innovación y nuevos abordajes; así como la enseñanza que dejan los procesos globales y regionales; c) la incorporación de la dimensión económica del desarrollo; d) el trabajo en redes y el compartir conocimiento e información, en donde quedan incluidas las opciones de colaboración entre redes globales y regionales (Gallicchio, 2017: 72).

¹² *Ibid.*

3. La agencia para el desarrollo territorial en el sistema municipal de planeación de la piedad

Desde la propia Constitución mexicana están fijadas las bases del Sistema Nacional de Planeación, en las que queda garantizada la participación de las entidades federativas y sus municipios en la responsabilidad de definir y lograr los objetivos de gobierno; lo mismo que se consigna la facultad de los municipios para formular y aprobar sus planes de desarrollo. Por su parte, el marco normativo estatal contempla que los municipios forman parte del Sistema Integral de Planeación del Estado de Michoacán.

En este sentido, una cualidad importante de todo sistema de planeación es alinear los distintos marcos normativos que procuran el desarrollo sostenible de nuestras comunidades, desde el nivel internacional, nacional y local, diseñados para brindar una mejor consistencia a las políticas públicas a implementarse, esto es, por ejemplo: 1) los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) impulsados por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), 2) el Plan Nacional de Desarrollo, 3) el Plan de Desarrollo Integral del Estado de Michoacán (Pladiem), y 4) el Plan Municipal de Desarrollo.

El marco normativo estatal también obliga a los gobiernos municipales a crear tanto el Instituto Municipal de Planeación, como el Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (Coplademun); así como prevé que el proceso de planeación requiere de la elaboración del Plan Municipal de Desarrollo y la participación social en dichas tareas de planeación. En este sentido, el Implan y el Coplademun se definen respectivamente como:

Un órgano profesional, especializado en la Planeación del Desarrollo del Municipio. Es una instancia técnica descentralizada de la administración pública municipal, con personalidad jurídica, creado por acuerdo de Cabildo para la planeación integral del territorio municipal, responsable de coordinar el proceso de planeación estratégica del desarrollo integral del municipio, con una visión de largo plazo, que integra además a los sectores público, académico, social y privado.

[En tanto el Coplademun como] un órgano de consulta y participación social encargado de promover y coordinar la formulación, instrumentación y evaluación del Plan Municipal de Desarrollo. Con esto se constituye en un órgano o asamblea de consulta, participación y opinión ciudadana. Todos sus integrantes tienen un cargo honorífico, y sus funciones y actividades son de carácter temporal (Gobierno de Michoacán, 2018: 16 y 17).

En conjunto, estos organismos municipales y de participación social deben procurar las tareas de ejecución, control, seguimiento y evaluación, con el fin de cumplir con el ciclo de la planeación esperada, resumido en la Figura 2.

Si se observa, este marco formal resulta ser un eje vertical del mando institucional de las tareas de planeación, el cual orienta las acciones de los gobiernos locales y definitivamente debe ser respetado por una eventual Agencia para el Desarrollo Territorial, sólo que ésta posibilita (precisamente) que el ejercicio de la planeación sea menos jerárquico, para ahora concebirlo como una colaboración interinstitucional, con un ayuntamiento que comparte la responsabilidad de gobernar. Esto porque la Agencia resultaría un consorcio compuesto por el Implan, una universidad sede de la Agencia, el Observatorio Ciudadano Metropolitano La Piedad-Pénjamo (del que hablaremos a continuación) y el sector empresarial; colaboración en la que la organización del Implan puede desarrollarse conforme su marco normativo vigente (aunque será conveniente revisar éste y reformarlo en tiempos venideros).



Figura 2. Ciclo de la planeación municipal para el desarrollo.
Fuente: Gobierno de Michoacán, 2018: 19.

La universidad donde se asiente la Agencia viene a complementar las tareas de planeación y gestión, al representar un espacio sin fines partidistas, que brinda estabilidad en el tiempo, especializado en la materia gracias al acompañamiento de un cuerpo académico perteneciente tanto a la misma universidad u otras aliadas. En tanto, para albergar a este organismo, la institución académica debe ofrecerse un espacio que acoja de manera cotidiana y permanente a los funcionarios públicos designados por el Implan, de tal manera que éstos sean parte de la generación y divulgación del conocimiento, lo que representa, a su vez, retroalimentación entre los sectores gubernamentales y académicos.

El otro actor aliado es el Observatorio Ciudadano Metropolitano La Piedad-Pénjamo, formado en 2013 y actualmente conformado por el Colegio de Arquitectos, El Colegio de Michoacán, la Universidad del Valle de Atemajac (Univa La Piedad), el Tecnológico de La Piedad, Canaco-Servytur La Piedad, Club Rotario La Piedad y ciudadanos independientes. Desde su fundación, este observatorio ha sostenido una colaboración cercana con el gobierno municipal en apoyo de los planes y acciones de desarrollo, a través de sus distintas dependencias, incluso dándoles la oportunidad de tener voz y voto en sus iniciativas y/o recomendaciones. Al día de hoy dicha colaboración es mediante el propio Instituto Municipal de Planeación, la Dirección de Urbanismo, el Sistema de Agua Potable, la Coordinación de Ecología y la Dirección de Turismo. Algunos ejemplos de esta cooperación, y que justifican la alianza del Observatorio con la Agencia, son los siguientes.

- Colaboración en la elaboración del Plan Municipal de Desarrollo de la administración 2015-2018, en el que quedaron asentadas recomendaciones como descentralizar al Implan; lograr el saneamiento integral del río Lerma y sus riberas en su paso por la ciudad; modernizar la movilidad urbana que permita disminuir el transporte privado y volver más

eficiente el transporte público; gestionar la construcción de museos temáticos para la preservación del patrimonio local; aumentar la participación ciudadana; entre otras.¹³ En 2016 se dieron los primeros lineamientos para la recuperación del meandro del río Lerma (que atraviesa a la ciudad con 12.5 km) y su microcuenca, con base en una visión de preservación del patrimonio y apropiación colectiva del territorio.

- En ese mismo año el cabildo aprobó la obra denominada Sendero del Río, proyecto alineado con las metas de recuperar el meandro del Río Lerma, y que consta de trazar, equipar y acondicionar el margen del río para que funcione como sendero de caminata y ciclismo, lo mismo que impulsa la movilidad de los habitantes de la conurbación.
- En 2017 fue aprobado en sesión de cabildo la descentralización del Instituto Municipal de Planeación.
- En 2017 el gobierno de La Piedad hizo trabajos de desbloqueo en el arroyo Cinco de Oros, esto luego de que en el seno del Observatorio Ciudadano se propusiera la recuperación de la presa Cinco de Oros y la edificación de un de “museo abierto”, uno de los lineamientos en la recuperación del meandro. Después, en 2018 tocó turno a la presa misma, con trabajos de desazolve y con jornadas de reforestación coordinados entre el gobierno municipal e instituciones de diferentes niveles educativos.
- Entre 2016 y 2019 se han sumado diversas iniciativas vinculadas con la recuperación de la microcuenca. Por ejemplo, con la asesoría de miembros del Observatorio, estudiantes de la Universidad de León presentaron proyectos de manejo eco-turístico en la presa de Ticuítaco, ubicada en uno de los afluentes de la microcuenca; así como elaboraron el proyecto de un jardín botánico en la presa Cinco de Oros, susceptible de ser un espacio público de impacto regional. Adicionalmente el Club Rotario y El Colegio de Michoacán han sometido ante diversos organismos nacionales e internacionales proyectos vinculados para su posible financiamiento.

Como se observa, existe ya una experiencia de colaboración entre el gobierno de La Piedad y el Observatorio Ciudadano Metropolitano.¹⁴ Por tanto, luego de siete años de trabajos en materia de desarrollo local, este observatorio bien podría evolucionar hacia esa Agencia para el Desarrollo Territorial. ¿Qué haría falta para esto? Reformar su reglamento conforme sea más conveniente para el consorcio, que el cabildo haga la declaratoria oficial en donde se consigne que las acciones de planeación territorial para el municipio se desarrollarán desde la Agencia, y que serán vinculantes para el gobierno local, por lo que de no respetarlas, la autoridad incurrirá en una falta administrativa. Con esto, también haría falta que el Cuerpo técnico del Implan sea trasladado a la universidad receptora para los fines ya descritos.

Cabe retomar, entonces, que por el momento las recomendaciones, dictámenes o iniciativas elaborados en el seno del Observatorio son recibidas de buena fe de parte del gobierno municipal, sin obligación de cumplirlas. Así como que en sus siete años, el Observatorio Ciudadano ha tenido como sede a El Colegio de Michoacán, con la participación de investigadores de tres centros de investigación: el Centro de Estudios de Geografía Humana, el Centro de Estudios Arqueológicos y el Laboratorio de Análisis y Diagnóstico del Patrimonio (dos de cuyos investigadores han sido presidentes del Observatorio); esto lo convierte en una opción para

¹³ Recomendaciones plasmadas en el Plan Municipal de Desarrollo, Gobierno Municipal de La Piedad (2015).

¹⁴ Hay que decir que en cuanto a participación social, tradicionalmente destaca la colaboración del gobierno con el Colegio de Arquitectos, la Universidad del Valle de Atemajac o el Club Rotario, por mencionar algunas, organismos que, como vemos, ahora integran al Observatorio Ciudadano, capital que precisamente ha favorecido la buena colaboración entre este organismo y el ayuntamiento.

albergar la Agencia, aunque las posibilidades también incluyen otras universidades, como la Univa o el Tecnológico de La Piedad.

Por otro lado también es necesaria la incorporación de los empresarios más importantes del municipio, por ahora no incorporados al Observatorio; y es que de acuerdo con la caracterización hecha para La Piedad, son estos empresarios quienes ocupan la cabeza de la estructura socio-institucional (Urbano, 2016; Téllez y Aguirre, 2019), gracias a las relaciones de colaboración que han instituido por generaciones y al predominio que, en consecuencia, han logrado ejercer sobre los principales recursos y sectores económicos de base exportadora,¹⁵ actualmente vinculados con la industria alimentaria (tradicionalmente La Piedad es reconocida por su actividad porcícola), la industria química, el comercio al por mayor de materias primas agropecuarias para la industria, los servicios inmobiliarios, y los servicios financieros.

A decir de Salom y Albertos, el desarrollo territorial implica necesariamente un desarrollo social y humano unido al económico que procure minimizar los efectos negativos sobre la cultura, ambiente o territorio; se presupone además que el avance de la competitividad y productividad económica no deben desligarse de la construcción y fortalecimiento de un ámbito socio-institucional que permita llegar a acuerdos y crear las redes de cooperación (Salom y Albertos 2009: 13). Al mismo tiempo, se conjetura que el territorio posee capital social, una organización productiva y una organización socio-institucional, lo mismo que creadores de redes económicas, socio-institucionales y socio-productivas, bajo un ambiente innovador de interacción y aprendizaje. Es decir, el desarrollo territorial significa una visión integral.

En este sentido, para gozar de un cuadro completo, una eventual Agencia para el Desarrollo Territorial para La Piedad debe proponerse: ser parte integral del Sistema Municipal de Planeación (lo que incluye una declaratoria formal), contar con la participación de actores locales (empresarios de especial influencia económica, el gobierno municipal y organizaciones sociales como el Observatorio Ciudadano), saber cómo manejar los recursos territoriales (como los beneficios de la declaratoria federal de “zona metropolitana” o los principales sectores de base exportadora), conocer cuáles son las estructuras socio-institucionales y mecanismos de vinculación y aprendizaje existentes (como las redes de colaboración dadas entre los empresarios, entre éstos y el gobierno, o bien instituciones como el propio Implan).

Pero al mismo tiempo, lo mejor es ser prácticos. Si el gobierno local intenta alinear su sistema de planeación al marco legal, la creación de una Agencia para el Desarrollo Territorial también debe respetar esa normativa, a fin de cuentas de eso se trata la gestión de la planeación, en el entendido que la planeación es el diseño de un conjunto de estrategias encaminadas a generar desarrollo territorial, en tanto que la gestión es la acción de salir al mercado para presentar, defender o negociar los mejores términos de aquel conjunto de estrategias. Esto desde luego representa una paradoja en la intención de generar una Agencia autónoma de conflictos político-administrativos.

En este sentido, y de manera transitoria, la Agencia para el Desarrollo de La Piedad puede operar con base en la figura del Consejo Consultivo del Implan (véase Figura 3), que de acuerdo con el reglamento interno, es el cuerpo especializado para el diagnóstico, instrumentación y evaluación de las intervenciones públicas. De esta manera, el Consejo Directivo del Implan centraría sus tareas en el ámbito gerencial y el Coplademun en las de consulta ciudadana (cuyo alcance incluso abarca las localidades rurales, a través de los jefes del orden de ejidos y tenencias). Pero como se advirtió, se trataría de una medida temporal con miras a reformar

¹⁵ Una actividad de base exportadora es aquella que genera un producto o servicio que se consume fuera del lugar donde se produce, gracias a lo cual ese lugar (ciudad, municipio, entidad federativa...) registra ingresos monetarios, que eventualmente puede detonar encadenamientos productivos, efectos multiplicadores y/o crecimiento económico.

el actual reglamento y, por qué no, la ley orgánica municipal del estado, con el fin de que la Agencia logre desenvolverse en los términos ya descritos.

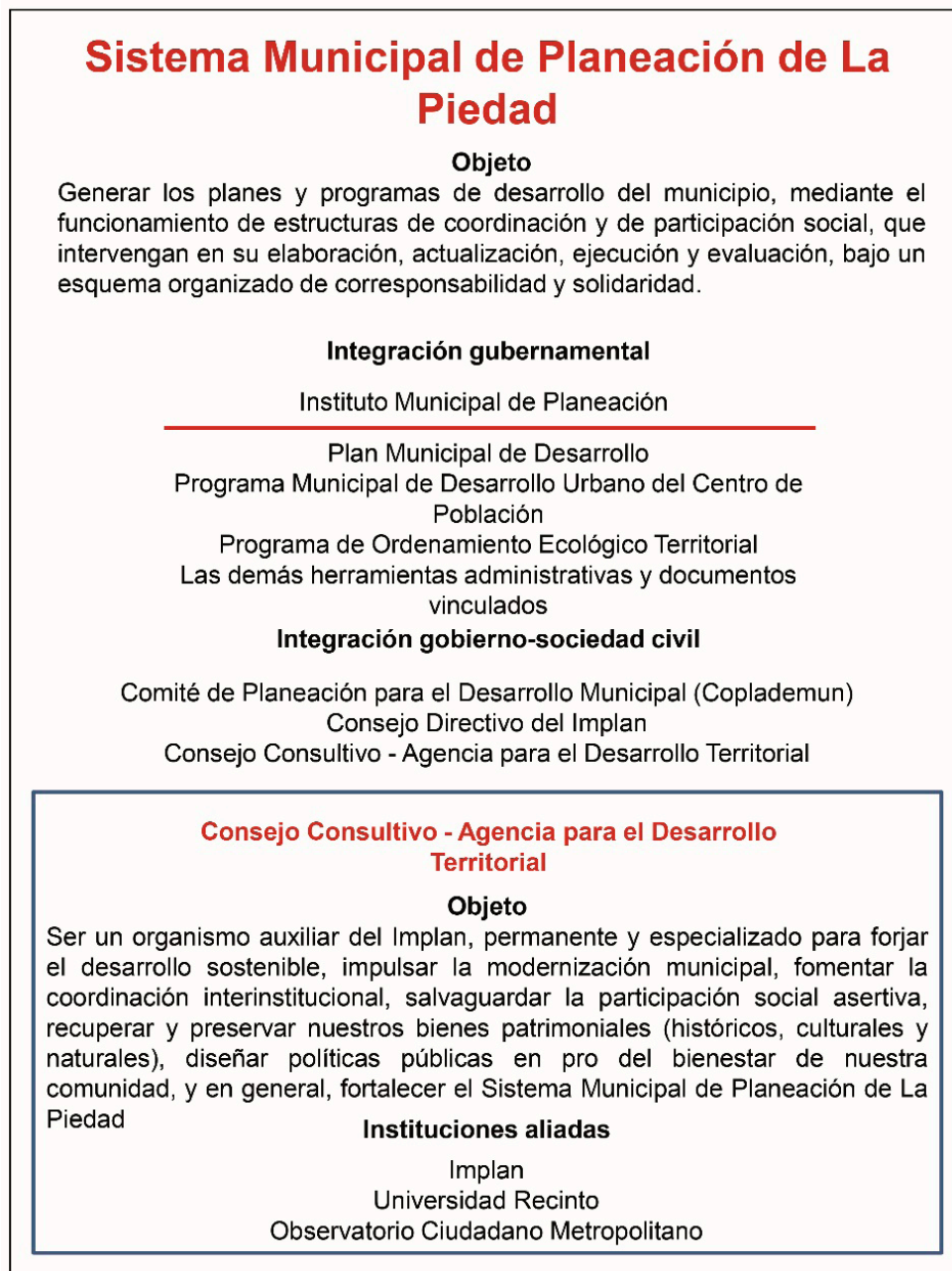


Figura 3. Integración de la Agencia para el Desarrollo Territorial en el Sistema Municipal de Planeación de La Piedad. Fuente: elaboración propia con base en consulta del Reglamento del Sistema Municipal de Planeación de La Piedad, Gobierno de Michoacán, 2017.

En tanto, la agenda de trabajo puede caracterizarse por contemplar iniciativas que hagan del municipio de La Piedad y su región de influencia un territorio mejor habitable, entre cuyos ejes temáticos pueden figurar:

- Modernizar y reestructurar la administración pública local con el fin de mejorar sus procesos de gobierno; así como consolidar el Sistema Municipal de Planeación.
- Recuperación y ampliación de las redes de colaboración y confianza que se apoyen de la identidad local.
- Continuar con la recuperación de la microcuenca del meandro del río Lerma como bien patrimonial, junto con otros bienes patrimoniales históricos, culturales y naturales.
- Identificar y potenciar las actividades económicas de base exportadora que han emergido en últimos años con especial fortaleza, como los servicios de salud y los de educación superior.
- Reestructurar la movilidad entre el municipio y su área de influencia, privilegiando las opciones de transporte no motorizadas.

De hecho, con el cambio de su presidencia a principios de 2020, el Observatorio Ciudadano Metropolitano alineó las actividades que viene desarrollando con base en las agendas que proponen los Objetivos para el Desarrollo Sostenible (ODS) y los planes de desarrollo estatal y municipal (Figuras 4 y 5), de tal manera que reorganizó sus acciones en las siguientes comisiones y comités, las cuales tienen como base los ejes temáticos antes descritos y ayudan a identificar nuevas áreas de intervención pública:

1. Comisión para la recuperación de la Microcuenca Sendero del Agua
 - a) Comité para la recuperación de la Laguna lineal del Meandro
 - b) Comité de Ecología, reforestación y contaminación de la Microcuenca
2. Comisión para fomentar una Ciudad y una comunidad sostenible
 - a) Comité para el fortalecimiento de la movilidad urbana
 - b) Comité para la recuperación de espacios públicos
 - c) Comité para la Innovación y crecimiento económico
3. Comisión para el combate a las desigualdades sociales
 - a) Comité para la recuperación Cultural y cívica
 - b) Comité para la Equidad de género e inclusión social
 - c) Comité para la Seguridad y prevención del delito
4. Comisión para la Coordinación de Alianzas Institucionales

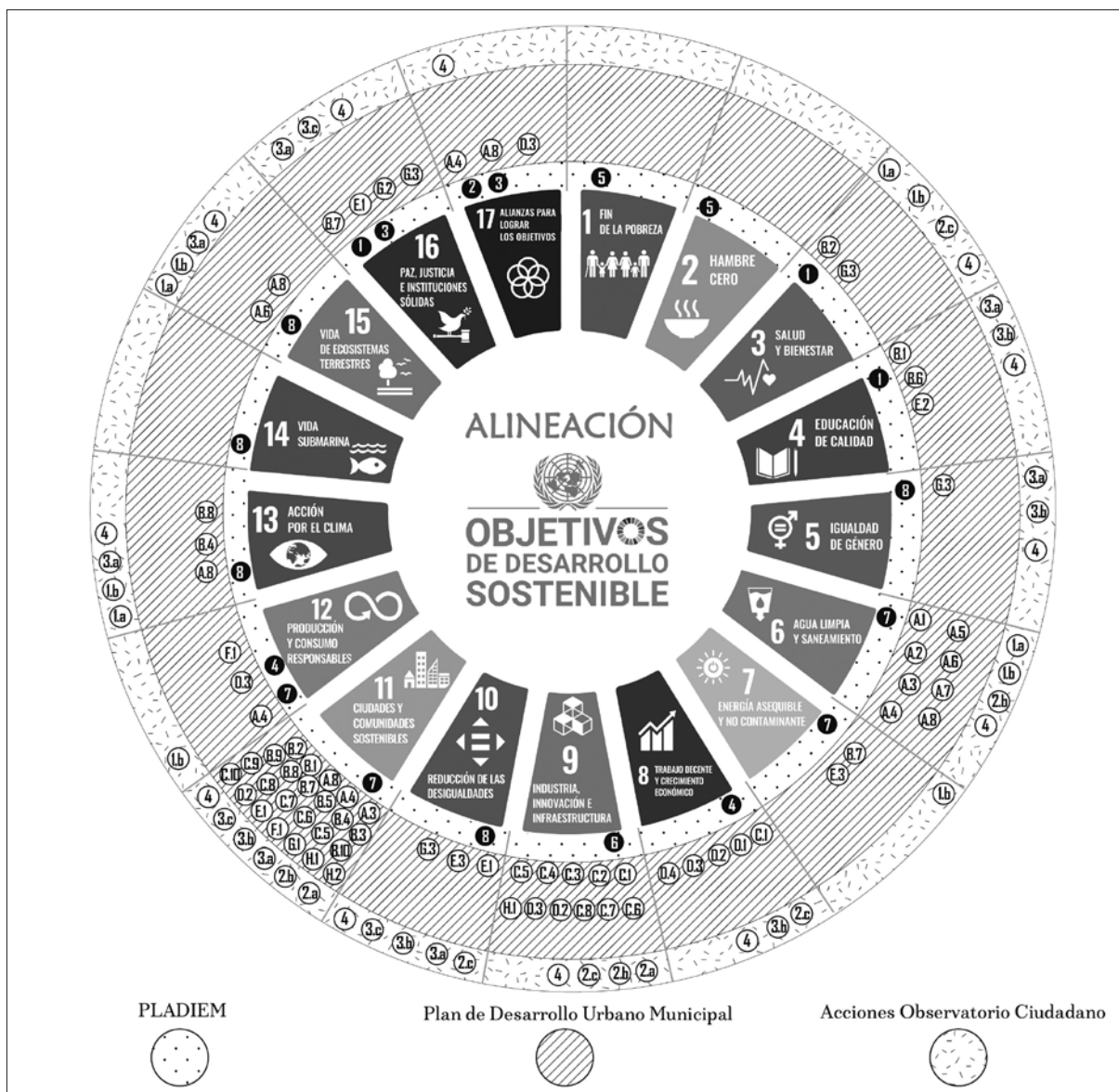


Figura 4. Alineación de las acciones del Observatorio Ciudadano con los ODS. Fuente: diseño de Erika J. Aguirre Zúñiga, según Objetivos para el Desarrollo Sostenible (ODS) y los planes de desarrollo estatal y municipal.

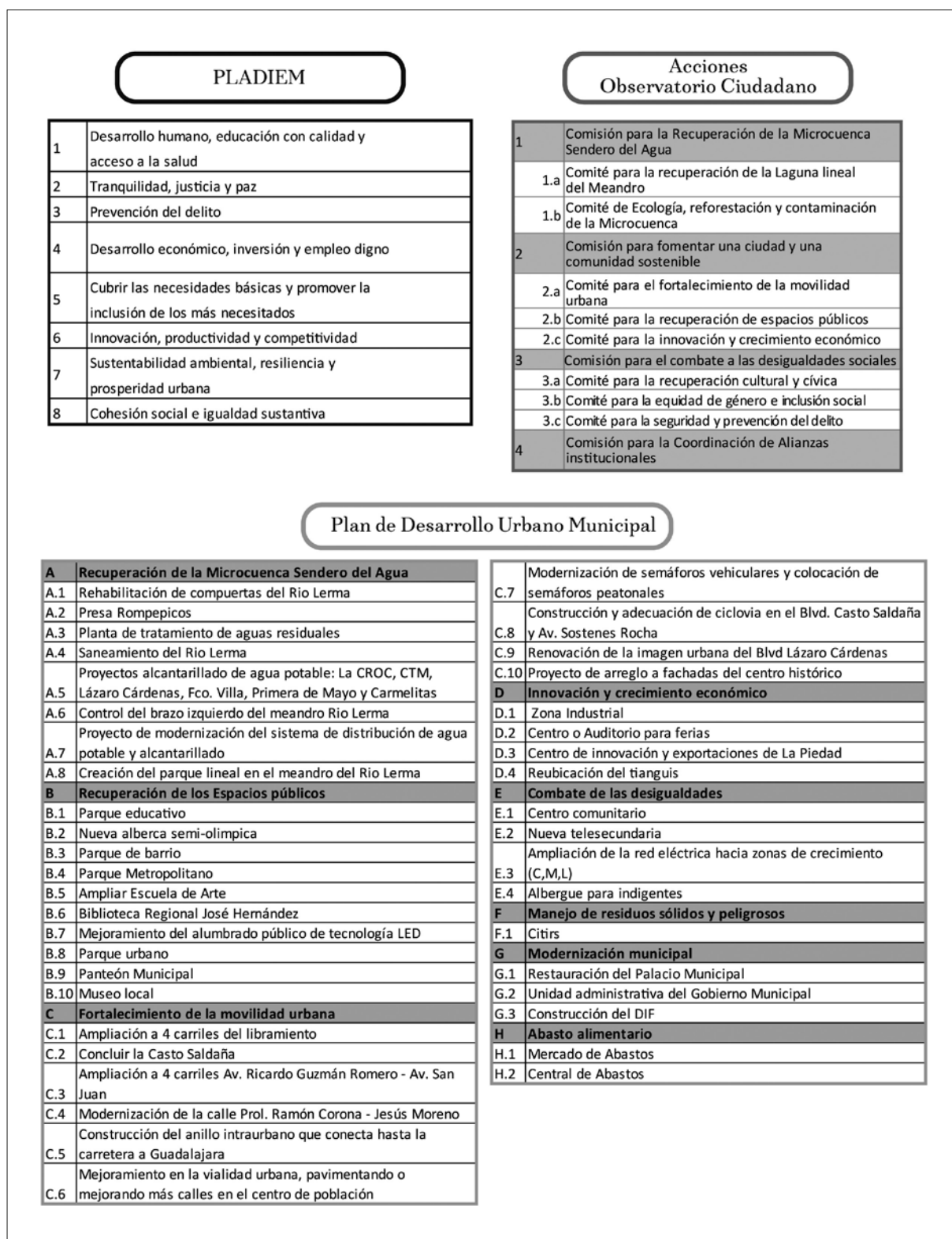


Figura 5. Ejes de acción según los planes de desarrollo estatal, municipal y del Observatorio Ciudadano. Fuente: diseño de Erika J. Aguirre Zúñiga, según los planes de desarrollo estatal, municipal y del Observatorio Ciudadano.

Ahora bien, esta última planeación de trabajo de parte del Observatorio Ciudadano es con el objeto de ampliar la colaboración socio-institucional con miras a adoptar un pacto público más ambicioso, denominado “Agenda 2030 La Piedad. Agenda para el Desarrollo Sostenible del Municipio”, a la que se sumen otras organizaciones profesionales y culturales que operan en el municipio, para lo cual se ha plantado como objetivo de esta Agenda:

Que nuestro municipio, zona metropolitana y región adopte una serie de acciones para ampliar los mecanismos de educación de calidad, reducir la generación de desechos sólidos y manejarlos de forma adecuada, sanear los cuerpos de agua de la microcuenca que ocupamos, recuperar nuestros espacios públicos y nuestro patrimonio natural e histórico, así como generar las alianzas institucionales necesarias; objetivo propuesto a mediano plazo con el que reduciremos significativamente las desigualdades sociales, los niveles de inseguridad y las adversidades del cambio climático. En el 2030 seremos una comunidad orgullosa de haber generado un modelo de participación social que hizo de La Piedad y región de impacto una comunidad sostenible (OBSERVATORIO CIUDADANO METROPOLITANO LA PIEDAD-PÉNJAMO, 2020).

Según parece, en La Piedad existe, en efecto, un mínimo de experiencia para poner en operación una Agencia para el Desarrollo Territorial, caracterizada por funcionar como un órgano ciudadano competente que participa de manera asertiva en las acciones de gobierno.

4. Conclusiones

La Piedad es de una población moderada, con alrededor de cien mil habitantes en su núcleo urbano, y una atención adicional de 77 mil pobladores de cuatro municipios directamente vinculados a su área de influencia. Sin ser una ciudad de grandes dimensiones, es un caso representativo de lo que sucede en varios otros municipios michoacanos en materia de planeación. Apenas en 2016 el Congreso de Michoacán hizo obligatorio para los ayuntamientos contar con un instituto municipal de planeación con personalidad jurídica y patrimonio propio (tengamos en cuenta que el primer instituto de este tipo en el país se fundó en 1993, en León, Guanajuato). En este sentido, es entendible (aunque no justificable) que el sistema municipal de planeación de La Piedad sea de una edad muy temprana, pues el gobierno local hizo la declaratoria formal en 2017, una vez que la norma estatal así lo requirió. Junto con esto, apenas en ese año el gobierno local también decretó la descentralización del Instituto Municipal de Planeación, pero hay que advertir que a inicios de 2020 aún no se concretaba esta disposición.

Esto no significa la ausencia de antecedentes importantes en la materia, sino que habrá que consolidar el sistema de planeación de La Piedad, en un ambiente normativo en el que la ley orgánica estatal contiene importantes contradicciones para la sana operación del Implan. De ahí que se considere que una Agencia para el Desarrollo Territorial es el mecanismo adecuado para apoyar estas tareas de largo alcance, en el entendido que será un consorcio conformado por el gobierno local y los sectores sociales especializados, entre cuyos antecedentes se cuenta con la colaboración asertiva con el Observatorio Ciudadano Metropolitano, el Colegio de Arquitectos, la Univa La Piedad, El Colegio de Michoacán y el Tecnológico de La Piedad.

Como se ve en la experiencia de este municipio (como caso sintomático de muchos gobiernos locales de México), la implementación y consolidación de una agencia de este tipo requiere tiempo y voluntad. En el caso de La Piedad se necesita la declaratoria que garantice la vinculación obligada entre lo planeado por la Agencia y las acciones gubernamentales conducentes. Lo que, a su vez, demanda una reforma al reglamento local y a la ley orgánica municipal del estado de Michoacán, de tal manera que no solo se concrete la descentralización

del Implan La Piedad, sino que éste sea la cabeza sectorial del sistema de planeación y, con ello, cabeza de direcciones como la de Urbanismo, la de Fomento Económico, la de Desarrollo Agropecuario, o la Coordinación de Ecología, entre otras dependencias relacionadas con el desarrollo territorial. Esto porque es la institución de gobierno que puede ofrecer una visión integral del desarrollo territorial, proceso que requiere: 1) sistemas de planeación municipal vinculados con el Sistema Nacional de Planeación y el Sistema de Planeación Integral del Estado de Michoacán, incluidos sus distintos organismos y herramientas (institutos municipales de planeación, los comités de planeación municipal, o los planes municipales de desarrollo); 2) sistemas de organización administrativa: de desarrollo organizacional, de gestión de calidad, de mejora regulatoria...; 3) sistemas de información estadística y geográfica (bancos de datos nacionales, estatales y municipales); así como, 4) una clasificación municipal mínima para atenderlos desde el gobierno estatal, o bien para que las autoridades locales atiendan con estándares mínimos la administración pública según sus capacidades. Se trata, en resumen, de una serie de sistemas y mecanismos encaminados a lograr el desarrollo territorial de nuestras comunidades, capaces de generar bienestar social.

Tareas que no son menores y que al mismo tiempo representan la centralidad que puede alcanzar el municipio en México, generando iniciativas desde lo local. La ruta para lograr el anhelado desarrollo territorial no es franco, implica romper las añosas estructuras jerárquicas y de poderes político-partidistas; sin embargo, se ve viable a través de organismos independientes y con fuerte componente de participación social. Este elemento de capital social es potencialmente influyente, mediante identidades, redes socio-institucionales, redes económicas y valoración de los recursos naturales y culturales, elementos esenciales para el desarrollo desde lo local.

Referencias bibliográficas

- Albuquerque, F. (2015). «El enfoque del desarrollo económico territorial», en P. Costamagna y S. Pérez (coord.). *Enfoque, estrategias e información para el desarrollo territorial. Los aprendizajes desde el Conecta DEL*. Buenos Aires: ConectaDEL, pp. 11-43.
- Albuquerque, F. (2020). *El enfoque del desarrollo territorial: La emergencia de las políticas locales de desarrollo*. Ciudad de México, El Colegio Mexiquense.
- Benabent, M. (2019). «La insoportable rigidez del Plan General Urbanístico. La necesidad de un cambio de modelo», *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 201, pp. 451-466.
- Consejo Nacional de Población (1991). *Sistema de ciudades y distribución espacial de la población en México*, México, Consejo Nacional de Población.
- Galicchio, E. (2017). «Desarrollo local y cooperación al desarrollo: ¿una nueva generación de plataformas de cooperación para el desarrollo local?» *Cuadernos del CLAEH*, 105, Segunda Serie, p. 63-74.
- Gobierno de Michoacán (2015). «Reglamento del Sistema Municipal de Planeación» *Periódico Oficial del Estado*, 30.
- Gobierno de Michoacán (2016). «Decreto por el que se adicionan el Título Décimo segundo (referentes al Instituto Municipal de Planeación) a la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo», *Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo*, 88, p. 2.
- Gobierno de Michoacán (2017). «Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo», *Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo*, 41, p. 7-84.

- Gobierno de Michoacán (2017b). «Reglamento del Sistema Municipal de Planeación de La Piedad», *Periódico Oficial del Estado de Michoacán*, 30.
- Gobierno de Michoacán (2018). Guía metodológica Plan Municipal de Desarrollo 2018-2021. Morelia, Instituto de Planeación del Estado de Michoacán y Centro Estatal de Desarrollo Municipal.
- Gobierno Municipal de la Piedad (2015). Plan Municipal de desarrollo 2015-2018. La Piedad, Ayuntamiento de La Piedad: La Piedad.
- Klein, J. L. (2006). «Geografía y desarrollo local», en A. Lindón & D. Hiernaux (coords.). Tratado de geografía humana, España, Editorial Anthropos, p. 303-319.
- Mejía, L. (2019). «Una mirada a la evolución de la población de un municipio metropolitano», en C. Téllez (coord.). Estudios Michoacanos XV, Temas selectos de La Piedad, Zamora, El Colegio de Michoacán.
- Molina, K. & Salinas, M. (2021). «La planeación municipal en Michoacán. Estado actual y estrategia para su fortalecimiento», en C. Téllez y L. Mejía (eds). Fenómeno Metropolitano en México: Presente y futuro de los municipios a 500 años del primer Ayuntamiento en México (en proceso de publicación), Zamora, El Colegio de Michoacán.
- Observatorio Ciudadano Metropolitano La Piedad-Pénjamo (2020). Agenda 2030 La Piedad. Agenda para el Desarrollo Sostenible del Municipio. Documento de trabajo interno.
- Salom, J. & Albertos, J. (2009). «El papel de las redes en el desarrollo territorial», en J. Salom y J. Albertos (coords). Redes socioinstitucionales, estrategias de innovación y desarrollo territorial en España, España, Universidad de Valencia, p. 13-42.
- Sforzi, F. (2007). «Del distrito industrial al desarrollo local», en R. Rosales (coord.). Desarrollo local: teoría y prácticas socioterritoriales, México, Miguel Ángel Porrúa, p. 27-50.
- Téllez, C. & Aguirre, A. (2019). Hacia una sociedad tecnócrata en México y la lenta incorporación de La Piedad, Zamora, El Colegio de Michoacán.
- Urbano, B. (2016). La élite empresarial y procesos de desarrollo territorial de La Piedad. Tesis de Maestría en Geografía Humana, La Piedad, El Colegio de Michoacán.

Mientras llega el planeamiento... Aproximación a las Ordenanzas Provisionales Insulares de ordenación de la acuicultura terrestre en Gran Canaria

Víctor Delisau Pizarro¹

Resumen

La entrada en vigor de la Ley 4/2017 creó una situación sobrevenida donde todo un sector de actividad -la acuicultura terrestre- carecía de marco regulatorio suficiente para su implantación en todo el territorio insular. Ante esta situación, la elaboración de unas ordenanzas provisionales para la ordenación de la acuicultura terrestre en Gran Canaria puede permitir establecer un marco normativo de transición que garantiza la coherencia territorial entre las determinaciones de ordenación territorial y urbanística hasta que los distintos instrumentos de planeamiento se adapten a esta nueva realidad, contribuyendo con ello a los objetivos de soberanía alimentaria, diversificación económica y, en general, al desarrollo sostenible de la economía insular.

Abstract

The approval of the Law 4/2017 created a supervening situation where an entire sector of activity - on-land aquaculture - lacked a sufficient regulatory framework for its implementation throughout the island territory. Faced with this situation, the elaboration of temporary ordinances for the management of on-shore aquaculture in Gran Canaria may enable a transitional regulatory framework that guarantees territorial coherence between territorial and urban determinations until the different planning instruments are adapted to this new reality, thereby contributing to the objectives of food sovereignty, economic diversification and, general speaking, the sustainable development of the island economy.

Palabras clave

Planificación territorial, planificación urbanística, evaluación ambiental, ordenanzas provisionales, usos en suelo rústico, acuicultura terrestre.

Keywords

Land planning, urban planning, environmental assessment, temporary ordinances, rural land uses, on-land aquaculture.

¹ Doctor Arquitecto, Máster de Derecho Urbanístico en Canarias y Experto Universitario en Participación Ciudadana y Gobernanza. Técnico en ordenación ambiental, territorial y urbanística del Cabildo de Gran Canaria. Profesor ATP de la Sección de Urbanística de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria.

1. Introducción

La Ley 4/2017, en su artículo 154, creó la figura de las Ordenanzas Insulares Provisionales como un instrumento complementario que permitiese atender situaciones de extraordinaria y urgente necesidad pública o de interés social, de carácter sobrevenido, que requieran de una modificación de la ordenación territorial o urbanística y a la que no se pueda responder en plazo por el procedimiento ordinario de modificación menor del planeamiento.

Es decir, la Ley 4/2017 asumía como propias las limitaciones del planeamiento para atender en tiempo las necesidades sobrevenidas, apostando por un instrumento que, con carácter provisional, adelantase una ordenación regulada de determinados supuestos siguiendo la tramitación de estas normas reglamentarias de acuerdo con la legislación de régimen local, pero eso sí con los mismos efectos que tendrían los instrumentos de planeamiento a los que, transitoriamente, reemplacen.

Dado ese carácter provisional, para esta clase de instrumentos complementarios se establecieron una serie de limitaciones. Por un lado, no pueden reclasificar suelo para evitar así cambios en la ordenación urbanística estructural. Por otro lado, y aún más importante, solo están vigentes hasta tanto se adapten los instrumentos de ordenación correspondientes, en un plazo máximo de dos años, debiendo limitarse a establecer aquellos requisitos y estándares mínimos que legitimen las actividades correspondientes, evitando condicionar el modelo que pueda establecer el futuro planeamiento.

Pero también la Ley 4/2017 estableció cuáles eran los usos ordinarios en suelo rústico, ampliando la concepción de los mismos que hasta ahora se tenía. Así, de acuerdo con el artículo 54, son usos, actividades y construcciones ordinarios los de carácter agrícola, ganadero, forestal, cinegético, piscícola, de pastoreo, extractivo y de infraestructuras. Dentro de los usos agrícola, ganadero, forestal, cinegético, piscícola y de pastoreo, se comprenden todos aquellos vinculados a la producción, la transformación y la comercialización de las producciones, tanto agrarias tradicionales (agricultura, ganadería o pesca) como las actividades, construcciones e instalaciones agroindustriales asociadas a la acuicultura, los cultivos agroenergéticos, los cultivos de alta tecnología relacionados con las industrias alimentaria y farmacéutica y otros equivalentes, en particular cuantos se vinculen con el desarrollo científico agropecuario.

En lo que aquí respecta, se quiere destacar que esta concepción de la acuicultura como un uso ordinario en suelo rústico, así como las actividades y construcciones de carácter accesorio o complementario que sean necesarios de acuerdo con la legislación sectorial que le sea de aplicación, supone un cambio de paradigma en la regulación del suelo rústico en general, pero también y particularmente en el suelo rústico de protección agraria, hasta ahora vinculado casi exclusivamente a la producción agrícola.

Por tanto, con la entrada en vigor de la Ley 4/2017 se creó una situación sobrevenida donde todo un sector de actividad - la acuicultura terrestre - carecía de marco regulatorio suficiente para su implantación en todo el territorio insular. Es decir, legalmente era compatible como un uso ordinario, pero no existían parámetros territoriales y urbanísticos suficientes que regulasen su posible implantación en cualquier punto del territorio insular con la suficiente seguridad jurídica.

2. Propuesta de Ordenanzas Provisionales insulares para la ordenación de la acuicultura terrestre en Gran Canaria

2.1 Situación de partida

El “INFORME GLOBAL SOBRE EL SECTOR DE LA BIOTECNOLOGÍA AZUL”, documento realizado en noviembre de 2015 por el Instituto Tecnológico de Canarias, S.A., ITC, sentó las bases para la elaboración de un plan estratégico que permitiera determinar en cada isla, las zonas idóneas en las que se pudieran implantar actividades industriales relacionadas con la biotecnología azul, entre ellas la acuicultura terrestre.

No obstante, ya la Ley 17/2003, de 10 de abril, de Pesca de Canarias estableció la competencia autonómica en la ordenación de la acuicultura y de las actividades vinculadas a la misma que se realicen en tierra, en la zona marítimo-terrestre, en el mar territorial y en la zona económica exclusiva. Dicha Ley, en su artículo 19, define a la acuicultura como la cría o cultivo de especies acuáticas, vegetales o animales, con técnicas encaminadas a aumentar su producción por encima de las capacidades naturales del medio; y establece además, en su artículo 21, que será el Gobierno de Canarias, a través del Plan Regional de Ordenación de la Acuicultura (PROAC), quien determinará las especies que pueden ser objeto de explotación acuícola con fines comerciales, de investigación o de preservación del medio.

En desarrollo de la citada normativa, se aprobó muy posteriormente el Plan Regional de Ordenación de la Acuicultura (PROAC), por el Decreto 102/2018, de 9 de julio. Sin embargo, a pesar de que el PROAC posee un amplio contenido de ordenación de la acuicultura en el ámbito marino¹, su trascendencia en tierra queda circunscrita a la localización de infraestructuras de apoyo que resultan necesarias para el correcto desarrollo de la actividad en el mar, no entrando a regular criterios para su implantación en tierra.

Esta falta de previsión normativa del PROAC para la actividad acuícola terrestre, implica que la efectiva implantación de la acuicultura terrestre queda sujeta a la ordenación urbanística y territorial vigente. Ante esta situación, el Cabildo de Gran Canaria, a través de la Sociedad de Promoción Económica de Gran Canaria SPEGC, y en coordinación con el ITC, el Banco Español de Algas y el Servicio de Extensión Agraria y Desarrollo Agropecuario y Pesquero del Cabildo de Gran Canaria, ha venido trabajando en diferentes análisis y estudios que se materializaron en una “Propuesta de ordenación y recomendaciones para el desarrollo de cultivos acuícolas en tierra. Isla de Gran Canaria” presentada en 2017 a la administración insular competente en ordenación territorial.

Este documento está organizado de forma que, en una primera parte, se desarrollan aspectos de tipo informativo referentes al estado actual del sector, el tipo de especies potencialmente cultivables en Gran Canaria, así como información relevante contenida en documentos estratégicos para el sector, terminando con un análisis DAFO de la producción acuícola en tierra.

En la segunda parte, se analizan los diferentes instrumentos de ordenación territorial que establecen el marco legal para posibilitar la implantación de este tipo de actividades, así como los requerimientos territoriales de los cultivos, posibles alternativas de implantación, y por último, la ordenación propuesta. Además, se incluye un documento de síntesis y otro de análisis jurídico de las competencias y procedimientos.

Como conclusión a todos estos trabajos prospectivos, se dedujo que el marco normativo del vigente Plan Insular de Ordenación de Gran Canaria (en adelante, PIO/GC 2004) imposibilita completamente el desarrollo de dicha actividad, pese al innegable potencial socioeconómico

de la misma, por lo que urge una ordenación territorial básica que viabilice su implantación hasta tanto entre en vigor la Revisión del PIO/GC que está en tramitación².

Así pues, el Cabildo de Gran Canaria ha adoptado la iniciativa de tramitar unas ordenanzas provisionales insulares con el objeto de viabilizar la implantación de complejos de acuicultura terrestre en el ámbito de Gran Canaria, dado el innegable potencial que dicha actividad presenta para contribuir a los objetivos de soberanía alimentaria, diversificación económica y, en general, al desarrollo sostenible de la economía insular.

2.2. *La regulación de la acuicultura terrestre en el PIO/GC*

El PIO/GC es el instrumento de ordenación general de los recursos naturales y del territorio a escala insular que el sistema de planeamiento de Canarias ha instaurado con capacidad para establecer la ordenación estructural del espacio insular, definiendo el modelo de organización y utilización del territorio para garantizar su desarrollo sostenible. Además de la zonificación de todo el territorio insular en función de los valores y recursos naturales en presencia, contiene determinaciones de ordenación para homogeneizar los usos en las diferentes categorías de suelo rústico a desarrollar bien por el planeamiento territorial de desarrollo bien por su incorporación al planeamiento urbanístico municipal.

En relación a los complejos de acuicultura terrestre, el vigente PIO/GC 2004 no contiene una regulación expresa, más allá de la compatibilidad de su implantación en algunas de sus zonas de ordenación de recursos naturales (en concreto, en la Zona B.a.3 “de bajo valor natural y escaso valor productivo”) y la remisión de su ordenación al Plan Territorial Especial de Acuicultura PTE-11, para el que tampoco establece determinación alguna. El carácter restrictivo, de corte cautelar, que presenta la regulación de esta actividad por el vigente PIO/GC 2004 resulta, por tanto, contradictorio con la consideración de uso ordinario en suelo rústico que le otorga el artículo 59 de la Ley 4/2017, como ya se ha explicado.

Esta situación normativa ha impedido que varias iniciativas empresariales que han tenido interés en implantarse en la Isla para la explotación de especies animales y vegetales en medio acuoso hayan podido prosperar en los últimos años. Además, se da la circunstancia de que las explotaciones de acuicultura terrestre precisan normalmente emplazarse en terrenos llanos y próximos a los centros de producción, condiciones ambas que muy raramente se dan en la Zona B.a.3, constituida por laderas y barrancos - eventualmente por cauces de barrancos - con vegetación arbustiva o subarbustiva en diferente estado de conservación, cuyo valor natural no es relevante y cuyas características le confieren un valor fundamentalmente paisajístico en sus respectivos entornos.



Zonas B.a.3 compatibles con la acuicultura terrestre en Gran Canaria. Fuente: PIO/GC 2004.

Por otra parte, en línea con el tratamiento que la Ley 4/2017 otorga a este uso, la Revisión del PIO/GC sí aborda plenamente la ordenación de la acuicultura terrestre, permitiendo dicho uso en todas las zonas de ordenación de recursos naturales, a excepción de la Zona A.1 y la Zona A.2 por su mayor valor y fragilidad ambiental; y considerándolo un uso prioritario en aquellas zonas que presentan especial aptitud productiva para usos primarios, tales como la Zona B.b.1 “de muy alta aptitud agraria en cotas bajas”, la Zona B.c.1 “de alta productividad en entornos periurbanos”, y la Zona B.c.2 “de moderada productividad en entornos periurbanos”.



Zonas B.b.1, B.c.1 y B.c.2 compatibles con la acuicultura terrestre en Gran Canaria. Fuente: Revisión del PIO/GC.

De estas tres zonas de ordenación, la Zona B.c.1 reúne con una mayor idoneidad las condiciones territoriales necesarias para anticipar mediante estas ordenanzas provisionales la ordenación de la acuicultura terrestre, al estar constituida por aquellas áreas de gran entidad superficial que, tanto por su dimensión como por su localización -próxima o adyacente a los principales núcleos de población- son ámbitos con una alta productividad actual y potencial, objeto de explotación agrícola intensiva por medios no tradicionales, y que ostentan un valor estratégico para el modelo territorial propuesto por esta Revisión del PIO/GC al conformar vacíos territoriales que articulan y cualifican paisajísticamente el tejido urbano a la vez que resultan reservas clave para garantizar la sostenibilidad del desarrollo socioeconómico insular.

No obstante, a pesar de esta prometedora regulación futura de la acuicultura terrestre, el procedimiento de tramitación de la Revisión del PIO/GC se encuentra aún inconcluso y con la incertidumbre de cuándo podrá entrar en vigor, por lo que urge una ordenación territorial

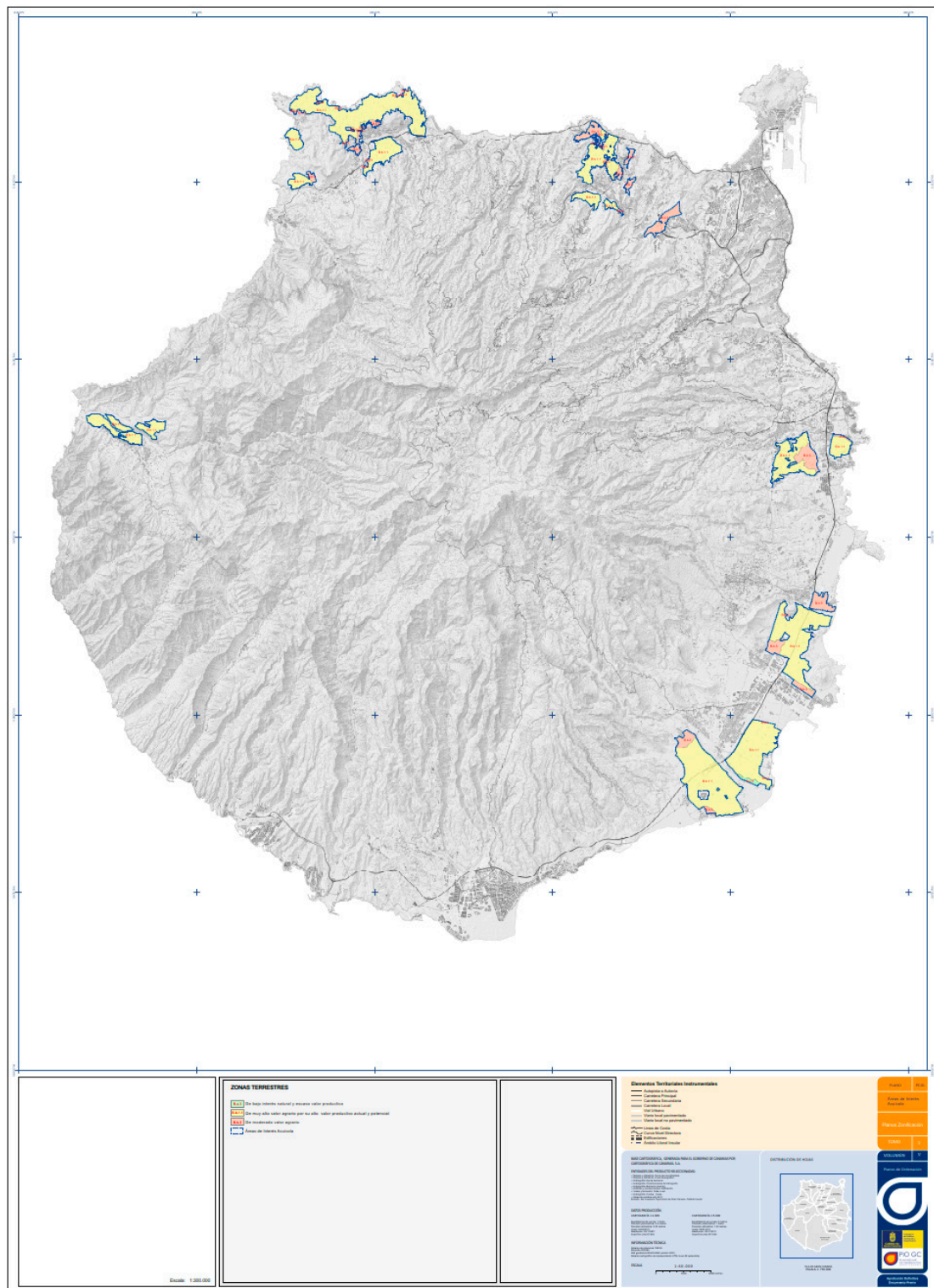
básica que viabilice provisionalmente su implantación, permitiendo a su vez adelantar en el tiempo la vigencia de la regulación de la acuicultura terrestre contenida en dicha Revisión del PIO/GC y que sea armonizada con el marco regulatorio del vigente PIO/GC 2004, de tal modo que se pueda dar respuesta a las iniciativas económicas que se planteen en el marco de los objetivos de soberanía alimentaria, diversificación económica y, en general, al desarrollo sostenible de la economía insular que propugna el Cabildo de Gran Canaria.

2.3 Enfoque metodológico de las Ordenanzas Provisionales Insulares

A la vista de lo expuesto, el Cabildo de Gran Canaria ha propuesto establecer aquellos requisitos y estándares mínimos que legitimen la actividad acuícola terrestre como un uso ordinario en suelo rústico mediante unas ordenanzas provisionales insulares. Pero, para evitar condicionar el modelo de ordenación insular que establecerá la Revisión del PIO/GC, se ha optado por restringir la compatibilidad de la actividad acuícola a las zonas de mayor aptitud territorial, por su escasa pendiente y proximidad a los centros de producción, coincidentes con la futura Zona B.c.1, en la que este uso ordinario del suelo rústico se considerará prioritario.

La necesidad de establecer una regulación armónica con la Revisión del PIO/GC, pero también con el vigente PIO/GC 2004, busca dar coherencia territorial al marco regulatorio, y conlleva prescindir de la nueva nomenclatura zonal y regulación de usos de la Revisión del PIO/GC. Para ello, el enfoque metodológico ha buscado establecer la compatibilidad de la acuicultura terrestre en las zonas de ordenación de recursos naturales del PIO/GC 2004 que se ubiquen en el interior de dicha Zona B.c.1 propuesta en la Revisión del PIO/GC, y cuyas características territoriales justifiquen dicha compatibilidad.

Así, se han identificado ámbitos que en el vigente PIO/GC 2004 son Zona B.a.3 “de bajo valor natural y escaso valor productivo”, o Zona B.b.1.1 “de muy alto valor agrario por su alto valor productivo actual y potencial”, o Zona B.b.3 “de moderado valor agrario”, y se han desestimado las restantes zonas bien por su fragilidad paisajística o ambiental intrínseca, o bien por ser susceptibles de transformación urbanística.



Áreas de Interés Acúcolas. Zonas B.a.3, B.b.1.1 y B.b.3 compatibles con la acuicultura terrestre en Gran Canaria. Fuente: OPI Acuicultura terrestre (en tramitación).

A estos ámbitos se les denomina “áreas de interés acuícola” en las ordenanzas provisionales insulares, de tal manera que permiten concretar el ámbito de aplicación de las ordenanzas provisionales insulares, así como hacer una mención a la salvaguarda de las servidumbres legales y/o bienes de dominio público en los que se requiera autorización previa de la administración titular de los mismos, en cumplimiento de la normativa sectorial. Ya dentro de estas “áreas de interés acuícola” se ajusta la regulación de usos establecida en el PIO/GC 2004 para compatibilizar la actividad acuícola en todas las formas previstas en la Revisión del PIO/GC. Así:

a) En el caso de la Zona B.a.3 la actividad acuícola ya era compatible, tal como se deduce del cuadro de regulación de usos primarios pesqueros terrestres de la normativa del PIO/GC 2004. Sin embargo, todos los actos de ejecución necesarios quedaban asociados a las cofradías y lonjas, a excepción de los “cultivos marinos”; mientras que la reestructuración, ampliación o nueva implantación de “granjas de acuicultura terrestre” quedaba remitida al PTE-11, para el que tampoco se establecía determinación alguna.

Así pues, en sintonía con el marco normativo que la Revisión del PIO/GC establecerá, se opta en estas ordenanzas provisionales insulares por desvincular los actos de ejecución a las cofradías y lonjas (salvo en lo referente a las “áreas de varada” y “rampas de varada”), así como modificar, por un lado, la denominación del acto de ejecución “cultivos marinos” por “cultivos acuícolas” pues la producción puede estar vinculada a agua dulce o salada en función de la especie animal o vegetal de que se trate; y por otro lado, se sustituye el complejo “granjas de acuicultura terrestre” por los dos complejos contenidos en la Revisión del PIO/GC DOGT “explotación acuícola animal” y “explotación acuícola vegetal”, dándoles el mayor rango de nivel de alcance e intensidad que prevé el PIO/GC 2004.

ACTOS DE EJECUCIÓN		ALCANCE					INTENSIDAD			O REMISIÓN A OBSERVACIONES	CONDICIONANTES							
											RANGO		TITUL. PUBL.	INTERES. ORAL.	ESERMON. INSUL.	P REMISIÓN A PLANEAMIENTO		
		1	2	3	4	5	1	2	3		1	2				1	2	
MOV. TIERRA	CATAS, SONDEOS Y PERFORACIONES																	
	EXTRACCIONES	o	o	o	o	o				En las situaciones previstas en la Sección 23								
	CANTERAS	o	o	o	o	o				En las situaciones previstas en la Sección 23								
INSTALACIONES	ACCESOS																	
	CERRAMIENTOS																	
	MUROS DE CONTENCION																	
	DE ABAST. DE AGUA EN INTERIOR DE PARCELA PARA RIEGO Y CONSUMO																	
	DE SANEAMIENTO Y GESTION DE RESIDUOS EN INTERIOR DE PARCELA																	
	DE ABASTECIMIENTO DE ENERGIA EN INTERIOR DE PARCELA																	
	VARIO EN INTERIOR DE PARCELA																	
	CLASIFICADORA DE ARIDOS	o	o	o	o	o				En las situaciones previstas en la Sección 23 y en explotaciones con autorización en vigor								
	ZONAS DE ACOPIO DE MATERIAL	o	o	o	o	o				En las situaciones previstas en la Sección 23 y en explotaciones con autorización en vigor								
	PLANTA DE MACHAQUEO DE ARIDOS	o	o	o	o	o				En las situaciones previstas en la Sección 23 y en explotaciones con autorización en vigor								
COMPL. EDF.	ASEOS Y VESTUARIOS					o				En las situaciones previstas en la Sección 23 y en explotaciones con autorización en vigor								
	OFICINAS DE CANTERA					o				En las situaciones previstas en la Sección 23 y en explotaciones con autorización en vigor								
	ALMACEN O NAVE					o				En las situaciones previstas en la Sección 23 y en explotaciones con autorización en vigor								
COMPL.	CANTERAS (COMPLEJO)					o				En las situaciones previstas en la Sección 23								
	SALINAS																	

VOLUMEN IV Normativa del Plan ■ TOMO 1 Determinaciones Generales y Específicas del Plan
 ■ ANEXO 1 Cuadros de Regulación Específica de Usos – Zonificación Terrestre
 ■ Zona Ba3


Cuadro de regulación de usos pesqueros terrestres en la Zona B.a.3. Fuente: PIO/GC 2004.

ACTOS DE EJECUCIÓN		ALCANCE				INTENSIDAD			O REMISIÓN A OBSERVACIONES	CONDICIONANTES										
		1	2	3	4	1	2	3		RANGO		P REMISIÓN A PLANEAMIENTO								
										1	2									
INSTALACIONES	MUROS DE CONTENCIÓN																			
	DE ABAST. DE AGUA EN INT. DE PARCELA PARA REGO Y CONSUMO																			
	DE SANITAMIENTO Y GESTIÓN DE RESIDUOS EN INTERIOR DE PARCELA																			
	DE MANEJO/RECIBIMIENTO DE BARRIOSA EN INTERIOR DE PARCELA																			
	VARIO EN INTERIOR DE PARCELA																			
	AREAS DE VARADA									Asociadas a cotradas y torjas.										
EDIF.	RAMPAS DE VARADA								Asociadas a cotradas y torjas.											
	CULTIVOS ACUICOLAS																			
	ALMACENES								En edificaciones preexistentes.											
COMPL.	FRIGORIFICOS								En edificaciones preexistentes.											
	TALLERES								En edificaciones preexistentes.											
	COFRADIAS																			
COMPL.	EDIFICIOS																			
	EXPLOTACIÓN ACUICOLA ANIMAL								En las áreas de interés acuícola delimitadas.											
	EXPLOTACIÓN ACUICOLA VEGETAL								En las áreas de interés acuícola delimitadas.											

Cuadro de regulación de usos pesqueros terrestres en la Zona B.a.3. Fuente: OPI Acuicultura terrestre (en tramitación).

b) En el caso de la Zona B.b.1.1 la actividad acuícola no era compatible, tal y como se deduce de la falta de cuadros de regulación de usos pesqueros terrestres en la normativa del PIO/GC 2004. Sin embargo, en sintonía con el marco normativo que la Revisión del PIO/GC establecerá, se opta en estas ordenanzas provisionales insulares por hacer compatible la nueva implantación en las áreas de interés acuícolas delimitadas, coincidentes con la futura Zona B.c.1. Para ello, se incorpora el nuevo cuadro de regulación de usos primarios pesqueros terrestres correspondiente, con las correcciones ya comentadas y dándoles a las explotaciones acuícolas el mayor rango de nivel de alcance e intensidad previsto.

No obstante, dado que en la Zona B.c.1 de la Revisión del PIO/GC se han delimitado mayoritariamente piezas agrícolas mixtas, en las que la actividad agraria es preferente frente a otros usos prioritarios o compatibles, se condiciona la implantación de explotaciones acuícolas terrestres con los usos agrícolas o ganaderos existentes. A tal efecto, el umbral de ocupación edificatoria, dependiendo de sus condiciones topográficas, de vegetación y de su fragilidad paisajística, oscilará entre el 2,5% y el 4,0% medido sobre la superficie total del área de interés acuícola, sensiblemente coincidente con la susodicha pieza agrícola mixta.


ORDENANZAS PROVISIONALES INSULARES
JUNIC

Zona Bb1.1
Uso PRIMARIO: **Pesquero Terrestre**

ACTOS DE EJECUCIÓN	ALCANCE						INTENSIDAD			O REMISIÓN A OBSERVACIONES	CONDICIONANTES				
	RANGO		TOTAL PARCELAS	INTERESES OFICIALES	EXPOSICIÓN	TARIFA	P REMISIÓN A PLANEAMIENTO								
	1	2					1	2	3						
INSTALACIONES															
MUROS DE CONTENCIÓN															
DE ABAST. DE AGUA EN INT. DE PARCELA PARA REGO Y CONSUMO															
DE SANEAMIENTO Y GESTIÓN DE RESIDUOS EN INTERIOR DE PARCELA															
DE "ANHECIMIENTO" DE ENERGÍA EN INTERIOR DE PARCELA															
VIVIENDA EN INTERIOR DE PARCELA															
EDIF.															
ALMACENES															
FRIGORÍFICOS															
TALLERES															
COFRADÍAS															
EDIFICIOS															
COMPL.															
EXPLOTACIÓN ACUÍCOLA ANIMAL															
EXPLOTACIÓN ACUÍCOLA VEGETAL															

Anexo Normativo

Nuevo cuadro de regulación de usos pesqueros terrestres en la Zona B.b.1.1. Fuente: OPI Acuicultura terrestre (en tramitación).

c) En el caso de la Zona B.b.3 la actividad acuícola no era compatible, tal y como se deduce de la falta de cuadros de regulación de usos pesqueros terrestres en la normativa del PIO/GC 2004. Sin embargo, en sintonía con el marco normativo que la Revisión del PIO/GC establecerá, se opta en estas ordenanzas provisionales insulares por hacer compatible la nueva implantación en las áreas de interés acuícolas delimitadas, coincidentes con la futura Zona B.c.1. Para ello, se incorpora el nuevo cuadro de regulación de usos primarios pesqueros terrestres correspondiente, con las correcciones ya comentadas y dándoles a las explotaciones acuícolas el mayor rango de nivel de alcance e intensidad que previsto.

No obstante, dado que en la Zona B.c.1 de la Revisión del PIO/GC se han delimitado mayoritariamente piezas agrícolas mixtas, en las que la actividad agraria es preferente frente a otros usos prioritarios o compatibles, se condiciona la implantación de explotaciones acuícolas terrestres con los usos agrícolas o ganaderos existentes. A tal efecto, el umbral de ocupación edificatoria, dependiendo de sus condiciones topográficas, de vegetación y de su fragilidad paisajística, oscilará entre el 2,5% y el 4,0% medido sobre la superficie total del área de interés acuícola, sensiblemente coincidente con la susodicha pieza agrícola mixta.

ACTOS DE EJECUCIÓN		ALCANCE				INTENSIDAD			O REMISIÓN A OBSERVACIONES	CONDICIONANTES										
		1	2	3	4	1	2	3		RANGO		P REMISIÓN A PLANEAMIENTO								
										1	2									
INSTALACIONES	MUROS DE CONTENCIÓN																			
	DE ABAST. DE AGUA EN INT. DE PARCELA PARA REGO Y CONSUMO																			
	DE SANITAMIENTO Y GESTIÓN DE RESIDUOS EN INTERIOR DE PARCELA																			
	DE MANEJO/CONTROL DE BARRERAS EN INTERIOR DE PARCELA																			
	VARIO EN INTERIOR DE PARCELA																			
	AREAS DE VARADA					8	8		Asociadas a cofradías y lotjas.											
EDIF.	BAMPAS DE VARADA					8	8	Asociadas a cofradías y lotjas.												
	CULTIVOS ACUICOLAS																			
COMPL.	ALMACENES																			
	FRIGORIFICOS																			
	TALLERES																			
COMPL.	COFRADIAS																			
	EDIFICIOS																			
	EXPLOTACIÓN ACUICOLA ANIMAL							En las áreas de interés acuícola delimitadas.												
	EXPLOTACIÓN ACUICOLA VEGETAL							En las áreas de interés acuícola delimitadas.												

Cuadro de regulación de usos pesqueros terrestres en la Zona B.b.3. Fuente: OPI Acuicultura terrestre (en tramitación).

Para dar completitud al marco normativo de las ordenanzas provisionales insulares, se incorporan todos aquellos contenidos sobre el uso acuícola establecidos en la Revisión del PIO/GC, en cuanto a ámbito y alcance, conceptos y definiciones aplicables, propósitos de ordenación insular y determinaciones específicas para la implantación de la actividad acuícola terrestre. De este modo, se garantiza que las actuaciones que puedan ser implantadas en aplicación de las futuras Ordenanzas Provisionales Insulares sean igualmente compatibles con la Revisión del PIO/GC una vez entre en vigor, dando seguridad jurídica a estas iniciativas en el futuro.

2.4 Procedimiento de aprobación de las Ordenanzas Provisionales Insulares

De acuerdo con la legislación de régimen local, el procedimiento de aprobación de estas normas reglamentarias se ajustará a lo establecido en el artículo 49 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local: a) Aprobación inicial por el Pleno; b) Información pública y audiencia a los interesados por el plazo mínimo de treinta días para la presentación de reclamaciones y sugerencias; c) Resolución de todas las reclamaciones y sugerencias presentadas dentro del plazo y aprobación definitiva por el Pleno. En el caso de que no se hubiera presentado ninguna reclamación o sugerencia, se entenderá definitivamente adoptado el acuerdo hasta entonces provisional.

Hay que tener en cuenta que, según lo regulado en el artículo 154 de la Ley 4/2017, las ordenanzas provisionales insulares son un instrumento complementario del cual se predica

capacidad para modificar la ordenación territorial o urbanística en aquellos casos de extraordinaria y urgente necesidad pública o interés social a la que no se pueda responder en plazo por el procedimiento ordinario de modificación menor del planeamiento. Por lo tanto, también le serán de aplicación las especificidades del procedimiento de modificación menor del planeamiento, en aquello que le sea de aplicación.

Más concretamente, el artículo 165.3 de la Ley 4/2017 establece que las modificaciones menores se someterán al procedimiento simplificado de evaluación ambiental estratégica, a efectos de que por parte del órgano ambiental se determine si tiene efectos significativos sobre el medio ambiente.

Por tanto, las Ordenanzas Provisionales Insulares para la ordenación de la acuicultura terrestre deben incorporar en su tramitación el documento ambiental estratégico a que se refiere la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental.

Ello implica asumir que este documento ambiental debe contener los objetivos de la planificación; el alcance, contenido y alternativas del plan o programa; la caracterización medioambiental del territorio; así como los efectos ambientales previsibles. Pero también debe incorporar una motivación de la aplicación de este procedimiento simplificado, así como un resumen de los motivos por los que se ha seleccionado una de las alternativas contempladas como propuesta de ordenación, además de las medidas que permitan prevenir, reducir y compensar los efectos negativos del plan o programa, en caso de que los haya, y hacer seguimiento ambiental de los efectos del mismo una vez entre en vigor.

De este modo, al procedimiento supuestamente ágil de aprobación de las ordenanzas provisionales insulares se le incorpora simultáneamente el procedimiento de evaluación ambiental estratégica simplificada, con sus propios tiempos y fases, con lo que ello puede implicar de ralentización en los tiempos de tramitación de las propias Ordenanzas Provisionales Insulares.

3. Consideraciones

A la vista del procedimiento establecido para las Ordenanzas Provisionales Insulares, a priori parecería ser un instrumento complementario adecuado para atender necesidades sobreenvidas o situaciones de extraordinaria y urgente necesidad pública o interés social, dado el ágil marco regulatorio que establece la legislación básica de régimen local, como ocurre con la regulación de la acuicultura terrestre como un uso ordinario en suelo rústico para el territorio insular de Gran Canaria.

Sin embargo, la necesaria salvaguarda del medio ambiente incardina en estos instrumentos complementarios el procedimiento de evaluación ambiental estratégica simplificada, al asemejarlos a las modificaciones menores de planeamiento en su alcance, pero no en su contenido.

De este modo, un procedimiento ágil que busca adelantar la ordenación de los usos acuícolas mientras se termina de tramitar la Revisión del PIO/GC, que ya ha superado su propia evaluación ambiental estratégica, se encuentra supeditado a justificar su no afección al medio ambiente, aunque sea de manera simplificada, por el mero hecho de que los efectos de esa actividad han sido considerados en un procedimiento que aún no ha concluido como es la Revisión del PIO/GC.

Frente a esta situación, el único consuelo radica en que, indistintamente de que se alcance en un futuro la aprobación definitiva de la Revisión del PIO/GC, la elaboración de estas Ordenanzas Provisionales Insulares permite establecer un enfoque metodológico para establecer el marco de transición entre el PIO/GC 2004 y la Revisión del PIO/GC, garantizando la coherencia territorial entre las determinaciones de ordenación de uno y otro instrumento de

planeamiento, cumpliendo escrupulosamente con el marco legal establecido y dando seguridad juŕdica a las iniciativas tanto ṕblicas como privadas planteadas para la acuicultura terrestre.

Normativa consultada

- Ley 17/2003, de 10 de abril, de Pesca de Canarias, BOC n.º 77, de 23 de abril de 2003.
- Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias. BOC n.º138, de 19 de julio de 2017.
- Decreto 277/2003, de 11 de noviembre, por el que se aprueba definitivamente el Plan Insular de Ordenación de Gran Canaria, a reserva de que se subsanen las deficiencias advertidas por la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias en sesión celebrada el 20 de mayo de 2003. BOC n.º 112, de 1 de diciembre de 2013 y ss.
- Decreto 102/2018, de 9 de julio, por el que se aprueba definitivamente el Plan Regional de Ordenación de la Acuicultura de Canarias. BOC n.º 146, de 30 de julio de 2018.

Referencias bibliográficas

- AA.VV. (2015). “Elaboración de los contenidos de un sistema de información geográfico a nivel de usuario sobre la potencialidad de los terrenos para la acuicultura terrestre en Gran Canaria”. Las Palmas de Gran Canaria, Sociedad de Promoción Económica de Gran Canaria, SPEGC.
- AA.VV. (2015). “Informe global sobre el sector de la biotecnología azul”. Santa Cruz de Tenerife, Instituto Tecnológico de Canarias, S.A., ITC.
- AA.VV. (2015). “Propuesta de ordenación y recomendaciones para el desarrollo de cultivos acuícolas en tierra. Isla de Gran Canaria”. Las Palmas de Gran Canaria, Sociedad de Promoción Económica de Gran Canaria, SPEGC.

Concentración urbana y desigualdad socioeconómica: una dicotomía latente del ordenamiento territorial en América Latina

Héctor Cortez Yacila¹

Resumen

Se aborda la desigualdad socioeconómica como factor desequilibrante del territorio en América Latina, muy vinculada con la velocidad con que ocurre la concentración urbana que contravienen los objetivos del ordenamiento territorial. Se muestra que tal desigualdad es inherente al proceso de evolución y desarrollo de la concentración urbana en su etapa inicial, y se plantean algunos retos del ordenamiento territorial vinculados con la desconcentración, para continuar disminuyendo la velocidad y el alcance espacial de dicha concentración en la región que permita disminuir a la vez dichas desigualdades.

Abstract

Socioeconomic inequality is addressed as an unbalancing factor of the territory in Latin America, closely linked to the speed with which urban concentration occurs, which contravenes the objectives of land use planning. It is shown that such inequality is inherent in the process of evolution and development of urban concentration in its initial stage, and some challenges of land use planning related to deconcentration are posed, in order to continue reducing the speed and spatial scope of said concentration in the region. that allows these inequalities to be reduced at the same time.

Palabras clave

Concentración, desigualdad, urbanización, socioeconomía.

Keywords

Concentration, inequality, urbanization, socioeconomics.

1. Introducción

ONU-Hábitat (2012) y CEPAL (2017) señalan a América Latina como la región más urbanizada y desigual del mundo; afirmación que coincide con diversas opiniones que señalan a esta región como un ámbito donde las concentraciones urbanas son básicas para entender la organización de su territorio. En América Latina las concentraciones urbanas modelan los territorios urbano-regionales, las redes de ciudades y los sistemas urbanos, los cuales fueron abordados por el enfoque estructuralista desde finales del siglo pasado.

¹ Doctor en Ciencias económicas por la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM). Investigador de El Colegio de Tlaxcala A. C., Tlaxcala, México. Pertenece al Sistema Nacional de Investigadores. hcortezyacila@coltlax.edu.mx

El enfoque de las estructuras urbano-regionales, donde tiene un lugar especial el análisis de las concentraciones urbanas, dominó desde los años 80 las propuestas de ordenamiento del territorio en la región (CEPAL, 2013). Este enfoque permitió al ordenamiento territorial, como instrumento técnico, ampliar su análisis y contemplar holísticamente los procesos y funcionalidades de los territorios, la concentración de las actividades económicas y de la población, sus relaciones de flujo, sus estructuras económicas, el grado de desarrollo de sus aglomeraciones y otros elementos de dinámica territorial regional, para dar cuenta del nivel y alcance de su influencia gravitacional y de las grandes diferencias estructurales existentes, con profundas implicancias socioeconómicas al interior de las ciudades y localidades de orden inferior.

El conocimiento de la dinámica territorial que le imprimen las concentraciones urbanas a las estructuras urbano-regionales permite delimitar procesos territoriales para entender los intercambios y, con ellos, entender los desequilibrios regionales expresados en los conflictos de uso del suelo, en las estructuraciones urbanas degradadas, en la segmentación y segregación de la ciudad y en las desigualdades socioeconómica al interior de los países y ciudades. Su conocimiento permite al ordenamiento territorial, como instrumento jurídico, formular medidas de política para su prevención, para una racional ocupación del espacio, una adecuada distribución de las actividades económicas, contribuyendo así al equilibrio en el territorio.

En esta ponencia se aborda la desigualdad socioeconómica como uno de los factores desequilibrantes del territorio en América Latina, que contraviene los objetivos del ordenamiento territorial, y que está muy vinculada con la concentración urbana, y particularmente, con la velocidad con que se presenta esta concentración en la región. Esto es así en tanto los sistemas económico y de gestión gubernamental local, que impulsaron el crecimiento de dicha concentración, no son capaces ahora de recibir a la población migrante y a la población local que se incorporan rápidamente a la actividad socioeconómica local, en condiciones adecuadas de bienestar como lo hizo tal vez al inicio del proceso de urbanización.

Para mostrar lo anterior se inicia enunciando un breve esquema teórico y metodológico de la relación entre concentración urbana y desigualdad socioeconómica, tratando de mostrar que tal desigualdad es inherente al proceso de evolución y desarrollo de la concentración urbana, principalmente en las primeras etapas, lo cual va disminuyendo posteriormente conforme se desconcentra la actividad económica y poblacional y para lo cual se justifica una intervención explícita del ordenamiento territorial en el control de la velocidad de ocurrencia de esta concentración, pero también en su alcance espacial. Posteriormente, se describe la relación entre desigualdad socioeconómica y la velocidad de concentración urbana en América Latina, seguido de las posibilidades que tiene el ordenamiento territorial, como instrumento técnico y jurídico, para orientar la desconcentración en tanto es la velocidad de ocurrencia de la concentración urbana uno de los procesos territoriales más asociados con la proliferación de las desigualdades socioeconómicas. Finalmente, se mencionan algunos retos del ordenamiento territorial relacionados con la desconcentración urbana a parir de ciertos antecedentes tenidos en el mundo y en América Latina.

2. Concentración urbana y desigualdad

Las concentraciones urbanas juegan importantes roles en la organización de los territorios, en tanto su configuración como entidades con alta población, gran diversidad y cantidad de actividades económicas, fuertes procesos de acumulación, alta estructuración vial, grandes flujos de intercambio, como importantes centros de poder político e importantes centros gravitacionales con intensos procesos económicos, pero también fuerte potencial de desarrollo (CEPAL, 2013). Estas entidades urbanas conforman un sistema de intercambio a través

de redes y flujos de bienes, servicios, capital y trabajo, logrando su reproducción autónoma con capacidad de construir sinergias para el crecimiento, pero también de construir entropías expresadas en desigualdades y resiliencias para emprender procesos de desconcentración y reconcentración espacial y continuar su reproducción; son entidades que mezclan continuamente un conjunto de elementos sociales, económicos y propiamente espaciales, para emprender su crecimiento físico, económico y poblacional, con cierta independencia de niveles supranacionales y casi con completo dominio de niveles territoriales inferiores.

En esta línea de análisis, es posible ubicar a la concentración urbana como un componente jerarquizado del sistema territorial para dimensionar, primero, su capacidad de crecimiento y formación de sinergias para su reproducción y desarrollo y, después, para advertir la formación de adversidades que se producen en forma de entropías durante su crecimiento y desarrollo; sobre esta base daremos una mirada a la posibilidad del ordenamiento territorial para prevenir tales adversidades. En este sentido, Villatoro (2017) señala al enfoque sistémico como un método susceptible de ser aplicado a la sociedad para el análisis de la interrelación de diferentes actores y organizaciones sociales, "...y dado que el territorio es una estructura que contiene elementos, los cuales se relacionan entre sí para determinar lo que sucede dentro de él, diremos que el territorio es un sistema con la habilidad de adaptarse a los cambios y garantizar su sostenibilidad." (p. 167).

Así concebido el territorio desde el enfoque sistémico, es posible explicar las concentraciones urbanas como entidades que se reproducen a sí mismas a la par de los procesos económicos y poblacionales, al crear factores que funcionan como atractores de más empresas, industrias, instituciones, población e infraestructura. En las concentraciones urbanas se presentan grandes flujo de bienes, servicios e insumos, principalmente en la forma de bienes intermedios y de consumo final; construye un mercado laboral amplio, cualificado y diverso, con relaciones interindustriales complementarias, con nexos de cooperación, servicios de apoyo a la producción, encadenamientos, presencia de centros financieros, condiciones de generación y difusión tecnológica, entre otros, los cuales existen como producto de la propia concentración y la retroalimentan. La mayor distribución de bienes al mercado, así como la presencia de gran diversidad de bienes intermedios, originan mayor diversidad de empresas e industrias complementarias; la mayor amplitud del mercado de trabajo, junto a su mayor especialización, se correlacionan con igual amplitud en la diversidad de la oferta productiva; la presencia de centros financieros y de servicios de apoyo a la producción son básicos para garantizar la reproducción económica local en el sentido de no permitir que la producción se detenga o disminuya como consecuencia de los altos costos que implica el traslado de apoyos hacia la zona de aglomeración; finalmente, la disponibilidad de recursos tecnológicos en la aglomeración, incluyendo el transporte y las comunicaciones, permiten saltos cualitativos de las funciones de producción de las empresas y en el nivel agregado industrial, expandiendo capacidades locales hacia el logro de rendimientos crecientes, sobre todo en empresas con mayores condiciones de crecimiento endógeno.

También, bajo el enfoque sistémico puede entenderse a la desigualdad socioeconómica como forma de entropía; este enfoque inició en su forma teórica basada en la teoría general de sistemas de Ludwig Von Bertalanffy a mediados del siglo XX, y posteriormente se desarrolló basado en la teoría de los sistemas sociales de Nikolas Luhmann, las cuales permitieron explicar la desigualdad como un fenómeno indesligable de la concentración. Estos autores parten de la concepción de sistema como un conjunto de elementos relacionados entre sí que conforman un todo o parte unida de modo más o menos estable, lo cual es importante para entender "...las relaciones complejas que se dan entre las partes..." (Bertalanffy, 1987, p. 17).

Así, un sistema puede ser aplicado a la sociedad para el análisis de la interrelación entre diferentes actores y organizaciones sociales. Vázquez-Barquero (2007 en Villatoro, 2017,

p. 167), señala que el territorio, como sistema, “...si dispone de estructuras y procesos propios, puede coordinar todos los elementos que produce y reproduce”. Las expresiones de Luhmann, Bertalanffy y Barquero reafirman la importancia del enfoque sistémico para explicar la concentración y su reproducción, pero también para explicar la desigualdad socioeconómica asociada con la concentración, como una dimensión del cambio cualitativo que produce la concentración en su dinámica y evolución. A esta desigualdad Luhmann (1998) la aborda en el marco de la teoría de los sistemas sociales a través de tres dimensiones: 1. formas de diferenciación; 2. inclusión y exclusión; y 3. clases sociales, que hacen referencia a las desigualdades entre grupos sociales, familias, grupos étnicos, edades y género.

Cuando refiere a las desigualdades en sus formas de diferenciación, Luhmann (1988) hace alusión a la segmentación, la estratificación, diferencia entre centro/periferia y la diferenciación funcional. Cuando refiere a inclusión y exclusión señala a ambas como coexistentes y como contraparte mutua, promoviendo de esta manera la idea de la desigualdad socioeconómica como un subproducto de la concentración que coincide con lo que nos propusimos mostrar en esta ponencia. Al mencionar a la desigualdad como clase social hace referencia a la sociedad funcionalmente diferenciada, con estructura de clase, o como la manera en que se distribuyen los individuos en clases, también llamadas distribuciones desiguales. De esta manera, este autor da a entender que las características de la desigualdad se localizan en su visión multidisciplinaria, donde es posible abordarla a través de un sistema construido con estructuras y procesos, y con subsistemas y entornos. Así, si deseamos ver a la desigualdad social construida en el territorio, como por ejemplo en una aglomeración urbana, y desde el enfoque de sistemas sociales, debemos entonces ver al territorio como un conjunto de relaciones que cambian y se desarrollan permanente e integralmente (Costamagna y Rozzi, 2015, en Villatoro, 2017), con capacidad de reproducción propia y agregada, donde el desarrollo sea parte de un paradigma que se considere como una propiedad emergente de un sistema territorial complejo, pero también como parte de la “ingeniería de las intervenciones territoriales” (Boisier, 2004, en Villaroto, 2017).

Desde el enfoque de sistemas territoriales, la desigualdad socioeconómica se va construyendo como resultado del crecimiento de la aglomeración urbana donde intervienen con múltiples elementos, y donde algunos generan orden y otros, desorden. Desde aquí se concibe a la desigualdad socioeconómica como una entropía expresada en una mayor estratificación social, segregación residencial y conflicto, así como en la pérdida de confianza del Estado (Trucco y Ullman, 2015 en Atuesta, *et al*, 2018, p. 10). La complejidad en la concepción de la desigualdad reside en sus múltiples dimensiones tales como el nivel socioeconómico, el género, la etnia y la raza, el ciclo de vida y el territorio, las cuales se encadenan, se entrecruzan y se potencian entre sí (CEPAL, 2016, en Atuesta, *et al*, 2018, p. 10). En consecuencia, al tratar las desigualdades territoriales en el ordenamiento territorial, debemos entender que éstas están vinculadas con otro conjunto de desigualdades, y que se consolidan de acuerdo al desarrollo de un proceso continuo junto con la aglomeración, todo lo cual hará complejo también su tratamiento.

3. Concentraciones urbanas y desigualdades en América Latina

Naciones Unidas (2012), en el informe sobre el estado de las ciudades de América Latina y el Caribe, menciona que América Latina es la región más urbanizada y desigual del mundo, haciendo referencia a la necesidad de avanzar hacia un modelo de ciudades más sostenibles y más compactas en la región, para lo cual propone el regreso a la planificación urbanística, políticas de cohesión social, nuevas políticas urbanas y reformas al marco legal e institucional.

Cinco años después, la Comisión Económica Para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2017), publicó el Panorama multidimensional del desarrollo urbano en América Latina y el Caribe, donde reconoce el papel que desempeñan las grandes concentraciones urbanas, sobre todo el acelerado crecimiento de la urbanización concentrada, en la proliferación de las desigualdades existentes en la región, proponiendo la desconcentración urbana para lograr el objetivo de disminuir estas desigualdades. Señala que la desaceleración actual del crecimiento de las grandes ciudades de América Latina parece dar paso al crecimiento desconcentrado de la urbanización asociada con la disminución de las desigualdades y el incremento de mejores condiciones de desarrollo.

Ante estas afirmaciones, el autor de esta ponencia (Cortez, 2021), se propuso mostrar la asociación estadística que existe entre la velocidad del crecimiento urbano y la desigualdad socioeconómica en América Latina, buscando explicar la modalidad de reproducción de las concentraciones y viendo si las desigualdades socioeconómicas en la década de 2010 se asociaban con la evolución de las concentraciones urbanas durante el periodo 1950-2018. Se trabajó con la tasa de cambio del grado de urbanización y el índice de primacía urbana, para dar cuenta del ritmo de crecimiento urbano. También se trabajó con el índice de concentración del ingreso-GINI y el índice de desarrollo humano (IDH) para dar cuenta de las desigualdades socioeconómicas, reconociendo que las desigualdades socioeconómicas tienen diversas connotaciones, diversos factores causales y diversas condiciones de reproducción, y que los acentuados ritmos de la concentración urbana, que originan altas primacías, contribuyen a no permitir que la urbanización y su entorno económico y productivo, distribuya sus beneficios a todos los agentes involucrados.

Se partió de reconocer que América Latina no equivocó su decisión de industrializar su economía en tanto esta industrialización se asocia con condiciones de urbanización que impactaron positivamente en el bienestar de la población; sin embargo, lo que no se advirtió fue que la alta velocidad con que ocurre esta urbanización involucra una rápida reproducción y concentración, además de una rápida reproducción de entropías, y se asocia con la formación de grandes desigualdades socioeconómicas debido, entre otros motivos, primero, por las escasas capacidades económicas, financieras, técnicas, institucionales, normativas y de gestión de un estado que no estaba preparado para hacer frente a los retos que imponían las grandes transformaciones estructurales de la época, asociadas con las demandas de satisfactores básicos urbanos de una población que crecía incesantemente; segundo, por el bajo y relativamente lento crecimiento de la industria, respecto al rápido crecimiento de la población concentrada en las ciudades atraída por las mejores condiciones relativas existentes en estos territorios concentrados. El primero de estos aspectos ocasiona población excluida de servicios urbanos y de un lugar para habitar, incentivo para la toma arbitraria de terrenos para vivienda y la formación de los cinturones de miseria y barrios marginales, con lo cual se acentúa la estratificación social; el segundo ocasiona incremento de la población desempleada y subempleada, incremento de la informalidad económica y estimula la delincuencia, prostitución y degradación social. Estos dos aspectos se combinan e interactúan para alimentar la polarización y estratificación de las ciudades concentradas y duales (Sassen, 2000 y Castell, 1995), e incrementar su fragmentación (Borsdorf, 2003).

Un primer hallazgo fue que la urbanización y el comportamiento de las desigualdades socioeconómicas mantienen una tendencia inversa en el periodo analizado, permitiendo sostener que un mayor grado de urbanización en la región se asocia con una disminución de las desigualdades, siendo esta tendencia más acentuada en países que han experimentado procesos de industrialización y de desarrollo urbano tempranamente. Argentina, Chile, Uruguay y México, en los cuales se consolida el proceso de urbanización tempranamente, llegan al 2018 con los mayores grados de urbanización, pero también con la mayor disminución de

la concentración de sus ingresos. Argentina, con 91.9% de urbanización; Chile, con 87.6%; Uruguay, con 95.3% y México, con 80.2%, están entre los países más urbanizados de la región, principalmente Argentina y Uruguay que poseen los más altos grados de urbanización en la región. Estos países son los que, a la vez, registran los menores valores de concentración del ingreso, con GINI de 0.406 (Argentina), 0.466 (Chile), 0.395 (Uruguay) y 0.433 (México), y son los que poseen los más altos índices de desarrollo humano (IDH) con valores de 0.830, 0.847, 0.808 y 0.767, respectivamente, siendo Chile, incluso, el país que posee las mejores condiciones socioeconómicas de la región con el registro de desarrollo humano más alto (Gráficos 1 y 2).

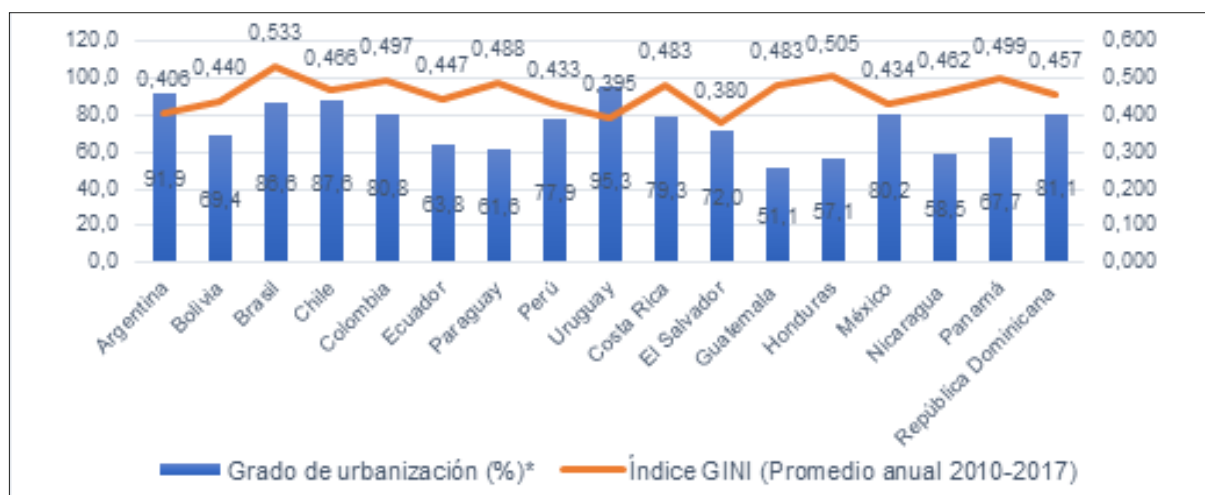


Gráfico 1. América Latina: Grados de urbanización 2018 e índice GINI promedio 2010-2018. Fuente: Elaboración propia con base en UNDP (2019). Human Development Report, 2019. Informe Revisión de las perspectivas de la población mundial. NU.

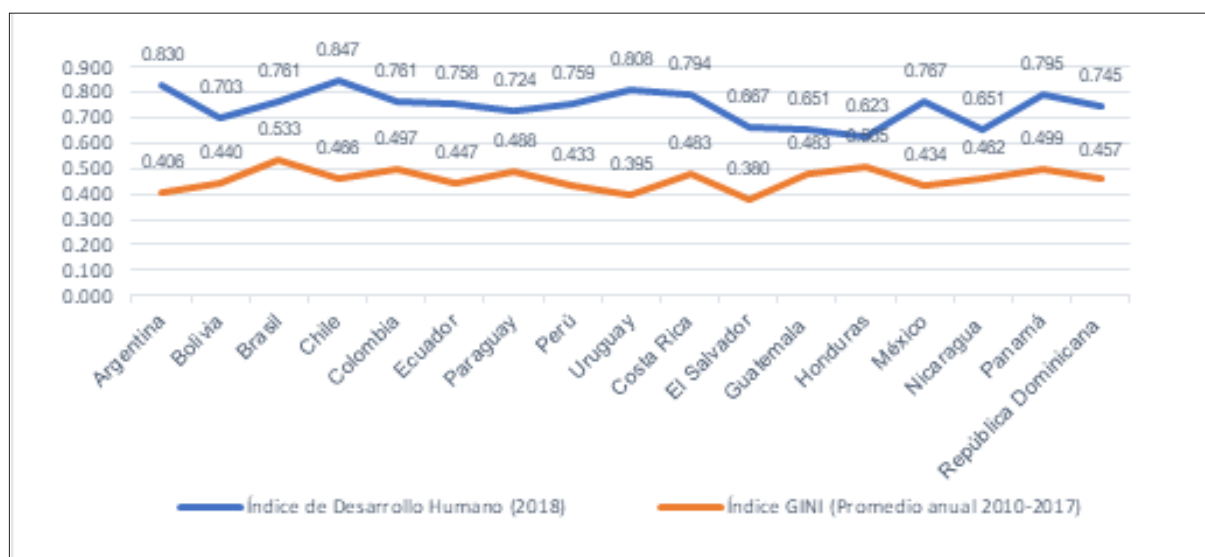


Gráfico 2. América Latina: índices de Desarrollo Humano (2018) e índice GINI (2010-2017). Fuente: Elaboración propia con base en UNDP (2019). Human Development Report, 2019.

Sin embargo, cuando se analiza el ritmo con que ocurre esta urbanización se observa que la alta velocidad de ocurrencia de este fenómeno está promoviendo muy probablemente un aumento de las desigualdades socioeconómicas. Al analizar los casos de Brasil, Honduras y República Dominicana, se observa que son los países de mayor ritmo de urbanización y los más desiguales de la región. Brasil posee una velocidad de crecimiento urbano medio anual simple de 2.07% en el periodo 1950-2018, siendo el tercer país de mayor velocidad de crecimiento urbano de la región; Honduras posee una velocidad de crecimiento urbano de 3.30% anual en este mismo periodo, siendo el segundo país con mayor velocidad de crecimiento urbano de la región; y República Dominicana que posee la mayor velocidad de crecimiento urbano anual del conjunto de países analizados con 3.54%. En términos de desigualdades, estos tres países están entre los más desiguales de la región, registrando GINI, para Brasil, de 0.533; para Honduras, de 0.505; y para República Dominicana de 0.457. De estos tres países, dos poseen actualmente los más bajos índices de desarrollo humano: Brasil con 0.703 y Honduras con 0.623; mientras que República Dominicana apenas alcanza registros por encima de la media nacional con 0.745 (Gráfico 3).

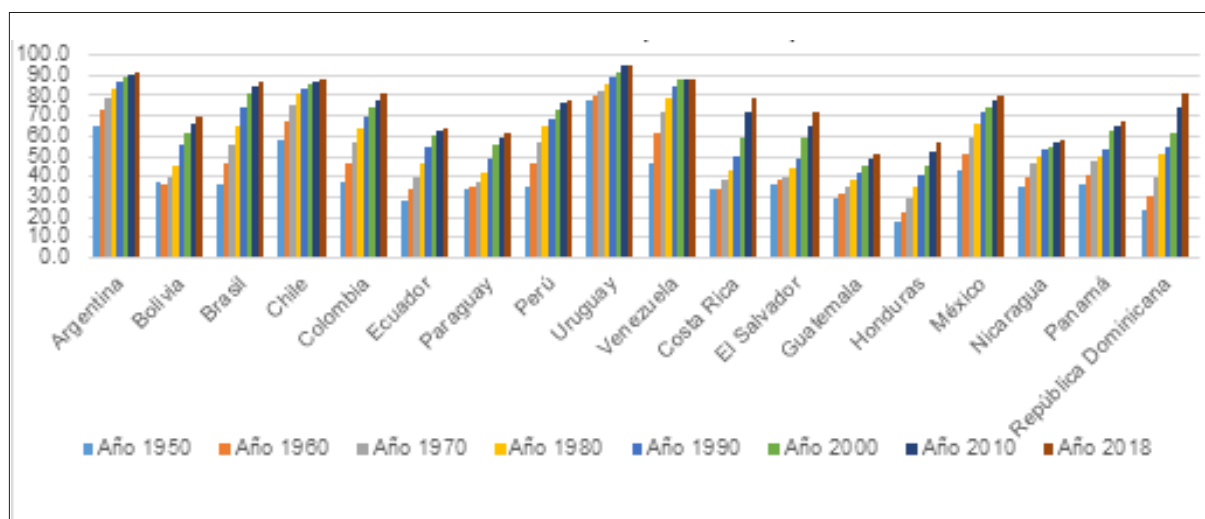


Gráfico 3. América Latina: grados de urbanización (1950-2018). Fuente: Elaboración propia con base en Banco Mundial (2020). Para 1950, Naciones Unidas (2000).

Lo contrario ocurre con los países que ya han transitado por altos ritmos de urbanización y ahora estabilizan sus velocidades de concentración urbana, aunque llegan a la década 2010 con un alto grado de urbanización, tal como se mencionó líneas arriba. Argentina, Chile y Uruguay son tres de los países que emprendieron tempranamente procesos de industrialización en la región y que ahora poseen los menores ritmos de crecimiento urbano, pero también los mayores registros de desarrollo humano y los menores índices de concentración de ingresos en el periodo analizado: Argentina con una tasa simple de crecimiento urbano anual de 0.60%, Chile con una velocidad de crecimiento urbano anual de 0.73% y Uruguay con la más baja tasa de crecimiento urbano anual de 0.33%. Son estos mismos países los que muestran a la vez los más altos índices de desarrollo humano de la región en la década 2010, con 0.830, 0.847 y 0.808, respectivamente, y los más bajos grados de concentración de ingresos (GINI) de 0.406, 0.466 y 0.395 respectivamente (Gráficos 2 y 3).

Un tercer hallazgo en la investigación mencionada fue que esta relación se verifica al comparar los índices de primacía con los indicadores GINI y de desarrollo humano (IDH). Esta comparación nos da una idea complementaria de la asociación que estamos analizando, reafirmando que los países que mantienen primacías altas también registran mayores desigualdades socioeconómicas. La primacía urbana relaciona a la población de la ciudad más poblada de un país con la población de las tres ciudades que le siguen (CEPAL, 2016). Nos da una idea de la concentración urbana al decirnos qué tan concentrada está la población de un país en una sola ciudad y, si comparamos esta primacía en dos momentos diferentes, nos permite saber a qué velocidad se reconcentra o se desconcentra un país. Si tal índice crece en el tiempo es porque el país está en franco proceso de concentración y su población sigue asentada en una sola ciudad llamada ciudad primada; si desciende es porque la urbanización se está desconcentrando e involucra el crecimiento de ciudades subsecuentes a mayor velocidad que la ciudad primada; es decir, se asiste a una desconcentración urbana. Esto último no quiere decir que el grado de urbanización de un país deje de aumentar al descender su primacía; lo que señala es la importancia y el rol que desempeña la primera ciudad en la concentración urbana del país (Cortez, 2021).

Los países que desconcentran su función urbana más temprano (Honduras, Paraguay, Bolivia, México, Uruguay, Perú y Nicaragua) (Décadas 1950, 1960 y 1970), llegan a la década de 2010 con primacías bajas y con índices GINI por debajo del nivel medio de la región. Con excepción de Honduras y Paraguay, se tienen GINI bajos en Bolivia, México, Uruguay, Perú y Nicaragua, quienes registran 0.440, 0.434, 0.395, 0.433 y 0.402, respectivamente, siendo el GINI promedio regional en la década 2010 de 0.459. Contrariamente, los países que llegan a la década de 2010 sin descender sus primacías (Brasil, Colombia y Panamá), poseen en la década actual (2010) altos niveles de concentración de ingresos con GINI de 0.535 para el caso de Brasil, de 0.497 para Colombia y 0.499 para Panamá, por encima del promedio regional (Tabla 1 y Gráfico 2).

Ciertos datos de primacía en la década 2010-2019 fueron elaborados por el autor: para Chile, con datos DEPUALC-Censo 2017; para Colombia, con proyecciones para 2019 del Departamento Nacional de Estadística de Colombia (DANE); para Paraguay, con datos de proyección de población de la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC); para Perú, de acuerdo al Censo 2017 según el INEI (2017); para El Salvador, según el Censo de 2018 levantado por la Dirección General de Estadísticas y Censos (DIGESTYC); para Guatemala, con el XII Censo Nacional de Población y VII de vivienda 2018; y para Nicaragua, según el Censo poblacional 2018 levantado por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC).

País	índice de primacía (Década)						
	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2010
Argentina	4.0	4.0	4.0	3.9	3.6	3.6	3.7
Bolivia (Estado plurinacional de)	1.7		1.3		0.9	0.8	0.6
Brasil	0.9	0.8	0.8	0.9	0.9	0.9	0.9
Chile	2.4	2.6	2.6	3.0	3.1	3.0	2.8
Colombia	0.7	0.8	0.9	0.9	1.0	1.0	1.3
Ecuador	0.9	1.1	1.1	1.1	1.1	1.1	0.9
Paraguay	6.1	7.9	9.2	7.1	4.8	4.6	0.8
Perú	3.8	4.9	4.4	4.2	4.0	4.1	3.6
Uruguay		8.3	7.3	7.0	6.4	5.9	5.7
Venezuela (República Bolivariana de)/	1.3	1.5	1.4	1.1	0.9	0.7	0.6
Costa Rica	3.5	4.0	3.6	4.1		2.6	1.6
El Salvador	2.0	2.3	2.6		2.7	2.1	1.7
Guatemala	6.6	8.0	9.2	9.4	9.1	7.4	
Honduras	1.4	1.3	1.3	1.4		1.1	0.8
México	3.0	2.8	2.7	2.7	2.3	2.1	1.8
Nicaragua	1.6	2.4	3.2	2.8	2.8	3.0	2.0
Panamá	2.3	3.1	3.7	3.9	3.9	4.2	4.4
República Dominicana	2.0	2.7	2.8	3.0	2.6	2.4	2.9

Tabla 1. América Latina: Índices de primacía, 1950-2010. Fuente: Base de datos DEPUALC, 2016. CELADE-División de población de la CEPAL. www.cepal.org/celade/depualc (Consultado: agosto, 2019). En los espacios vacíos no se dispuso de información.

Índice de primacía = $(Ciudad1 / (Ciudad2 + Ciudad3 + Ciudad4))$

4. Ordenamiento territorial y desconcentración urbana: algunos antecedentes en el mundo y en América Latina

De acuerdo con el planteamiento que vincula a las desigualdades socioeconómicas como un proceso inherente a la concentración urbana en su acelerado proceso de emergencia y crecimiento, la desconcentración urbana, en su expresión territorial, se presenta como un fenómeno que contribuye a disminuir tales desigualdades. Veremos a continuación la propuesta de diversos países para aplicar medidas de ordenamiento y lograr este objetivo.

El tema de las grandes concentraciones urbanas es abordado por el ordenamiento territorial en su versión de áreas metropolitanas; específicamente, fue abordado por la planificación regional (Regional Planning) en sus orígenes. Se trataba de abordar este fenómeno desde dos vertientes: 1. Desde las regiones que expulsaban población, con economías en declive como consecuencia ya sea de una industria atrasada y obsoleta o por basarse en una economía agraria sin una mínima base industrial; 2. Desde la preocupación por la velocidad de crecimiento de estos núcleos urbanos metropolitanos, precisamente debido a los fuertes desequilibrios que originaba este crecimiento al interior de estas áreas en sus componentes físico y económico, pero también en los acentuados desequilibrios que originaban a nivel regional (Pujadas y Font,

1998). Nótese aquí que el problema de ordenamiento de las metrópolis inició considerándose desde la velocidad con que ocurría la concentración urbana, lo cual coincide con la propuesta de esta ponencia al abordar las desigualdades socioeconómicas.

Según este último autor, hasta la aparición de las grandes metrópolis el urbanismo clásico estuvo asociado con el ordenamiento de un espacio urbano que no implicaba grandes tensiones sociales y desigualdades, y no estaba preparado para hacer frente a las grandes presiones de estas metrópolis expresadas en grandes demandas residenciales, industriales, de infraestructura y equipamiento. Se consideró entonces la posibilidad de ser abordadas estas metrópolis por la planificación regional a través de los planes regionales, que incluían la dimensión del ordenamiento territorial dentro del cual se consideraban temas de promoción de reequilibrios metropolitanos vinculados con la distribución de centros urbanos, para lo cual se proponía la promoción de nuevas ciudades y construcción de nuevas centralidades. El proyecto inicial en los Planes era la construcción de ciudades de tamaño mediano (menores a 50,000 habitantes), que estuvieran localizadas en las proximidades de las grandes aglomeraciones para que permitiera su descongestión. Debían de estar a una distancia tal que permitiera una fluctuación pendular de la población, pero que no deberían de crecer tanto como para conurbarse con la metrópoli y formar una urbe mucho más concentrada. Esto requería un control importante de la dinámica regional de la población y de las actividades económicas que finalmente presentó varios inconvenientes. Ejemplos de esta estrategia fueron las que ocurrieron en los entornos de Londres, 1944; Copenhague, 1947; Estocolmo, 1952; Helsinki, 1965; Lyon, Rouen, Marsella y Lille, 1965; Madrid y Barcelona (1970) (Pujadas y Font, 1998).

Otra estrategia de ordenamiento territorial en su enfoque regional fue la construcción de equilibrios a partir de la formación de nuevas centralidades en ciudades ya existentes próximas a las áreas metropolitanas. Se buscaba ciudades de tamaño medio en el interior de las regiones metropolitanas para fines de desconcentración urbana, que actúen como ámbitos de reequilibrios de las grandes metrópolis mediante su capacidad de conformar nuevas centralidades y contrarrestar el peso del núcleo central; con esto se usaba la infraestructura de un modo más eficiente y se operaba más integralmente. Se reconocía que la población y la económica se desconcentraban hasta cierto límite de manera espontánea, desde la gran ciudad concentradora metropolitana hacia la corona regional ubicada en la periferia más lejana, originando un cierto proceso de ordenación y construyendo policentralidad, proceso en el cual las deseconomías de escala, los intensos procesos de competitividad, las externalidades negativas y los altos costos de permanencia en el lugar central, juegan roles relevantes; sin embargo, para inducir el ordenamiento territorial a partir de esta estrategia se requiere realizar diversas acciones de definición de ciudades, de desarrollo de nuevas centralidades y prepararlas para recibir población y recursos económicos como nuevas inversiones, brindarles mayor equipamiento e infraestructura que vincule la corona regional con el centro, e intervenir en el sistema productivo para promover los cambios estructurales requeridos. Ejemplos de aplicación de esta estrategia fueron las ciudades de Madrid, 1995 y Cataluña, 1995.

En América Latina dominó la propuesta de la formación de nuevas centralidades basadas en las ciudades medias. Se apostó a la reconfiguración de los sistemas regionales de ciudades, orientando esfuerzos hacia la formación de un sistema de ciudades con base en la expansión y el fortalecimiento de ciudades medias como patrón de asentamientos humanos, donde se distribuiría de manera más equilibrada la población y la actividad productiva (De Mattos, 1984), tratando de contrarrestar un patrón de asentamiento concentrador macrocefálico promovido por la localización de la industria en las aglomeraciones y el tránsito de población del campo a la ciudad, con altas primacías urbanas y grandes dispersiones rurales que reflejan las modalidades de distribución jerárquica de los asentamientos cada vez más alejados de la norma rango-tamaño (CEPAL, 1979, citado en De Mattos, 1984, p. 8.). Coexistían una gran

concentración con una gran dispersión, en una estructura que este último autor estimó como polarizada y con la ausencia de cantidades importantes de asentamientos de categoría media (entre 100,000 a 500,000 habitantes), con funciones de “amortiguamiento” o de alternativa funcional subregional. De Mattos menciona que en 1940 existían apenas 40 ciudades medias en la región, en 1960 aumentó a 104 y para 1970 esta cifra sube a 166. Según este autor, la emergencia de estas ciudades obedece a un patrón de acumulación capitalista irradiado espacialmente en el nivel regional, lo cual se verifica al comprobar que estas ciudades estaban localizadas en regiones más dinámicas económicamente, coincidentes con la presencia de las grandes aglomeraciones que polarizan los territorios. Así, se asiste a la formación de subsistemas centrales conformados por un área conurbada en crecimiento que constituye el núcleo de estos subsistemas, que aglutina una red de centros urbanos de menor tamaño con presencia de áreas rurales alrededor vinculadas a dicho núcleo y que forman un área de mayor acumulación.

Estas nuevas centralidades fueron parcialmente implementadas en la región, pero logran tener efectos de desconcentración aun desconociendo la parte de ellas que corresponde a la inducción y la parte que corresponde a la formación espontánea. Estos procesos de desconcentración estuvieron acompañados por medidas funcionales de descentralización. Desde la última década del siglo pasado se han fortalecido en los países de la región procesos de descentralización y desconcentración, los cuales han propiciado una mayor participación ciudadana, nuevas formas de gobierno y financiación local, desarrollo de infraestructura para proporcionar los servicios básicos necesarios para el crecimiento económico de espacios subnacionales, lo cual ha ocurrido paralelamente al proceso de urbanización, principalmente en los sectores de vivienda, agua, saneamiento, transporte, energía, telecomunicaciones, participación del sector privado y de autoridades subnacionales en la movilización de recursos, con relativa independencia del sector público central. También se crearon nuevas formas de regionalismo subnacional y supranacional, con importantes transformaciones productivas, sociales y culturales (Bárcena, 2001).

Estos resultados, aunque muy parciales, tuvieron como antecedentes a la planificación regional con gran importancia en las décadas de 1960 y 1970 (Finot, 2003), postulada con el propósito de hacer más eficiente la inversión pública y también de desconcentrar la economía y la población, para lo cual las diversas divisiones político administrativas formaron regiones con características territoriales similares, manejadas por una autoridad nombrada por el gobierno central y asesorada por “consejos de desarrollo regional”. Esta regionalización, menciona este último autor, implicó un proceso de desconcentración y tomó algunos elementos de descentralización política en la medida en que participaban en las decisiones representantes de la sociedad civil.

5. Retos del ordenamiento territorial

Un primer aspecto es la redistribución de la migración que se experimentó con la aparición de las grandes urbes y metrópolis, lo cual podría ser considerada otro aspecto de la desconcentración en la región (Da Cunha y Vignoli, 2009). La conformación y el desarrollo de las zonas metropolitanas cambiaron los patrones migratorios en los países de la región; los tradicionales patrones de migración del campo a la ciudad fueron disminuyendo relativamente al incrementarse la proporción de migrantes entre áreas urbanas y también la movilidad al interior de las áreas metropolitanas. En este contexto, la dinámica migratoria entre municipios y localidades conurbadas es más importantes que entre regiones o grandes divisiones políticas y administrativas, pero a la vez más importantes que la migración campo-ciudad.

La migración en los diversos entornos no dejó de incrementarse, y es difícil aseverar que la concentración urbana, ahora metropolitana, deje de crecer, aunque con ritmos tal vez menores. Así lo expresan Da Cunha y Vignoli (2009) y ONU-Hábitat (2020), quienes tratan de contestar preguntas sobre la existencia de una desconcentración demográfica en la región y, en particular, desde las metrópolis, señalando que, en América Latina, “...los países tienden a presentar una fuerte concentración de su población en las divisiones administrativas en que se localiza la ciudad más poblada..., ese rasgo no parece sufrir grandes modificaciones, aun cuando varias grandes ciudades efectivamente estén perdiendo peso demográfico dentro del sistema urbano desde la década de 1980.” (p. 38). Esta afirmación parece presentar la idea de una desconcentración concentrada de la población, donde la ciudad central disminuye el ritmo de crecimiento poblacional, pero aumentan los ritmos de otras localidades cercanas a esta ciudad central dentro de las Divisiones Administrativas Mayores (DAM), formando una configuración reconcentrada donde la ciudad central tradicionalmente concentradora construye en el entorno su corona regional urbana que algunos autores denominan “ciudad difusa” (Demateis, 1998 en Delgado, *et al.* 2008), otros “ciudad-región” (Scott, 2001 en Delgado, *et al.* 2008), otros “sistemas de ciudades policéntricos” (Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos-ONU-Hábitat, 2020), aunque otros ya lo habían denominado “subsistema central” (De Mattos, 1984). En este sentido, evitar la desconcentración concentrada, dada la asociación entre la velocidad de concentración urbana y las desigualdades, constituye un reto del ordenamiento territorial como instrumento técnico y normativo.

De otro lado, aunque la migración hacia las metrópolis y su entorno sigue creciendo de forma absoluta en la región, el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos-ONU-Hábitat (2020) reporta una disminución gradual de la migración en estos territorios como resultado de una serie de acciones y procesos de descentralización y desconcentración, tanto espontáneos como inducidos. Al presentar el informe del Estado Global de las Metrópolis 2020, este último autor reporta 215 metrópolis en América Latina y el Caribe: 6 metrópolis con más de 10 millones de habitantes; 3 metrópolis entre 5 y 10 millones de habitantes; 65 metrópolis tienen entre 1 y 5 millones de habitantes; y 141 metrópolis tienen entre 300.000 y 1 millón de habitantes, siendo Brasil, México, Colombia, Argentina, Venezuela y Perú, los países con más metrópolis con 61, 54, 18, 17, 17 y 11 metrópolis, respectivamente; todos estos países tienen sistemas de ciudades policéntricos, mientras que hay 8 países con una sola metrópoli y 3 países con dos metrópolis. En 2020 se estimó 321.2 millones de personas viviendo en metrópolis en América Latina y el Caribe; entre 2020 y 2035 se prevé que aumenten 53 millones de personas para dar un total de 374.2 millones de personas viviendo en las metrópolis de América Latina y El Caribe, aunque este aumento, tal como se advirtió líneas arriba, se realice a tasas cada vez más lentas: 2.45% anual para el período 1950-2000, 1.76% para el periodo 2000-2020; y de 1.06% para el periodo 2020-2035 (Gráfico 4).

Este proceso adquiere en América Latina mayor preocupación respecto al área que ocupan estas grandes metrópolis. ONU-Hábitat reporta una velocidad de crecimiento de área ocupada por las metrópolis de 1.5% para el periodo 2000 y 2015, siendo mayor en países de ingreso bajo (2,6%), seguidos por países de ingreso medio (1,9% en medio-bajo y 1,5% en medio-alto) y finalmente, de países de ingresos altos (1%). No olvidemos que América Latina y el Caribe es la cuarta región más pobre del mundo después de África Subsahariana, el Sur de Asia y Asia Oriental y Pacífico (Banco Mundial, 2021), con lo cual se espera un ritmo relativamente alto en la ocupación de área por la metrópoli, trastocando el uso del suelo y trasladando suelo agrícola a suelo urbano, impactando la oferta de suelo de manera muy diferencial en la sociedad, lo que representa otra forma de desigualdad socioeconómica y constituye otro reto pendiente de las propuestas de ordenamiento territorial como instrumento técnico y normativo en la región.

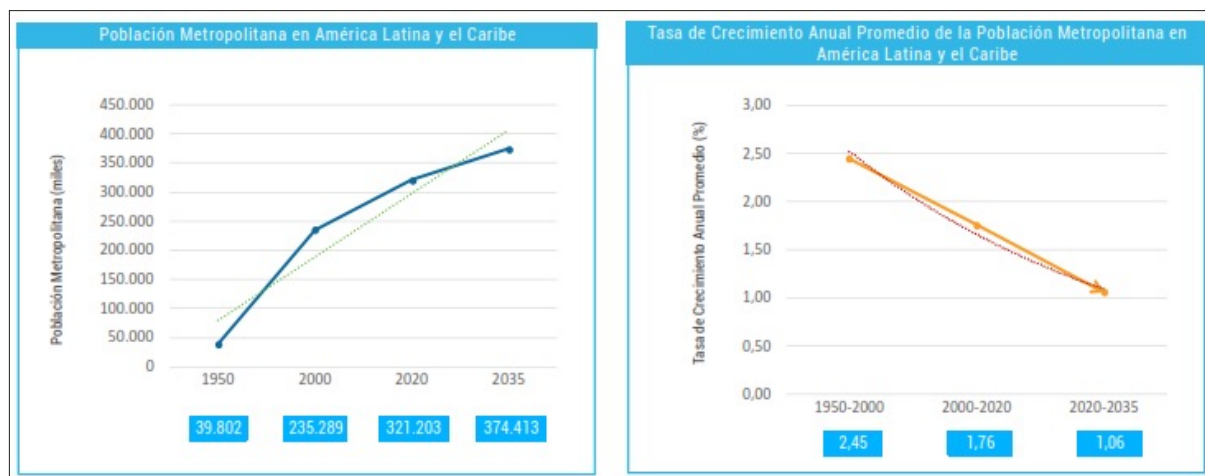


Gráfico 4. Metrópolis de América Latina y El Caribe hasta el 2020 con proyección al 2035. Fuente: ONU-Hábitat (2020).

También, y en estrecha relación con lo que aquí se ha mostrado respecto a la naturaleza indesligable de la desigualdad socioeconómica con la dinámica territorial de las aglomeraciones urbanas, entonces, un tercer reto de importancia del ordenamiento territorial es abordar simultáneamente dos grandes temas: primero, tal como se acaba de mencionar, inducir con más propiedad acciones de desconcentración y descentralización, física y funcional, respectivamente, que trasciendan los límites de las periferias cercana y media de las grandes concentraciones y contemplen los niveles macrorregional e interregional; segundo, continuar promoviendo, con mayor efectividad, condiciones compensatorias no sólo en las jurisdicciones rezagadas tradicionales del medio rural, sino también en las propias jurisdicciones conurbadas al interior de las metrópolis. Esto último atraviesa por continuar la promoción de la articulación sectorial, la promoción de ofertas productivas y la integración cada vez mayor de la población organizada en la definición de su propio desarrollo.

Referencias bibliográficas

- Atuesta, B., Xavier, M. & Tromben, M. (2018). Herramientas para el análisis de las desigualdades y del efecto redistributivo de las políticas públicas, Santiago de Chile, Cepal.
- Banco Mundial (2021). Base de datos. <https://databank.bancomundial.org/home.aspx> (Consulta el 15/08/2021).
- Bárcena, A. (2001). "Evolución de la urbanización en América Latina y el Caribe en la década de los noventa: desafíos y oportunidades", ICE Revista de Economía, 790, pp. 51-61.
- Bertalanffy, L. V. (1987). Teoría general de los sistemas: Fundamentos, desarrollo, aplicaciones, México, Fondo de Cultura Económica.
- Borsdorf, A. (2003). "Cómo modelar el desarrollo y la dinámica de la ciudad latinoamericana", EURE, XXIX (86), pp. 37-49.
- Castell, M. (1995). La ciudad informacional, Madrid, Alianza Editorial.
- Centro Económico Para América Latina (CEPAL) (2013). Guía: análisis del sistema urbano regional para el ordenamiento territorial, Santiago de Chile, CEPAL. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/36818-guia-analisis-sistema-urbano-regional-ordenamiento-territorial> (Consulta 21/08/2021).

- Centro Económico Para América Latina (CEPAL) (2016). Población y desarrollo, Santiago de Chile, DEPUALC, CELADE-División de población de la CEPAL. www.cepal.org/celade/de-pualc. (Consulta 18/08/2019).
- Centro Económico Para América Latina (CEPAL) (2017). Panorama multidimensional del desarrollo urbano en América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, CEPAL. <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41974/1/S1700257.es.pdf> (Consulta 11/4/2021).
- Cortez, H. (2021). “Concentración urbana y desigualdad en América Latina”, *Boletín Científico Sapiens Research*, 11(1), pp. 81-88.
- Da Cunha, J. M. P. y Vignoli, J. R. (2009). “Crecimiento urbano y movilidad en América Latina”, *Revista Latinoamericana de Población*, 3(4), pp. 27-64.
- De Mattos, C. A. (1984). “Ciudades intermedias y desconcentración territorial: propósitos, alcances y viabilidad”, *EURE-Revista de Estudios Urbano Regionales*, 11(32), pp. 7-34.
- Delgado, J. (Coord.) (2008). *La urbanización difusa de la Ciudad de México. Otras miradas sobre un espacio antiguo*, México, UNAM.
- Finot, I. (2003). *Descentralización en América Latina: cómo hacer viable el desarrollo local*, Santiago de Chile, ILPES.
- Luhmann, N. (1998). *Sistemas sociales: lineamientos para una teoría general*, México, An-thropos Editorial.
- Naciones Unidas (2000). *World Urbanization Prospects. The 1999 Revision*, New York, United Nations Population Division.
- Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos-(ONU-Hábitat) (2012). *Estado de las ciudades de América Latina y El Caribe 2012. Rumbo a una nueva transición urbana*, Río de Janeiro, ONU-Hábitat.
- Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos-(ONU-Hábitat) (2020). *Estado global de las Metrópolis 2020. Folleto de Datos Poblacionales*, Nairobi, ONU-Hábitat.
- Pujadas, R. & Font, J. (1998). *Ordenación y planificación territorial*, Madrid, Síntesis Editorial.
- Sassen, S. (2000). *Cities in a world economy*, Nueva York, Pine Forge Press.
- Villatoro, F. (2017). “El territorio como sistema complejo”, *ECA: Estudios centroamericanos*, (749), pp. 165-176.

Jerarquía de los instrumentos de ordenación del territorio sobre el urbanismo en España y en la Comunitat Valenciana: una cuestión pendiente

José Vicente Sánchez Cabrera¹, Adrián Ferrandis Martínez¹,
Granell Neus Císcar¹ y Javier Blázquez González¹

Resumen

La segunda ley en materia de ordenación del territorio aprobada en la Comunitat Valenciana (2004), se encargó de introducir numerosas cuestiones de ordenación que trascendían al ámbito de la planificación urbana. Tras un periodo de novedades técnicas e instrumentos fallidos, se aprecia con la llegada de una crisis sin precedentes en 2007-2008, de nuevos instrumentos y leyes y con un trasfondo que permite afirmar que se observa una progresiva relajación en todas estas cuestiones. Esta cuestión se aprecia haciendo balance en relación con el DL 1/2021, de 18 de junio, del Consell, que aprueba el texto refundido de la LOTUP. Una progresiva deriva en aras de un sistema de ordenación territorial y urbanística cada vez más laxo y flexible, que pone en peligro el alcance real y la fe que deberían tener los instrumentos de ordenación territorial. Esta comunicación, trata de poner de manifiesto este riesgo, a la espera de la aprobación efectiva de los distintos planes subregionales que están actualmente en tramitación en esta comunidad autónoma.

Abstract

The second law on spatial planning adopted in the Comunitat Valenciana (2004) introduced many planning issues that went beyond the realm of urban planning. After a period of technical novelties and failed instruments, it can be seen with the arrival of an unprecedented crisis in 2007-2008, with new instruments and laws and against a background that allows us to say that all these issues are gradually being relaxed. This question can be seen in the light of Council Decree-Law 1/2021, of 18 June, approving the consolidated text of the LOTUP. A gradual drift towards an increasingly lax and flexible system of spatial and urban planning, which jeopardizes the real scope and credibility that spatial planning instruments should have. This communication seeks to highlight this risk, pending the effective approval of the various subregional plans currently being processed in this Autonomous Community.

Palabras clave

Ordenación territorial y urbanística, instrumentos, planes, legislación, directrices, normas, vinculación, flexibilidad, coordinación.

Keywords

Spatial and urban planning, instruments, plans, legislation, guidelines, standards, linkage, flexibility, coordination.

¹ Institut Interuniversitari de Desenvolupament Local. Departament de Geografia de la Universitat de València.

1. Introducción

Se podría afirmar que la Comunitat Valenciana, si se compara con otras autonomías de España, se incorporó tarde en el desarrollo de sus competencias en materia planificación y ordenación del territorio. Sin embargo, con la aprobación de una segunda ley que regulaba estas cuestiones (Ley de 30 de junio, 4/2004, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje -LOTPP-), se asumió (al menos en el apartado jurídico), los compromisos y convenios que procedían esencialmente de Europa. Es de notar, que este marco legal hoy está derogado y su herencia ha quedado muy diluida en la actualidad.

En su desarrollo y aplicación, estamos en condiciones de aseverar que se pudo haber marcado un antes y un después en todos estos asuntos. Sin embargo, la falta de una *cultura territorial* generalizada que dominaba en la mayoría de las administraciones intervinientes (Colegio de Geógrafos-AGE-Colegio de Arquitectos; 2006), al que cabe sumar las presiones del sector inmobiliario, lastró el alcance real de la norma y por ende, su impacto en el despliegue de todas sus posibilidades en materia territorial y urbana.

El objetivo principal de esta comunicación es:

- Identificar el planteamiento legal e instrumental con la aparición de esta segunda ley de carácter territorial, que con todas sus limitaciones, dificultades y problemas de orden técnico para ser aplicado, ha terminado por perder contenidos y capacidades (una vez se analiza y compara con el marco legal vigente). Estas cuestiones se aprecian a nivel instrumental, en la flexibilidad de la norma y en el carácter más permisivo con el uso del territorio.
- Reconocer aquellos elementos y dinámicas producidas en el territorio que han contribuido a provocar esta deriva, ejemplificado en temas como la gestión del suelo no urbanizable (especialmente ante la posible implantación de actividades económicas en determinadas franjas del territorio), la posibilidad de legalización de viviendas *amnistiando* la mayoría de actos ilegales anteriores al marco legal del año 2014, la relajación de muchos planteamientos en materia de protección, ordenación y gestión en materia de paisaje, una inabordable gestión del litoral que no se asume como reto global por parte de las administraciones y que rechaza la ordenación territorial por una parte de los denominados *grupos de interés*, o la ausencia de control real en la implantación de energías renovables en el territorio y que empiezan a generar un verdadero conflicto social.

Para alcanzar estos objetivos, se ha seguido una estrategia metodológica basada en la revisión bibliográfica de algunos de los principales autores de referencia, el seguimiento de la evolución de la legislación vigente en materia de ordenación del territorio y urbanismo, así como un conocimiento detallado diversos casos que están afectado hoy, tanto al conjunto de España como a la Comunitat Valenciana.

2. Breve resumen de la ordenación territorial en el contexto europeo y de España

La Ordenación del Territorio (en lo sucesivo O.T.), debe ser entendida y comprendida bajo una concepción amplia e integral. Es el marco jurídico conformado por normas, programas, directrices y planes, con capacidad para orientar y regular las actuaciones y procesos de asentamiento en el territorio. Se trata de una disciplina que debe suponer en la práctica, la plasmación y la vertebración efectiva de las políticas públicas con capacidad para organizar y planificar cualquier territorio (Pujadas y Font 1998; Zoido, 1996; y Gómez Orea, 2001). Por

ende, también se le debe atribuir el marcaje de pautas y orientaciones (en ocasiones necesariamente vinculantes), en disciplinas de mayor precisión o concreción como es el urbanismo.

La Carta Europea de la Ordenación del Territorio, auspiciada en el seno del Consejo de Europea (1983), definió esta parte de la planificación como “*la expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda la sociedad*”. Al hilo de esta definición general, es de notar que la O.T. ha transitado a lo largo de la historia reciente, por tres corrientes o tradiciones en Europa que conviene remarcar:

- Por una parte estaría la citada escuela anglosajona denominada *Regional Planning*. Surge como una técnica de gestión en marcos descentralizados de los diversos aspectos que afectan a un ámbito sectorial determinado (económicos, ecológicos, territoriales, etc.). Bajo este enfoque, superaría claramente la visión estrictamente urbanística.
- Por otro lado, existe el modelo francés de planificación con sus antecedentes en el *Aménagement du Territoire*. Se caracteriza por su marcada tradición jacobina y centralizadora del Estado y en mayor medida, por su íntima relación con las políticas y estrategias de desarrollo económico.
- Una última variante ancla sus antecedentes en los países germánicos de Austria y Alemania. Bajo la denominación clásica de *Raumplanung*, se preocupa por conformar una técnica directora de la planificación urbanística basada en los Länder; con preocupaciones ambientales y de protección de los recursos naturales. Del mismo modo, también destaca por su función coordinadora de las distintas políticas de carácter sectorial.

Inspirado seguramente en el segundo modelo, se podría afirmar que en España existen antecedentes de esta vertiente en la Ley 15/1963, de 28 de diciembre, por la que se aprobó el Plan de Desarrollo Económico y Social. Un plan que buscaba unificar, de alguna manera, la planificación territorial con los nuevos planes de desarrollo económico.

Sin embargo, las tres grandes concepciones de la O.T. en sus diferentes enfoques comparados (sectorial, económica y geográfica), tiene todavía hoy y en términos generales, una plasmación y aplicación por separado.

En este contexto más actual, cabría preguntarse cuáles son los principios básicos de la O.T. contenidos en el RDL 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el TR de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, actualmente vigente en España.

Como bien es sabido, no se trata de un marco legal dictado en el ejercicio del título competencial de ordenación del territorio y urbanismo, ya que estas cuestiones le corresponden hoy al legislador autonómico. No obstante, sí contiene una serie de preceptos de alcance básico, todos ellos vinculados con la O.T. y que marcan un carácter de conjunto en todo aquello referente a la ordenación urbana.

A continuación se señala los siguientes ejemplos:

- Principio de desarrollo territorial sostenible (art. 3 y 15.1): “*Las políticas públicas relativas a la regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo, tienen como fin común la utilización de este recurso conforme al interés general y según el principio de desarrollo sostenible, sin perjuicio de los fines específicos que les atribuyan las Leyes*”.
- La O.T. como función pública. Garantías y participación privada (artículo 4): “*La ordenación territorial y la urbanística son funciones públicas no susceptibles de transacción que organizan y definen el uso del territorio y del suelo de acuerdo con el interés general, determinando las facultades y deberes del derecho de propiedad del suelo conforme al destino de éste. El ejercicio de la potestad de ordenación territorial y urbanística deberá ser motivado, con expresión de los intereses generales a que sirve*”.

Y en este sentido, la ley estatal, se anima a conferir a la O.T. y al urbanismo, una serie de garantías que conviene poner de relevancia, al menos como puntos en común:

- La dirección y el control por las Administraciones Públicas competentes del proceso urbanístico en sus fases de ocupación, urbanización, construcción o edificación y utilización del suelo por cualesquiera sujetos, públicos y privados.
- La participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción de los entes públicos en los términos previstos por la Ley y las demás que sean de aplicación.
- El derecho a la información de los ciudadanos y de las entidades representativas de los intereses afectados por los procesos urbanísticos, así como la participación ciudadana en la ordenación y gestión urbanísticas.

Los tres puntos, en su alcance más extenso, son cuestiones compartidas desde el marco legal que se concretan en planes e instrumentos de O.T. Se trata por tanto, de instrumentos que en su aplicación, por mero principio de aplicación en *jerarquía o en cascada*, están concebidos para orientar y condicionar el desarrollo urbano de mayor precisión.

En este sentido, los instrumentos de O.T. planteados inicialmente en la legislación española, anclaron sus raíces en las primeras figuras de planeamiento territorial en una legislación estatal que es anterior (y por mucho), a la propia Constitución Española del año 1978.

En concreto habría que remontarse a la Ley del Suelo, del 12 de mayo de 1956. La conocida como primera ley moderna de urbanismo en España, ya contenía la previsión de tres figuras de planificación territorial: El Plan Nacional, los Planes Provinciales y los Comarcales. La ley sucesiva 19/1975 y que dio lugar al TR (RD 1346/1976), se encargó de hacer desaparecer los Planes Provinciales para ser sustituidos por los Planes Directores Territoriales de Coordinación. Un nuevo instrumento que bajo los nuevos enfoques y planteamientos del momento, fracasaron en su aplicación hasta su derogación. La causa es bien conocida: la falta de voluntades y tiempos en su implantación, además de la propia transferencia de competencias generada en favor de las Comunidades Autónomas con la aprobación del texto constitucional en el año 1978.

Desde este momento y en lo que respecta a la formulación de instrumentos contenidos en las normas autonómicas, se observa una evidente dispersión normativa. Dispersión que afecta tanto a la terminología de los propios instrumentos, como a su propia funcionalidad. Ello se explica en parte, por la ausencia de un modelo previo estatal que sirva como referente y, a los escasos antecedentes de estas figuras en la realidad que se pretende ordenar.

Las comunidades autónomas, a través de sus leyes reguladoras de la actividad en materia de O.T., han previsto los siguientes tipos de instrumentos territoriales:

1. Instrumentos de escala Autonómica o Regional: Pretenden constituir el marco orientador de todas las acciones que emprendan las distintas Administraciones sobre el territorio. Se trata de instrumentos de carácter "mixto", normalmente vinculantes en una pequeña parte y en el resto son de carácter indicativo o bien orientativo.

El procedimiento de elaboración de estos planes es conocido también como Directrices o Estrategias Generales. En su tramitación, comprenden una primera fase administrativa ciertamente compleja, identificada con el trasfondo que plantea el propio procedimiento administrativo. Anotar además, que las leyes territoriales o urbanísticas que las acogen y desarrollan, se someten al procedimiento de Evaluación Ambiental Estratégica. En todo este periplo para su aprobación, se encuentra la intervención directa y condicionante de diversas administraciones públicas, con pronunciamientos por parte de sus distintos departamentos o áreas de la administración adscritas a sus respectivas áreas de negociado. Hechas las pertinentes adecuaciones (o en su caso subsanaciones), en las que procede incorporar también los procesos de participación pública, se llegaría a la aprobación definitiva de los Planes. Una aprobación que le corresponde lógicamente a las Comunidades Autónomas, bien a través de sus propios Parlamentos, bien desde el mismo gobierno autonómico mediante su aprobación vía Decreto (según los casos).

2. Planes Subregionales o Parciales de O.T.: En general se plantean desde una ordenación integrada del espacio geográfico en cuestión. Van dirigidos a la ordenación de ámbitos supralocales de características homogéneas, que por su especial problemática territorial y sus relaciones funcionales, requieren de una planificación infraestructural, de equipamientos y de recursos de ámbito siempre supralocal (ámbitos comarcales o áreas funcionales según los casos). En su contenido, incluye (o debería), más normas de aplicación directa que en los instrumentos regionales.

Su procedimiento de aprobación viene impulsado por el Departamento que ostenta la competencia en materia de O.T., en el que se incluye, al igual que en los instrumentos regionales, la participación de diversas Administraciones. Corresponde su aprobación definitiva al Gobierno de la Comunidad Autónoma.

3. Instrumentos y Planes de O.T. sectoriales o especiales: De escala supramunicipal, se comportan como Planes Especiales de Ordenación y de naturaleza vinculante en la mayoría de los casos. Además, no suelen necesitar de desarrollo mediante otros instrumentos. La

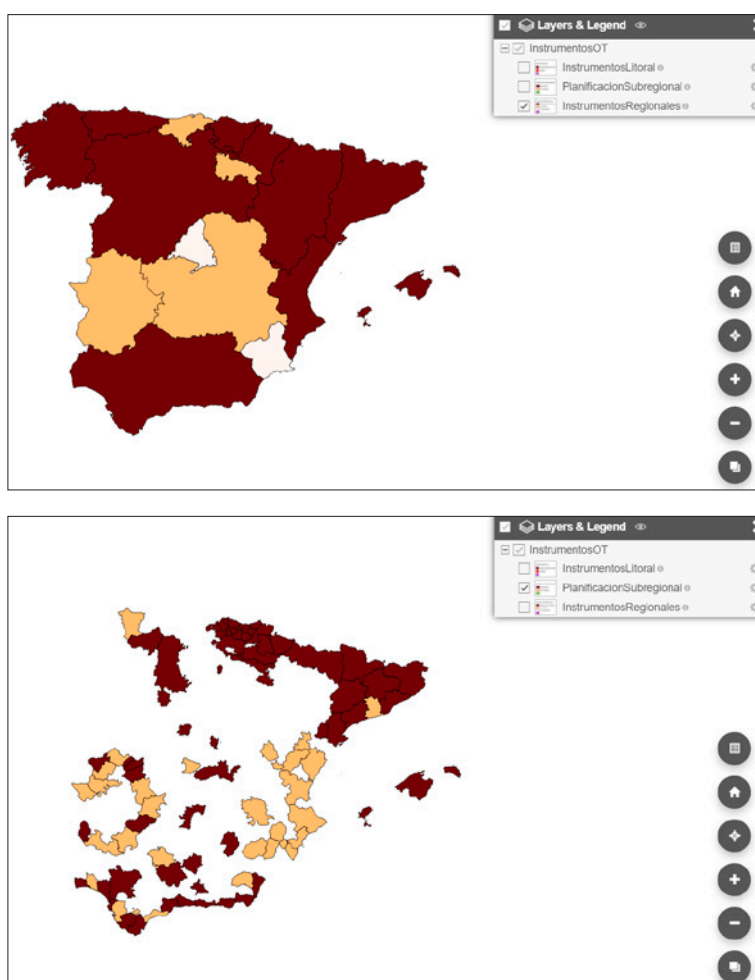


Figura 1. Instrumentos de O.T. en España 2022. Arriba: Planes Regionales: Madrid y Murcia: Sin planeamiento regional. Castilla la Mancha, Extremadura, Rioja y Cantabria: Plan de Ordenación del Territorio “Estrategia Territorial” o Directrices en tramitación. Resto de CCAA. Cuenta con sus planes aprobados (incluye Canarias). Abajo: Planes subregionales: Sólo la mitad de estado tiene planes subregionales de O.T. aprobados o en previsión. Destacan los casos de Catalunya, Navarra y Euskadi. Fuente: Grupo de Investigación de Desarrollo Local Sostenible IIDL-UV. (Consulta web-visor: 17/10/2021).

diferencia en su concepción funcional en las distintas Leyes de O.T. es importante, pero atienden a áreas o campos específicos de ordenación (riesgos naturales, infraestructuras verdes, etc.). Se someten a un mecanismo intraautonómico de coordinación territorial. En su procedimiento de aprobación, se determina el protagonismo del Departamento competente por razón de la materia, desde dónde se ejercen las funciones generales sobre la O.T., correspondiendo su aprobación definitiva al Gobierno autonómico.

4. Instrumentos de programación coordinados: Se regulan únicamente en algunas autonomías y no tendrían funciones estrictas de O.T. En realidad se trata de instrumentos de programación temporal que tratan de coordinar las múltiples actividades con incidencia en el territorio desde los distintos órganos de la Comunidad Autónoma (coordinación intraautonómica). No obstante, también pueden alcanzar a cualquier Administración Pública (coordinación interadministrativa). Son de alcance plurianual y están íntimamente interrelacionados con la planificación económica de la administración o administraciones que lo impulsan.
5. Instrumentos de desarrollo o proyectos de ejecución: Muy pocos sistemas incorporan instrumentos de ejecución de las determinaciones contenidas en los instrumentos de ordenación. En realidad, algunos de ellos no se limitan a esa labor ejecutiva, sino que también tienen facultades ordenadoras o reguladoras, consistiendo en auténticos planes de desarrollo. También se pueden utilizar para impulsar actuaciones regionales de interés estratégico o económico (en sus distintas acepciones según el nombre otorgado en cada comunidad autónoma), teniendo la capacidad de “sortear”, según los casos, la mayoría de trámites de planeamiento urbanístico o simplificando en su recorrido ambiental.

3. El caso de la Comunitat Valenciana: uso y abuso del territorio en un marco regulatorio oscilante

Tal y como se acaba de apuntar, el escenario que describe el Estado español en materia de O.T. permite observar notables diferencias. Es especialmente patente en la determinación de los efectos de los distintos planes, estrategias o directrices territoriales existentes. Así, leyes, planes o instrumentos de eficacia variada, se regulan desde los marcos legales de carácter autonómico. Más allá de su aplicación escalar o sectorial, se debe fijar la atención en aquellos que realmente son, o han sido, de utilidad en la toma de decisiones en el territorio. Por tanto, conviene prestar la atención en su empaque, calidad en su elaboración y en los niveles de vinculación sobre otros planes o instrumentos, tanto si éstos son económicos como de carácter urbanístico.

En referencia con los distintos niveles de relación o vinculación, éstos alcanzan a los restantes instrumentos y planes en función de su respectiva posición en la jerarquía. En el fondo, lo que se plantea es una O.T. con capacidad para orientar o en su caso *someter en positivo* a los planes urbanísticos municipales. El concepto *vinculante* supone *per se* un *sometimiento* y este hecho no es deseable si la O.T. no es capaz de mantener una asociación pacífica con el urbanismo. Sin embargo, es preciso defender que los instrumentos de escala superior, tengan la capacidad mínima para orientar, controlar y en último término corregir por la vía de los hechos y con determinación, las distintas disfunciones que se producen desde la escala urbana o local.

En realidad, la cuestión pasa por hacer de la planificación ejercida *un arte*, y por tanto que sirva para reducir tensiones entre los distintos intereses existentes en el territorio. Pero la experiencia nos dice que en realidad pasa justo todo lo contrario. Las opciones actuales parece que transitan por fiar buena parte de las capacidades de la O.T., hacia una progra-

mación siquiera económica y en todo caso menos rígida en materia de ordenación física del espacio geográfico. Este hecho trasciende especialmente en el ámbito de ordenación de las ciudades, para las que se cuenta con el planeamiento urbanístico en ocasiones belicoso, sobre todo cuando éste contraviene los instrumentos de O.T.

La cuestión relacional entre los distintos niveles de planificación no es baladí, ya que se ha convertido casi en una norma el hecho de interponer recursos judiciales ante los distintos instrumentos de O.T. Recursos que en ocasiones parten del interés particular y por tanto emanan de la misma propiedad privada que aprovecha una concepción tradicional del derecho español anclado en el romano y reflejado en el Código Civil.

La otra línea del recurso llega normalmente desde los Ayuntamientos, que argumentan y se amparan en el “consagrado” principio de Autonomía Municipal. En el caso que nos atañe, es el hecho urbanístico (pero también desde otros muchos campos de la administración local), el que lleva demasiados años de ventaja respecto a una disciplina maleable, con poca tradición y para nada entendida como es la O.T. De hecho, plantear precisamente que la disciplina que cuenta con menos recorrido se imponga o prevalezca, por razones de interés general, rango o jerarquía, sobre aquélla que es más concreta y madura como es el urbanismo, no es una tarea fácil. Tanto es así, que la cuestión no está debidamente resuelta ni en España y, mucho menos en la Comunitat Valenciana. Esta autonomía se pone como claro ejemplo sobre cómo y por distintitos motivos, el legislador y los tomadores de decisiones del territorio, van perdiendo la fe de forma progresiva en los instrumentos de O.T. en favor de otro tipo de decisiones alejadas de estos instrumentos.

Llegados a este punto, es donde se vislumbra esta importante controversia que hace que muchos instrumentos de O.T. de carácter regional o subregional, no terminen de cristalizar en su verdadero potencial y en sus efectos reguladores sobre el espacio geográfico. Se puede decir que la cuestión es lacerante, sobre todo cuando una comunidad autónoma se anima y tratan de ejercer, mediante leyes y planes, sus competencias plenas en esta materia.

Las causas de este fracaso colectivo son bien variadas, pero se manifiestan de forma agolpada en numerosos frentes que se pasan a resumir en siete puntos:

1. Existe una falta de tradición y de asunción real de los poderes públicos competentes sobre las capacidades reales que dispone la O.T. en relación con el urbanismo. En realidad, se genera en muchos casos una colisión instrumental, en el cual se alude de forma recurrente al supuesto principio de la autonomía local, que usa el urbanismo como arma arrojada contra la O.T.
En consecuencia, se suele producir una reorientación de las políticas públicas en detrimento de los instrumentos supuestamente superiores por jerarquía (o al menos escalarmente), plasmando finalmente esta ordenación de forma más blanda en forma de Directrices. Se trata de un ejercicio claro y evidente de laxitud, en el que se aparca la Norma, sobre todo cuando ésta es de aplicación directa y por tanto vinculante para los planes o instrumentos urbanísticos.
2. En el marco del derecho, cuando se producen (o se pueden producir) ataques a derechos supuestamente adquiridos, basados en el concepto básico de responsabilidad patrimonial.
3. La carencia de medios y financiación (externa) para desarrollar estos instrumentos, que deberían ser paralelos y acompañar a los mismos planes de O.T., además de aquellas leyes que los promulgan.
4. Una falta de medios y capacidades (interna) por parte de la propia administración competente en materia de O.T., especialmente para aplicar con plenitud y en toda su extensión aquellos preceptos sobre los cuales se ha legislado.
5. Una flagrante ausencia de cooperación, coordinación y en definitiva de gobernanza multinivel, que incide de lleno en el correcto desarrollo de los planes en sus distintas

escalas. De forma añadida, se acusa el sometimiento a los plazos administrativos o incluso a los calendarios políticos. Estos últimos tienen la capacidad de tensar situaciones territoriales o urbanísticas concretas, o incluso forzar los tiempos que requiere la propia planificación.

6. Debe incluirse también la tensión social producida en ocasiones por una errónea comunicación por parte de la administración competente y que normalmente se canaliza a través de los medios de comunicación. En este caso, se puede producir un conflicto con la sociedad local agravado por el mensaje sesgado que se emite desde determinados medios de comunicación. Unos medios que, en ocasiones y de forma tendenciosa, tienen la capacidad de desvirtuar el mensaje principal y por tanto el papel que debe jugar la administración ante el hecho planificador. Tras este proceso, subyacen los fines sustantivos o preferentes basados en el interés general, y que casi nunca son percibidos y mucho menos asumidos por los afectados y también llamados *grupos de interés*. Sin decir con ello que debe ser ocultada la voz del público afectado por un plan (más bien todo lo contrario en lo que debe ser un proceso de participación, transparencia y buen gobierno), anotar que estas cuestiones afectan a la convivencia social y en definitiva al clima que se vive durante todo proceso planificador. De este modo, se corre el riesgo de desvirtuar cualquier planteamiento relacionado con la participación pública. Además y en el peor de los casos, las cuestiones tratadas derivan y se convierte en presiones reales sobre el personal técnico funcional y por supuesto político (que es en definitiva el responsable de la toma de las decisiones final).
7. En consecuencia vence en este pulso las razones de tipo económico o de interés particular, que aconsejan la flexibilización en los requisitos territoriales, ambientales o incluso legales. Esta posición acaba suavizando el conflicto con las administraciones locales y apacigua los ánimos tanto de promotores como propietarios.

Todas estas razones, de forma separada o bien conjunta, son las responsables de un ambiente enrarecido que favorece el viraje legal e instrumental que pone en cuestión las capacidades que tiene la O.T. en las distintas comunidades autónomas. Un contexto que permite hacer un balance desigual en función de cada territorio. No sería lo mismo el caso catalán o navarro, por poner algún ejemplo, que el madrileño desde hace demasiados años, o los cambios y reformas que se anuncian para la comunidad andaluza o la misma región de Murcia.

En el caso de la Comunitat Valenciana, también se muestran claramente estos síntomas. Tanto en los procesos de planificación territorial y urbana como en el marco legal que le es de referencia. Una situación que hace pensar que la dinámica territorial y urbanística, en este territorio, ha pesado demasiado en los últimos tres décadas. Los procesos legales y territoriales, han tenido la capacidad de doblegar cualquier voluntad de corte político con reformas legales tendentes a la flexibilización. En este sentido, se corre el riesgo de dejar la O.T. como una política pública casi irrelevante. Todo ello, a pesar del anuncio y tramitación de distintos planes y que han surgido desde la alternancia de poder político con la firma del llamado *Pacto del Botánico* del año 2015.

Bajo un enfoque estrictamente técnico, es de notar que los instrumentos de O.T. de corte autonómico y subregional, en su plasmación física, comienzan por la asunción de realidades legales que tienen su reconocimiento en determinadas competencias que están hoy en manos del Estado. Es el caso de parte de la red de carreteras de alta capacidad y en todo caso de las carreteras nacionales, la planificación energética a gran escala, determinadas conexiones ferroviarias y puertos del Estado, las zonas de dominio público asociado tanto a costas como a los cauces fluviales, así como los casos asociados a elementos patrimoniales de gran valor natural o cultural. A estas consideraciones, convendría incorporar la entrada de planes y proyectos de orden o trasfondo esencialmente económico, que tienen indudables reper-

cusiones territoriales o ambientales. El mejor ejemplo de ello sería, para el caso valenciano pero también catalán o murciano, el conocido como Corredor Mediterráneo (Boira, 2021).

Hechas estas salvedades y, que también serían compartidas en el resto de las autonomías de España, la Comunitat Valenciana comenzó a transformar de forma profunda su legislación territorial y urbanística a partir del año 2004. Los motivos para su redacción fueron, en esencia: a) la derogación de la antigua Ley de Ordenación del Territorio que se remontaba al año 1989 y sin apenas aplicación, b) la asunción de los principios inspiradores de la Estrategia Territorial Europea celebrado en Postdam en el año 1999, y, además c) las razones instrumentales y de paisaje derivadas de la aplicación del Convenio Europeo de Florencia en el año 2000.

Tampoco habría que olvidar la incidencia que tuvo la Ley Estatal del Suelo 6/1998, de 13 de abril, sobre el Régimen del Suelo y Valoraciones y la decisivo pronunciamiento del TC, que en sentencia 164/2001, de 11 de julio, intervino ante lo que suponía dejar todo el suelo carente de protección, como suelo potencialmente urbanizable.

Efectivamente, con la aprobación de la Ley 4/2004, de 30 de junio, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje, la ley 10/2004 de 9 de diciembre de Suelo No Urbanizable, la Ley 16/2005, de 30 de diciembre, urbanística valenciana, el Decreto 67/2006, de 19 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación y Gestión Territorial y Urbanística y el Decreto 120/2006, de 11 de agosto, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de Paisaje de la Comunitat Valenciana... se arma un fenomenal *pack legislativo* en apenas tres años. Un compendio muy complejo de manejar por parte de los técnicos, pero que, al menos en materia de territorio y paisaje, destilaba algunas novedades que trataban de garantizar, al menos sobre el papel, la correcta protección, ordenación y gestión del espacio geográfico valenciano.

En cualquier caso, no es baladí que toda esta espiral legislativa que comenzó a regular el territorio valenciano, fuera seguramente más cosmética que otra cosa, puesto que iba acompañada de otra espiral igualmente preocupante como fue la gestación de una estremecedora burbuja inmobiliaria especialmente visible en toda la Comunitat (Burriel 2009; Romero 2009).

Sin embargo, este hecho no le debe restar mérito alguno al legislador. Los criterios para la planificación y la ordenación del territorio se redactaron desde una óptica netamente integradora, ocupándose de cuestiones estratégicas de amplio calado como el paisaje (art. 11), la utilización racional del suelo (art. 13) o la ordenación del litoral (art. 15)... entre otros muchos aspectos también fundamentales para favorecer una correcta vertebración del territorio valenciano.

De máximo interés es la apreciación que hace el letrado González Varas (2005 y 2020), al indicar unas consideraciones muy claras y también compartidas, ante el nuevo escenario legal que se adivinaba en el horizonte. *“El mandato para los urbanistas es patente. Los ejemplos de contenidos puramente urbanísticos directamente aplicables de legislaciones territoriales son numerosos: cesión del suelo por reclasificaciones, prohibición de reclasificaciones de suelo no urbanizables si tiene lugar un incendio, prohibición de construir en crestas de montañas, pago de tasa de consumo de suelo superior al reglamentariamente permitido, necesidad del urbanizador de contar con un informe positivo del organismo de cuenca donde conste la existencia de recursos hídricos, respeto del planeamiento territorial sectorial de riesgos naturales... etc”*. Otro letrado de prestigio, Martín Mateo (VVAA, 2004), vino a denominar este proceso como una nueva dimensión ecológica para la O.T. Sin embargo y visto desde la perspectiva del tiempo, la cuestión pasaba por comprobar si realmente existía intención de introducir estos cambios realmente, y que estas cuestiones percolaran en un urbanismo que hasta entonces lo vehiculaba absolutamente todo.

El *pack* de leyes también pretendía recuperar un prestigio de un urbanismo el valenciano, que deambulaba por la Comisión de Peticiones de Europa. La incorrecta aplicación de la Ley Reguladora de la Actividad Urbanística que se remontaba al año 1994, hizo el resto. Sea como

fuere, por unas causas o por otras (o por todas en suma), se introdujeron cuestiones del todo atractivas por novedosas en materia de O.T. con trascendencia en el urbanismo:

- La fijación de ciertos “Umbrales de Sostenibilidad” orientados al crecimiento urbano y al medio ambiente. En caso de producirse excesos desde el planeamiento urbano, se contaba con un “Fondo de Equidad Territorial” que permitía la posibilidad de realizar “Proyectos de Sostenibilidad y Calidad de Vida”.
- La aplicación de la técnica del “metro por metro” para gravar y controlar las reclasificaciones de suelo masivas.
- En materia de gobernanza (acepción no tan extendida por aquél entonces), se idearon unas Juntas de Participación y Paisaje que teóricamente y sobre el papel, estaban llamados a abrir los procesos en la toma de decisiones en la O.T. y en desde los instrumentos de paisaje.
- Se introdujo de forma primigenia la necesidad de redactar unos instrumentos de paisaje: de todos ellos destacan los Estudios de Paisaje (EP) pensados para instrumentos territoriales y urbanísticos, y los Estudios de Integración Paisajística (EIP) para aquellos supuestos en los que era necesaria la obtención de casi cualquier tipo de licencia.
- El reconocimiento vinculante del PATICOVA (2003), entendido como el único Plan de Acción Territorial de carácter sectorial aprobado hasta la fecha.
- Todo ello sin olvidar la creación de lo que debió ser el “Instituto de Estudios Territoriales y del Paisaje”. Un organismo autónomo del Consell que debía dar empaque y velar por una mediáticamente anunciada “nueva política de territorio” (Blázquez, 2007). Un organismo, que tal y como se verá en lo sucesivo, ahora mismo se echa ciertamente en falta.

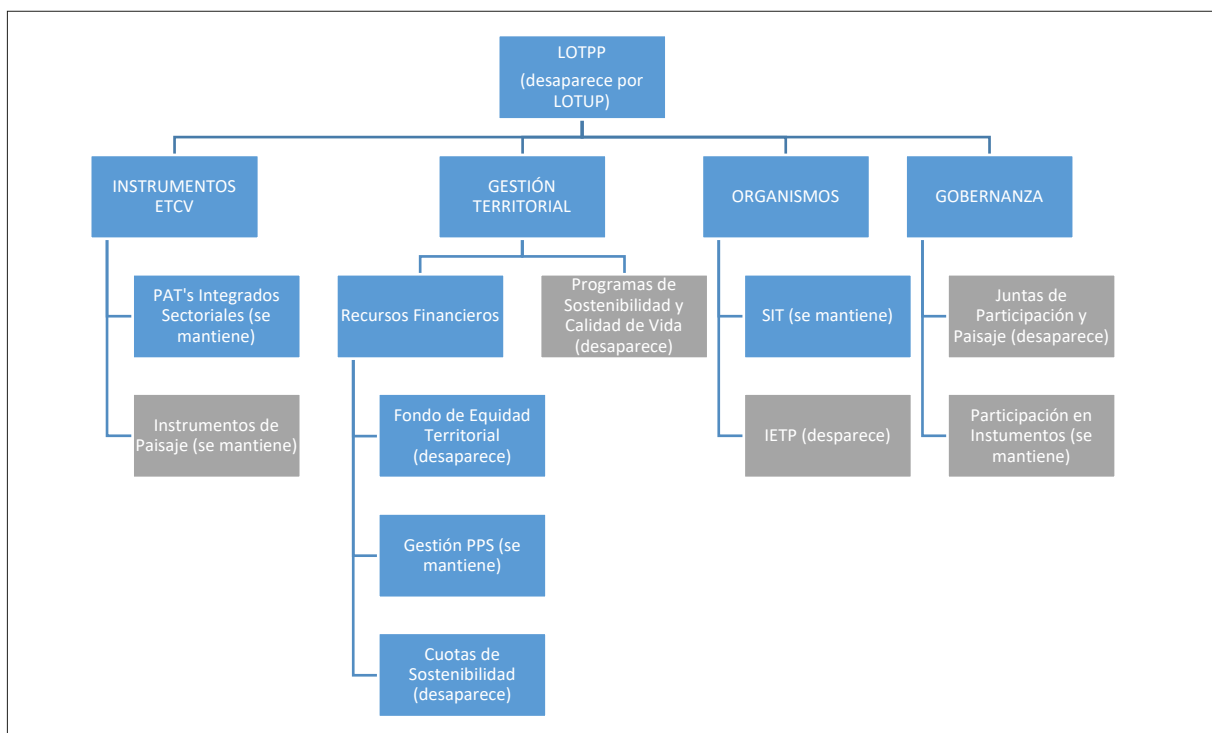


Figura 2. Estructura de la LOTPP, 4/2004 y su vigencia en las normas actuales. Fuente: Elaboración propia.

Además de las novedades aprobadas, sucintamente expuestas, llegaría con posterioridad nuevos preceptos de calado territorial y urbano de la mano de la misma Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana aprobada por Decreto 1/2011 de 13 de enero del Consell. Una Estrategia que sin un contenido presupuestario para su desarrollo, permitiría mostrar tras algún intento anterior, un “mapa de áreas funcionales” para poder desarrollar los Planes de Acción Territorial. Es decir, los instrumentos de O.T. de escala o ámbito subregional de carácter integral. También se encargaría de establecer para el planeamiento urbano, un Índice Máximo de Ocupación del Suelo (IMOS-IMOSE), acotando de este modo los desarrollos desaforados a la hora de redactar los nuevos planeamientos urbanísticos.

Todas estas cuestiones, son analizadas en detalle por Sánchez (2019) dentro la publicación “Información sobre la evolución y situación territorial en la Comunitat Valenciana” (Farinós y Peiró, 2019). En este trabajo se relata cómo se ha ido perdiendo (en este caso tras el fracaso y la consiguiente derogación), distintos contenidos de la ley que contenían herramientas imaginativas que eran de gran interés para la gestión de territorio y las ciudades.

En aras del ejercicio de simplificación normativa de la producción legal del trienio 2004-2006 y tras una crisis inmobiliaria sin precedentes de por medio que estalla en los años 2007-2008, surge algunos años después la vigente e inicialmente escueta Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana (conocida como LOTUP). Una ley que trata de aunar en un mismo cuerpo legal el citado “pack” normativo en materia de territorio, urbanismo y paisaje del trienio 2004-2006. Y en este nuevo texto, las políticas de O.T. se puede decir sin temor a equivocarnos que se han visto claramente afectadas.

En todo caso, el nuevo ciclo legal y también político que arranca en el año 2015, se ha visto obligado a modificar casi anualmente la ley, aprovechando las posibilidades que ofrecen las leyes de acompañamiento de presupuestos. Siendo además necesario introducir una nueva e importante modificación en el marco legal en el año 2019. Finalmente, el reajuste legal ha vuelto a tomar orden al redactarse el Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, del Consell de aprobación del texto refundido de la LOTUP.

Tal y como se anotaba anteriormente, es de justicia señalar que en este trasiego de leyes y normas, en sus modificaciones o en el adelgazamiento de las mismas, se han perdido algunas garantías de carácter territorial y ambiental. Las mejoras o cambios anuales de la LOTUP tras su punto de inflexión en el año 2019, no han sido nunca en beneficio de recuperar posibilidades o herramientas en favor de la O.T. Más bien al contrario, de forma sutil se ha ido produciendo un progresivo proceso de laxitud y simplificación que permite hablar hoy de un territorio, el valenciano, que está más expuesto y vulnerable ante determinadas intervenciones y coyunturas que incluso antaño. Categóricamente esta afirmación tal vez sea demasiado aventurada, matizable en algunos puntos en los que sí se ha conseguido avanzar. Sin embargo, en algunos aspectos concretos estamos en condiciones de hacer sin titubeos esta rotunda afirmación.

Visto desde la perspectiva del paso del tiempo y con un punto de vista estrictamente comparativo, se aportan los grandes ítems de clara incidencia territorial que han tenido (y tienen aún hoy) una afectación clara y directa en la protección, ordenación y gestión del territorio. Se trata de cuestiones que hoy se encuentran incorporadas en el marco legal vigente y permiten visibilizar de forma clara cuál ha sido la evolución y la dinámica seguida en todas y cada una de estas materias. La secuenciación planteada es temporal y su proyección final tendría consecuencias en la escala local (Periodo 2004-2021).

PRECEPTO LEGAL INSTRUMENTO HERRAMIENTA/TÉCNICA	MARCO LEGAL	SITUACIÓN	COMENTARIOS
Fondo de Equidad Territorial	LOTPP 2004	Derogado	Apenas desarrollado. Innovador. Incapacidad para su gestión.
Metro por metro			
Progr. Sostenibilidad y Calidad de vida			
Juntas de Participación del Paisaje.			
Instituto de Estudios Territoriales y Paisaje			
Reglamento de Paisaje	RPCV 2006	Derogado	Anexos I, II y III LOTUP (escueto y menos requisitos: normas de aplicación directa, participación pública menor, Catálogo...) EATE Simplificada: si no tienen incidencia en el paisaje, no exige EIP. Decaen supuestos anteriores.
ETCV	DECRETO 2011	Vigente	IMOS – IMOSE.
Nuevos estándares urbanísticos	LOTUP 2014-21	Vigente	Nuevos ajustes y condiciones para las Z. Verdes.
ATE - PIES	LOTUP 2014-2021	ATE derogada	PIES más garantistas.
PAT's Integrales (Metropolitanos, CCV, Vega Baja) Marco de la ETCV	ETCV 2011 LOTUP 2014-2021	En elaboración (2021)	Alcance por determinar por el art. 16 LOTUP. Relevante el papel los Entes de Gestión. Con teórica incidencia en I. Verde, Vivienda y Transporte metropolitano. Estilo y alcance acomodaticio. Sujeto a críticas y consensos. Falta de asunción y capacidad de la OT.
Plan del Paisaje de la C. Valenciana	ETCV 2011 Sin aprobación	Sin aprobación	En su defecto se cuenta con los Paisajes de Relevancia Regional de la ETCV. (Inconsistente o insuficiente).
PATIVEL	ETCV 2011 Decreto PATIVEL LOTUP 2014-2021	Suspendido (prov.)	Suspendido TSJCV. Pendiente de pronunciamiento por parte del TS.
PATFOR	Decreto	Vigente	Nuevos criterios. Interesantes en la interfaz urbano-forestal.
PATRICOVA	Decreto	Vigente	Revisión 2015. Problemas de aplicación con planes urbanísticos anteriores a 2003.
PATSECOVA	Decreto	Vigente	De adecuación urbana a nivel de planeamiento desde enfoque supramunicipal.
PLAN EÓLICO	Decreto	Vigente sup. en partes	De escasa o nula regulación ante el escenario de las energías renovables.
Plan de la Huerta y Ley	Decreto	Vigente	Consigue condicionar el planeamiento urbanístico.
Órgano Ambiental y Estratégico	LOTUP 2014-2021 LEA 2013	Vigente	Reconoce al Estado, Regional, Local. El local es menos garantista a efecto ambiental/paisaje. Se abusa de la modificación puntual del plan para esquivar procesos exigentes.

PRECEPTO LEGAL INSTRUMENTO HERRAMIENTA/TÉCNICA	MARCO LEGAL	SITUACIÓN	COMENTARIOS
Urbanismo con perspectiva de Género	LOTUP 2019	Vigente	Se considera una mejora (seguridad, zonas verdes y barreras arquitectónicas). Escala urbana.
Declaraciones de Interés Comunitario DIC	LOTUP 2019	Vigente	Se eximen en las franjas de montaña, se condicionan a Planes Especiales en zonas intermedias y mantiene en zonas litorales. Nuevas situaciones y exigencias para actividades económicas.
Zonificación y Minimización de Impactos SNU	LOTUP 2014-2021	Vigente	Se amnistía a aquellas viviendas anteriores a la aprobación de LOTUP (2014). Redacción de Plan Especial.
Energías Renovables*	Decreto de renovables 2020	Vigente	>50 MW son competencia del Estado. Los de rango autonómico tampoco son garantistas con el territorio. PRR y PAT se muestran incapaces hoy para una correcta ordenación (conflicto).

Tabla 1. Preceptos legales y políticas territoriales con incidencia urbana. Fuente: Elaboración propia.

4. Conclusiones

Si se analizan los hechos regulados desde el año 2004 hasta la actualidad, se llega a la conclusión de que los escenarios de política urbana han transitado demasiado tiempo por la vía de los hechos consumados, plasmándose en dinámicas y prácticas de ocupación promiscua de suelo y de urbanización en los que la O.T. se ha considerado se ha concebido como un lastre a todos los efectos (Sánchez, 2015). En consecuencia, no son pocos los artículos y preceptos eliminados o en todo caso relajados, todos ellos perfectamente adaptados a las presiones y vaivenes del mercado y que han puesto poner en jaque la O.T. en favor de un urbanismo más local.

Los planes territoriales en tramitación no vislumbran mucho optimismo (nos referimos en concreto al PAT de las áreas metropolitanas de Castelló, Valencia, Alicante-Elche, Comarcas Centrales y Bajo Segura, además de un Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral -PATIVEL-, que se juega el todo por el todo ante el Tribunal Supremo tras la suspensión de este instrumento por parte del TSJCV). En cualquier caso, se abre un nuevo camino que es muy interesante, en este caso en materia de control y disciplina urbanística gracias a la creación de la “Agencia de Protección del Territorio”.

García de Leonardo (2019), apunta que tras estudiar la evolución de la O.T. en la Comunitat Valenciana, puede concluirse que la solución o remedio a los problemas que aborda la disciplina, no radica solamente en una correcta regulación en la materia. Tanto o más que una adecuada regulación, es necesaria una efectiva y correcta puesta en práctica de las previsiones legales, lo que incluye la elaboración y aprobación de nuevos instrumentos de O.T. que conciban un urbanismo más adaptativo y no reactivo a estos instrumentos. En cualquier caso, *ninguna de las causas sobre la ineficiencia de las normas que se ha venido sucediendo es reconocible a la propia regulación legal, y sí por el contrario, a su ineficiente y defectuosa aplicación.*

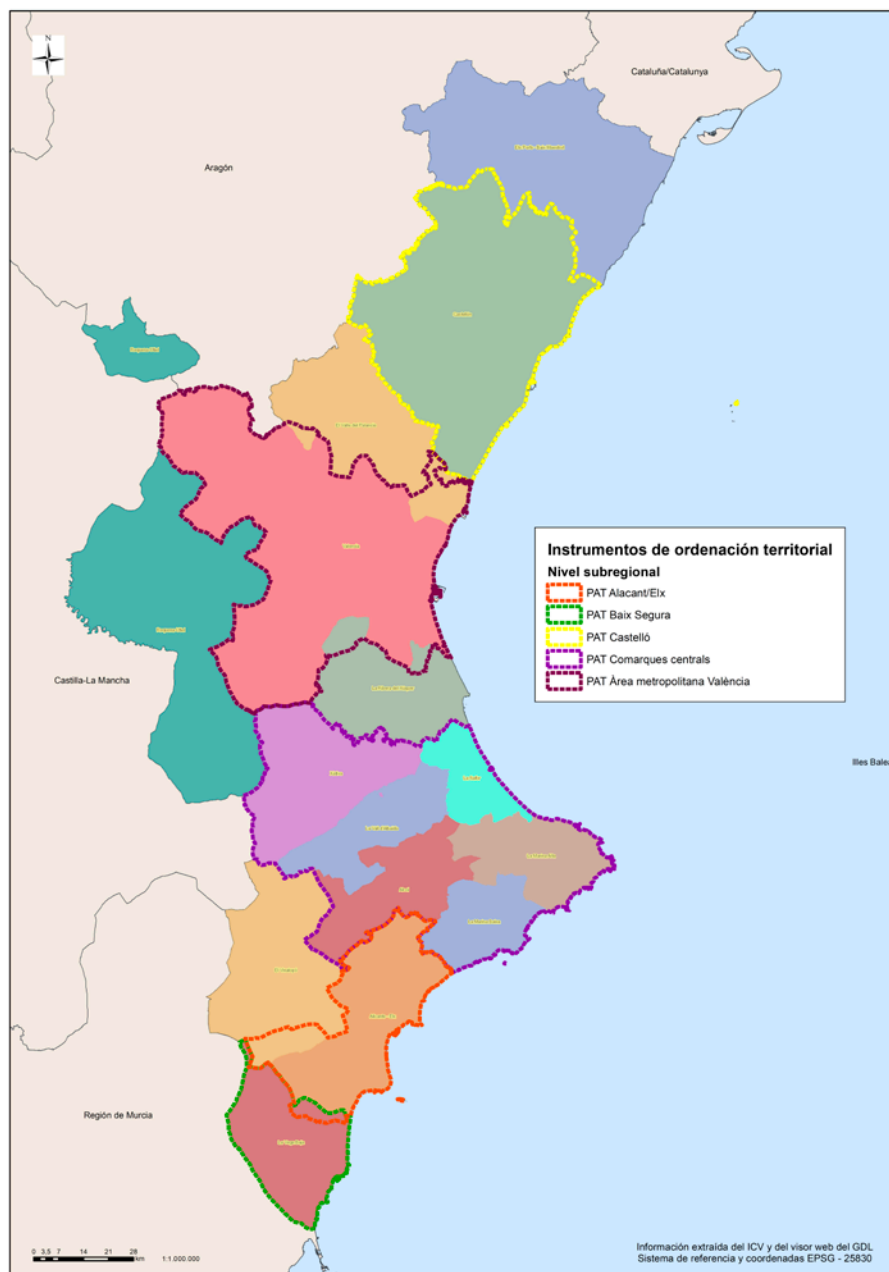


Figura 3. Planes de Ordenación del Territorio subregional en tramitación (2021). Fuente: Elaboración propia.

A todos los hechos ya comentados, Bielza de Ory (2015) apunta acertadamente otras causas de lo que este autor llama *fracaso de las políticas de O.T. en la España de las Autonomías*. Se sintetizan en los siguientes puntos:

- La Constitución Española dualizó las competencias entre las que el artículo 148.1.3 posibilita a las Comunidades Autónomas en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda y las sectoriales con incidencia sobre la O.T que quedaron reservadas al Estado en el artículo siguiente. Al hacerse las transferencias a las Autonomías, no

se creó al mismo tiempo un órgano de coordinación. Este hecho ha generado muchos conflictos competenciales que han acabado en los tribunales.

- Un desencanto político al ver que los resultados no se visualizan en el corto plazo, es por ello que tampoco es rentable en términos electorales. Esta cuestión ha terminado por supeditar, de alguna de las maneras, las políticas territoriales respecto a las urbanísticas. Este hecho se visualiza claramente cuando se observan las misas estructuras y presupuestos que manejan las administraciones competentes en las distintas Comunidades Autónomas.
- Las políticas de O.T. se han basado más en los principios que en las concreciones. En este sentido y para el caso valenciano, hay reticencias al uso del artículo 16 de la LOTUP, que permite en igualdad de garantías que el urbanismo, calificar suelos por motivos que aconsejan la escala y enfoque territorial.
- Dentro de los instrumentos y planes, son extensos los documentos de análisis y en el que las numerosas propuestas y normas, no se suelen diferenciar aquellas obligatorias de las indicativas.
- Finalmente y en consecuencia de todo lo expuesto, se viene imponiendo la aparición final de planes urbanísticos sesgados de enfoque, o en el peor de los casos se diseñan *a la carta*. Planes que atienden en no pocas ocasiones a intereses espurios o privados.

Aceptando esta situación, la pérdida de contenidos, herramientas y preceptos legales es bastante evidente en la Comunitat Valenciana. Así queda demostrado en este resumen, generando de este modo una situación acumulativa de desgaste, empobrecimiento y de simplificación máxima que afecta a la salud de la O.T. y por qué no decirlo, también al buen urbanismo. Un urbanismo que, tal y como apuntaba González Varas, se había empezado a contagiar en positivo de las cuestiones territoriales poniendo la atención en los criterios de paisaje o la gestión de los riesgos naturales (entre otros muchos aspectos).

Esta situación ocurre ahora mismo en la Comunitat Valenciana, pero también en otras comunidades autónomas del Estado español.

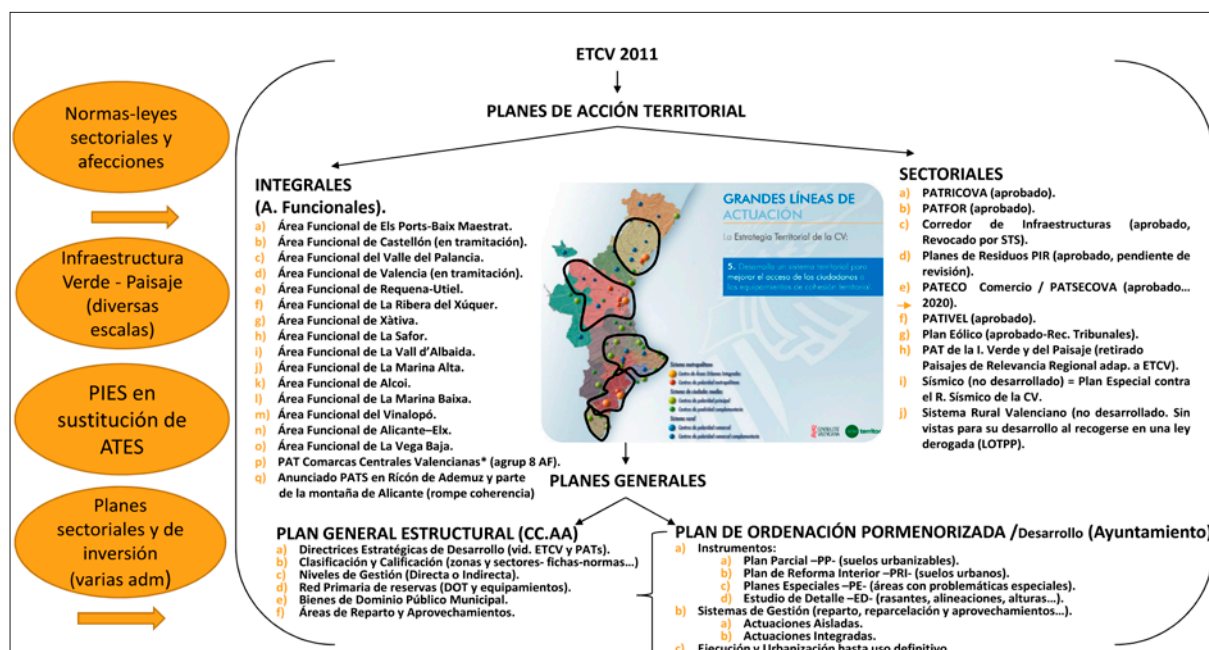


Figura 4. De la ETCV al Planeamiento Urbanístico local. Fuente: Elaboración propia.

Referencias bibliográficas

- AGE-Colegio de Geógrafos, Colegio de Arquitectos (2006). Manifiesto por una Nueva Cultura del Territorio.
- Blázquez Morilla, A.M. (2007). Instrumentos de Ordenación y Gestión Territorial y Medioambiental. Marco normativo regulador de las actividades económicas en la Comunitat Valenciana. Cuadernos de Geografía 81-82. 133-160. Valencia.
- Boira Mahiques, JV (2021). La Via Augusta del segle XXI: El corredor del mediterrani contra l'Espanya radial. Pòrtic Visions. 2021.
- Burriel de Orueta, E (2009). La planificación territorial en la Comunidad Valenciana (1986-2009). Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. Vol 13.
- Carta Europea de Ordenación del Territorio (1983).Torremolinos. Consejo de Europa.
- Decreto 120/2006, de 11 de agosto del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de Paisaje de la Comunitat Valenciana.
- Decreto 67/2006, de 19 de mayo, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación y Gestión Territorial y Urbanística.
- Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, del Consell de aprobación del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje.
- Farinós Dasí, J (2019) (Dir. y Coord. Peiró Ed.): En Informe sobre la evolución y situación territorial de la Comunitat Valenciana. (Ed. Farinós J. y Peiró E.). Cátedra Cultura Territorial Valenciana. Publicacions de la Universitat de València.
- García de Leonardo, E (2019). Análisis de la producción legislativa (de la escala valenciana a la europea) en relación con el desarrollo territorial sostenible. En Informe sobre la evolución y situación territorial de la Comunitat Valenciana. (Ed. Farinós J. y Peiró E.). Cátedra Cultura Territorial Valenciana. Publicacions de la Universitat de València. pp. 23-81.
- Gómez Orea D, (2002). Ordenación Territorial. Coedición Ed. Agencia Española SA y Mundi prensa. Madrid 704 p.
- González Varas, S (2020). «Tratado de derecho administrativo». Tomo 4. Urbanismo y Ordenación del Territorio. Derecho administrativo económico y derecho administrativo europeo”. Editorial Civitas Aranzadi. Thomson Reuters. Cuarta edición Madrid 2020.
- Grupo de Investigación de Desarrollo Local Sostenible IIDL-UV. <https://gdlb.blogs.uv.es/> (consulta: 17/10/2021).
- https://guiasjuridicas.wolterskluwer.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAAEAMt-MSbF1jTAAAUNjExNLTbLUouLM_DxblwMDCwNzAwuQQGZapUt-ckhlQaptWmJOcSoApmva-6DUAAAA=WKEhttps://e32dd194-7a11-49ae-bc99-46a99ab35c9e.filesusr.com/ugd/1c299f_e2bc9ec16b254af6ac74d6173e42dad7.pdf (consulta: 17/10/2021).
- Ley 1/2019, de 5 de febrero, de modificación de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de la Comunitat Valenciana.
- Ley 10/2004, de 9 de diciembre de Suelo No Urbanizable.
- Ley 16/2005, de 30 de diciembre, urbanística valenciana.
- Ley 4/2004, de 30 de junio, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje.
- Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana.
- Ley 6/1994, de 15 de noviembre, reguladora de la actividad urbanística.
- Pujadas, R y Font, J (1998). Ordenación y planificación territorial. Editorial Síntesis. Colección Espacios y Sociedades. Serie Mayor. Madrid 399 p.
- Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el TR de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.

- Romero González J, (2009). Geopolítica y Gobierno del Territorio en España. Ed. Tirant Lo Blanc. Colección Crónica. 273 p.
- Sánchez Cabrera, JV (2015). Políticas de gestión del territorio, ambientales y de paisaje, en (Romero y Boix. Ed). Democracia desde abajo, nueva agenda para el gobierno local. València. Publicacions de la Universitat de València. Pp. 181-205.
- Sánchez Cabrera, JV (2019). Asimilación de las políticas de paisaje en la Comunitat Valenciana, hacia el concepto de infraestructura verde y patrimonio territorial. En Informe sobre la evolución y situación territorial de la Comunitat Valenciana. (Ed. Farinós J. y Peiró E.). Càtedra Cultura Territorial Valenciana. Publicacions de la Universitat de València. pp. 181-220.
- Zoido Naranjo, F (1998). Geografía y Ordenación del Territorio. Reproducido de: Íber, Didáctica de las ciencias sociales. Geografía e Historia, Barcelona: n.º 16, abril 1998. Nuevas fronteras de los contenidos geográficos, p.19-31.

Una mirada transformativa al proceso de elaboración y aprobación del Plan de Acción Territorial de La Huerta de Valencia

Sergio Segura Calero¹

Resumen

Este trabajo analiza las potencialidades para la ordenación del territorio, como política integral supra-municipal, del enfoque de transiciones a la sostenibilidad y del marco de capacidades transformativas territoriales propuesto por Wolfram (2016). El caso se centra en el análisis, bajo el paradigma cualitativo e interpretativo, del Plan de Acción Territorial Huerta de Valencia aprobado en 2018. Se consideran cambios necesarios en procesos de gobernanza territorial, instrumentos y su implementación.

Abstract

This piece of work analyses spatial planning potentialities throughout sustainability transition approach. The Urban Transformative Capacity framework by Wolfram (2016) has been especially useful. The case study focuses on the Territorial Action Plan of the *Huerta de Valencia* approved in 2018. Under the qualitative and interpretative paradigms, the research results show the need of changes in territorial governance processes, instruments and their own elaboration and implementation.

Palabras clave

Ordenación del territorio, transición a la sostenibilidad, capacidades transformativas, Valencia.

Keywords

Spatial planning, sustainability transition, transformative capacity, Valencia.

1. Introducción

La ordenación del territorio se presenta como una herramienta útil para que nuestras ciudades y territorios afronten los retos de sostenibilidad existentes. De acuerdo con los últimos informes internacionales, nuevas formas y procedimientos de planificación serán requeridas para afrontar los impactos sobre los sistemas humanos y naturales que han sido relacionados científicamente con el cambio climático (IPCC, 2021). A lo anterior se suma que, entre 1990 y 2015, las emisiones de gases invernadero derivadas de la producción antropogénica de energía aumentaron en un 45% (IEA, 2018). Por otro lado, los informes de Naciones Unidas vienen indicando desde hace años la urbanización de estas emisiones globales de carbono.

¹ Doctor en Geografía, Investigador postdoctoral Juan de la Cierva en INGENIO (CSIC-UPV, Universitat Politècnica de València). serseca@upvnet.upv.es

Concretamente, las ciudades son las responsables de más del 70% de las emisiones en el mundo (UN-HABITAT 2016). Por otra parte, de la misma manera UN-DESA (2018) nos muestra el aumento de la urbanización a escala global y que, actualmente, el 55% de la población mundial vive en áreas urbanas.

En este trabajo se parte desde la idea de que la ordenación del territorio es una herramienta con amplia trayectoria con el objetivo de alcanzar la sostenibilidad del territorio. Desde un punto de vista teórico, la transición a la sostenibilidad se entiende como los procesos de cambio sociales, económicos y ambientales que tienen un carácter profundo, a la vez que existen otros cambios culturales, institucionales y organizacionales que acompañan a aquellos primeros en el camino hacia la sostenibilidad (Grin *et al.*, 2010). Con esta concepción, se asume que las interacciones entre estos procesos de cambio se ven reforzadas recíprocamente. Por otra parte, desde el campo de los estudios de innovación, las aportaciones del enfoque de las transiciones socio-técnicas a la sostenibilidad han ayudado en la comprensión de todos estos fenómenos. Especialmente destaca la importancia del enfoque o de la perspectiva multinivel (Geels, 2002) como teoría de rango medio que destaca la tensión existente entre los procesos locales de innovación emergentes (nichos) y el régimen institucional establecido. Como consecuencia, desde el punto de vista académico, comprender la gobernanza, los espacios de reflexividad y la capacidad de los actores implicados para realizar cambios en los sistemas resultan fundamentales. De forma especial, este trabajo se centra en el rol de los técnicos en ordenación del territorio y de los propios investigadores para acelerar las transiciones o estos procesos de cambio hacia la sostenibilidad de los distintos sistemas.

Además, en relación con el territorio, la comunidad científica internacional de estudios sobre transición a la sostenibilidad con un enfoque transformativo cada vez presta más atención a las aproximaciones científicas con base espacial (Köhler *et al.*, 2019). Los citados expertos, subrayan la importancia de identificar, analizar y fundamentar los factores contextuales y los procesos innovadores territoriales para acelerar dicha transición. De forma concreta, en este trabajo se desarrollan los factores o las capacidades transformativas territoriales y urbanas como base para el análisis de procesos de transformación en el caso de la aglomeración urbana de Valencia. El objetivo de este trabajo se centra en la realización de un análisis exploratorio bajo la aplicación de un marco conceptual fundamentado en los recientes avances académicos en gestión de transiciones y planificación territorial transformadora. De esta forma, bajo una metodología cualitativa interpretativa, se ha desarrollado este trabajo con el fin de identificar las implicaciones estratégicas para la toma de decisiones en materia de ordenación territorial en favor de la transición a la sostenibilidad.

Sobre el caso de estudio seleccionado, la aglomeración urbana de Valencia que se corresponde con la cobertura del Plan de Acción Territorial de la Huerta de Valencia, se debe decir que parece especialmente adecuada para analizar las capacidades de transformación urbana a través de su ordenación del territorio. Valencia es la tercera ciudad de España, con un ámbito metropolitano de aproximadamente 1,5 millones de habitantes. Según la Agencia Europea de Medio Ambiente (EEA, 1995), la huerta valenciana es reconocida como un paisaje singular en la región mediterránea que preserva numerosos valores socio-ambientales. La huerta histórica que engloba a la ciudad es un elemento crucial para la transición a la sostenibilidad de Valencia. La Huerta tiene un sistema de riego medieval que conecta los tres ecosistemas acuáticos que circunscriben a la ciudad de Valencia: el río Turia, el parque natural de La Albufera y el mar Mediterráneo (Melo, 2018). Sin embargo, este paisaje no ha sido una prioridad del gobierno desde la catástrofe relacionada con la crecida del río en 1957. Después de esta fecha, la planificación territorial se centró en el desarrollo urbano y en las infraestructuras en lugar de valorar la Huerta (Miralles, 2018). Además, este paisaje se ha visto presionado por las expansiones de la ciudad, lo que ha aumentado la superficie

artificial de Valencia en las últimas décadas (Fernández y López, 2015). Esto se une al *boom* inmobiliario, cuyas consecuencias activaron movimientos sociales para proteger la Huerta de Valencia (Palau-Salvador *et al.*, 2019). En el año 2000, bajo la figura de la Iniciativa Legislativa Popular por la Huerta de Valencia, se presentaron 118000 firmas a favor de un proyecto de ley y un plan territorial específico de la Huerta de Valencia. Las dos propuestas, ambas como instrumentos normativos, fueron finalmente aprobadas tras un largo proceso en 2018 (Miralles, 2018). De esta manera, durante estos años hasta 2018 que se aprueba en Plan, han surgido iniciativas disruptivas con el objetivo de cuidar la huerta valenciana. Asimismo, en relación con esta materia, Valencia presenta como ciudad un liderazgo más equilibrado entre instituciones e iniciativas públicas o privadas, la sociedad civil y el resto de agentes implicados en la Huerta de Valencia (Palau-Salvador *et al.*, 2019).

Después de esta introducción, en la estructura de este trabajo, sigue un apartado donde se presenta el marco teórico y se expone el marco conceptual aplicado para el análisis exploratorio del trabajo. Posteriormente, se describe la metodología para la recolección, análisis e interpretación de datos. Como siguiente punto, se muestran y discuten brevemente los resultados de esta investigación. Finalmente, se recopilan y presentan los aspectos más destacados y las principales conclusiones derivadas del análisis y discusión de resultados.

2. Marco teórico

A nivel teórico, las diferentes escuelas en el campo de las transiciones a la sostenibilidad tienen distintos enfoques para abordar este tema. Estos son (Frantzeskaki *et al.*, 2018). (1) los sistemas de innovación técnica enfocados en la aparición de nuevas tecnologías, así como en los cambios institucionales y organizacionales relacionados; (2) los enfoques orientados a la gestión estratégica de nichos de innovación que se centran en la creación, proliferación y replicación de estos (Hoogma *et al.*, 2002); (3) el enfoque de sistemas socio-técnicos para explicar las transiciones tecnológicas como resultado de dinámicas en tres niveles (nicho, régimen y landscape) (Rip y Kemp, 1998, Geels 2002, Geels y Schot, 2007); (4) por último, encontramos otro enfoque de gestión de las transiciones que se fundamenta en el marco de la gobernanza con la intención de incidir en las transiciones para alcanzar y acelerar la sostenibilidad. Este enfoque de intervención de procesos también dispone de metodologías para preparar el escenario de transición, visualizarlo y construir proyectos experimentales en la práctica (Rotmans *et al.*, 2001; Loorbach, 2007; Wittmayer *et al.*, 2018).

Por un lado, desde el enfoque de los sistemas socio-técnicos, la perspectiva multinivel (paisaje, régimen y nichos) enfatiza la tensión entre nichos emergentes y regímenes estabilizados como la dinámica específica con el potencial de generar un cambio sostenible (Geels, 2004 y 2011). Desde esta perspectiva multinivel, una transición implica un cambio fundamental de la cultura, estructura y prácticas de un régimen, entendido sintéticamente como el conjunto de reglas establecido de un sistema (Loorbach, 2007). Este cambio resulta como consecuencia de las tensiones entre el funcionamiento del régimen y el paisaje, derivadas del estrés y los desajustes internos en el funcionamiento del régimen ocasionados por la presión de otras opciones innovadoras alternativas (Frantzeskaki y De Haan, 2009). Por otro lado, en todos estos enfoques, ha surgido con fuerza una perspectiva multiactor que da mayor importancia a la gobernanza y al papel de los actores, sus redes y su capacidad para favorecer transiciones sostenibles. Esto ha recibido una atención creciente durante la última década, al mismo tiempo que se ha reconocido su importancia en procesos de cambio sistémico (Frantzeskaki *et al.*, 2018). Siguiendo a Grin *et al.* (2010), las sociedades están formadas por redes interconectadas de actores que interactúan de muchas formas, en diferentes niveles

y dentro de diversos ámbitos sociales. De esta manera, Fischer y Newig (2016) exploran el papel de los actores en las transiciones hacia la sostenibilidad e identifican diferentes formas de categorizarlos: como actores de nicho, régimen o landscape, como pertenecientes a diferentes ámbitos sociales o niveles de gobernanza; o directamente como intermediarios. Al tratar de clasificar los actores a favor o en oposición a la transición, los mismos autores encuentran que los actores presentan un carácter errático, ya que sus roles pueden cambiar con el transcurso del tiempo y que los actores pueden pertenecer a diferentes categorías (Fischer y Newig, 2016).

A parte de todo esto, se ha hecho un llamamiento para que se preste atención a los juegos de poder y a la propia política, ya que los temas tratados suponen una gran dosis de disputa, conflictos de poder e intereses, lo que a menudo se ha pasado por alto (Frantzeskaki *et al.*, 2018). Por otra parte, Gillard *et al.* (2016) afirman que para ser transformadores, los enfoques de transición deben incorporar las ciencias sociales para explicar el poder, la política y las relaciones sociales porque son centrales para dar cuenta de los valores, las visiones del mundo y los discursos institucionalizados que están involucrados en el cambio social. En esta línea, Avelino y Wittmayer (2016) desarrollan una perspectiva de múltiples actores para comprender la política en el cambio transformador y quién está involucrado en el proceso de toma de decisiones. De esta manera, los autores conceptualizan las relaciones de poder cambiantes entre los actores con énfasis en los procesos de empoderamiento y desempoderamiento. Por tanto, se reconoce el importante papel de la gobernanza, el poder y la agencia para desarrollar procesos de transformación. De esta manera, comprender las visiones del mundo y las estrategias de los actores para influir en la transición a la sostenibilidad y evaluar quiénes son los diferentes actores que ejercen el poder y cuáles son las relaciones de poder cambiantes entre ellos se convierte en una cuestión crucial.

Teniendo en cuenta todas estas perspectivas, hasta hace poco, se puede decir que las contribuciones en el campo de las transiciones a la sostenibilidad han seguido principalmente un enfoque sectorial (energía, agua, alimentos, etc.). Las transiciones territoriales y de escala urbana implican la alineación de recursos y actores multisectoriales dentro de un entorno geográfico dado. Concretamente, los ámbitos urbanos, como la ciudad de Valencia, son los lugares y escalas donde confluye la multiplicidad dimensional característica de las transiciones a la sostenibilidad (Frantzeskaki *et al.* 2017). De hecho, Wolfram *et al.* (2019) sugieren desafiar y reinventar la planificación territorial y urbana como un instrumento clave para el desarrollo de capacidades de transformación en relación con su potencial enfoque intersectorial, multiescala, multiactor, basado en el lugar y con un carácter integral. Además, ya se han destacado las complementariedades existentes entre la planificación normativa territorial, especialmente la urbana, y la gestión de las transiciones con un carácter más flexible y dinámico (Wolfram *et al.* 2016). Además, de la misma manera se puede reconocer que la propia política territorial tiene un papel clave en el desarrollo de capacidades transformadoras. Es por todas estas razones que este trabajo se basa en la concepción holística de Wolfram y en su marco conceptual sobre la capacidad transformadora territorial-urbana, entendida como la capacidad colectiva de los actores interesados e involucrados en los procesos de desarrollo territoriales para concebir, prepararse, iniciar y realizar cambios alternativos hacia la sostenibilidad dentro de los sistemas complejos que suponen las ciudades y sus relaciones (Wolfram, 2016).

Como se muestra en la Figura 1, el marco está formado por 10 componentes interdependientes. Los tres primeros están relacionados con el análisis de las interrelaciones entre actores y su agencia para el cambio (C1-C3). C1- La “gobernanza urbana inclusiva y multiforme” evalúa la participación de las partes interesadas en la planificación urbana, la diversidad de interacciones formales e informales entre los actores territoriales y la calidad de los actores

con un rol de intermediarios. C2- El “liderazgo transformador” pregunta quiénes son los líderes individuales o colectivos en el sector público, la sociedad civil o el sector privado. C3- Las “comunidades de práctica empoderadas” identifica la autonomía de las comunidades de práctica para satisfacer sus necesidades. Otros cinco componentes (C4-C7) están vinculados a procesos de desarrollo fundamentales para la transición. C4- La “conciencia sistémica” comprueba el análisis de los sistemas y la comprensión de las dependencias de ruta; C5- la “visión sostenible” da importancia a la visión participativa y los diseños de escenarios alternativos. El componente C6-, responde a la “experimentación práctica” que evalúa la existencia de nuevas soluciones innovadoras y proyectos. C7- La “Integración de la innovación” identifica el acceso a los recursos y la flexibilidad de los marcos reguladores para incorporar las innovaciones. Según Wolfram (2016), C8- la “reflexividad y aprendizaje social” son un componente vital para enriquecer los resultados de los cuatro componentes de procesos anteriores a través de la supervisión y la reflexividad colectiva. Los últimos componentes muestran las necesidades de desarrollo de capacidades que ocurren en diferentes C9- “niveles de agencia” y C10- “niveles de escala” como dimensiones relacionales necesarias para el cambio (Wolfram, 2016).

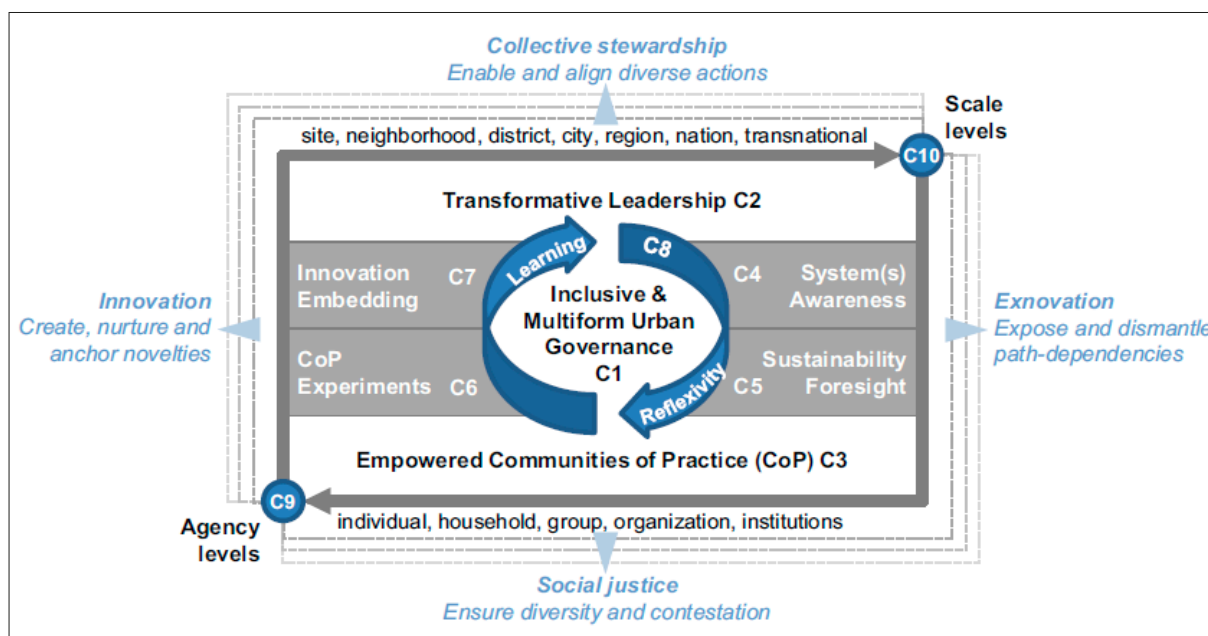


Figura 1. Marco de componentes de la capacidad transformativa urbano-territorial. Fuente: Wolfram et al. (2019: 439).

3. Metodología

La metodología de investigación se basa en métodos cualitativos que incluyen entrevistas semiestructuradas y análisis de trabajos de investigación, documentos de ordenación territorial y regulación. Este trabajo sigue las aplicaciones previas del marco conceptual de Wolfram en investigaciones sectoriales centradas en sistemas de regeneración urbana (Wolfram, 2018) y sistemas de gobernanza energética (Wolfram, 2019). Los datos primarios se recopilaron a través de entrevistas semiestructuradas con ocho actores territoriales clave que participaron en los procesos de planificación espacial actuales relacionados con el Plan de Acción Territorial de la Huerta de Valencia que fue aprobado en diciembre de 2018. También se recopilaron datos

primarios complementarios a través de eventos locales y de la asistencia a otras reuniones. Para recibir las primeras impresiones del proceso, las entrevistas se realizaron entre enero de 2019 y mayo de 2019, a través de una representación equilibrada de actores: academia, administración (regional y local), sociedad civil y organizaciones no gubernamentales (ONG) (Tabla 1).

ID	Actores	Categoría
1	Dirección General de Planificación Territorial (Gen. Valenciana)	Administración
2	Secretaría General de Planificación Territorial (Gen. Valenciana)	Administración
3	Servicio de Planificación (Ayuntamiento de Valencia)	Administración (local)
4	<i>Per l'Horta</i>	ONG
5	Cercle (Coop.)	Intermediario (Privado)
6	Tribunal de las Aguas de Valencia	Intermediario (Público)
7	Departamento de Urbanismo (Universitat Politècnica de València)	Academia
8	Departamento de Geografía (Universitat de València)	Academia

Tabla 1: Listado de entrevistas. Fuente: elaboración propia.

En cada caso, las entrevistas fueron grabadas y duraron una hora. El cuestionario estuvo compuesto por las 10 componentes del marco de capacidades transformadoras urbanas que ya fueron subdivididos anteriormente en 18 subcomponentes por Wolfram (2018 y 2019).

Además, también se pidió a los entrevistados que evaluaran los 18 subcomponentes del marco en una escala Likert de 5 niveles. Los puntajes de la evaluación de los entrevistados se agregaron por subcomponentes para mostrar la visión general de las partes interesadas.

Por otra parte, también se analizaron fuentes secundarias relevantes como documentos de planificación territorial, trabajos de investigación y medios de comunicación para contextualizar la información de las entrevistas. Todos los datos recopilados permitieron triangular las valoraciones de los 18 subcomponentes. Por último, se debe tener en consideración que las evaluaciones de los distintos actores se basaron en sus percepciones de la realidad, mientras que las interpretaciones muestran una visión general tras la triangulación de los datos con todas las fuentes empleadas. Esto permitió realizar una evaluación diferencial que fue útil para enriquecer la discusión y las conclusiones.

4. Resultados

A principios del siglo XXI, todos los trabajos de investigación y medios de comunicación mostraban la ordenación del territorio valenciano como una política inconsistente. Esta tradición de ausencia de planificación integral se ha desarrollado y argumentado en investigaciones anteriores (Segura-Calero, 2017; Segura y Pedregal, 2017). De esta forma, los desarrollos territoriales valencianos fueron liderados por la urbanización como un “tsunami”, especialmente en el ámbito litoral donde el impacto residencial del turismo de masas alcanzó su punto álgido. En particular, en la ciudad de Valencia la expansión urbana también se aceleró por el

boom inmobiliario español, aumentando la venta de suelo en la periferia urbana y, por tanto, afectando significativamente la huerta (Fenández y López, 2015). Esto también aumentó no solo los costes ambientales, sino también los de gestión administrativa de escala metropolitana (Gielen, 2015). Lo cierto es que la falta de una ordenación urbanística o territorial de escala metropolitana (45 municipios) durante todos estos años parece haber sido persistente hasta la aprobación de la Ley de la Huerta y del Plan de Acción Territorial de la Huerta de Valencia en 2018. De esta manera, cabe recordar que hubo un proceso de reclamación colectiva, que ha durado 50 años, para proteger la huerta de Valencia hasta que en el año 2000 se propuso la Iniciativa Legislativa Popular que recogió 118000 firmas (Miralles, 2018). Únicamente ahora, desde 2015 con el cambio de gobierno, se puede reconocer un verdadero cambio político que acarrea y nuevos factores potenciales hacia la transición a la sostenibilidad a través de desafiar y reorientar la planificación territorial en Valencia.

De acuerdo con los entrevistados, los procesos de participación en este nuevo Plan de Acción Territorial fueron los más diversos, extendidos e inclusivos a los que habían asistido. Estos procesos participativos se iniciaron en 2006 como un serio esfuerzo administrativo para recoger valoraciones y aprendizajes de manera formal pero también hubo reuniones informales que aportaron conocimiento. Se dio por tanto relevancia a las distintas redes y a la diversidad de espacios de gobernanza, a pesar de la existencia de la tradición y obsolescencia del sistema de gobernanza descendente. Por tanto, esas nuevas experiencias de participación se han considerado un gran éxito. Sin embargo, aún persiste la falta de confianza y cohesión entre los actores territoriales implicados.

Por otra parte, los roles de intermediación generalmente se han derivado al sector privado durante los procesos de elaboración de planes territoriales, pese a ello, el Consejo de la Huerta ha sido reconocido por el propio Plan y por la propia Ley de la Huerta de Valencia, como un organismo capaz de coordinar la toma de decisiones multiactor. En la actualidad, el Consejo se encuentra constituido pero iniciando su desarrollo. Concretamente se trata de una entidad de gestión e intermediación oficial que representa a todos los actores interesados de la huerta. Las expectativas sobre esta entidad son grandes y una posible referencia con características diferentes podría ser la Autoridad Metropolitana del Transporte, que coordina los temas de movilidad entre los actores del espacio metropolitano de Valencia.

Sin duda, una nueva voluntad política fue particularmente esencial para lograr la aprobación de los dos principales instrumentos normativos. Este liderazgo se deriva del esfuerzo planificador de la administración regional durante años que introdujo y articuló las bases del concepto de infraestructura verde en los procesos de planificación territorial estratégica en la Comunidad Valenciana. Además, el Ayuntamiento de Valencia y el propio alcalde jugaron un papel importante a favor de la protección de la huerta. Por otro lado, los liderazgos sociales fortalecieron las visiones colectivas hacia la sostenibilidad que fueron también asumidas por la administración local y regional. Por ejemplo, el grupo *Per L'Horta*, es una de estas comunidades emergentes para proteger la Huerta de Valencia, con un carácter disruptivo y que son también herederos de los movimientos que dieron lugar a la Iniciativa Legislativa Popular. Asimismo, los movimientos sociales *Salvem* se han involucrado en todos los conflictos territoriales metropolitanos de Valencia. Sin embargo, las ONG ambientales de escala nacional no fueron tan relevantes en estos asuntos propiamente valencianos. No obstante, colectivos agroalimentarios como CERAI, a favor de la soberanía alimentaria, están emergiendo como comunidades de prácticas donde la coproducción del conocimiento y los espacios para el aprendizaje compartido están creciendo. Por otra parte, asociaciones de agricultores como *La Unió de L'auradors i Ramaders*, también contribuyeron a los procesos de ordenación del territorio como actores interesados en la Huerta de Valencia. Igualmente, el rol de los académicos también fue relevante en términos de coproducción de conocimiento y destacando las

aportaciones de investigación realizadas sobre el ámbito de la Huerta. Por ejemplo, merece la pena nombrar la Cátedra Tierra Ciudadana que es una institución importante de la *Universitat Politècnica de València*, donde han surgido distintas iniciativas para la preservación y mejora de la Huerta. La Cátedra se ha convertido en un espacio de investigación, reflexión crítica, intercambio, formación y divulgación en torno a las ciencias agronómicas y sociales que hace especial hincapié en el entorno hortelano valenciano. De todas formas, de acuerdo con las entrevistas realizadas, se debe matizar que existe una falta generalizada de recursos que respalden todas estas iniciativas, así como que no se ha logrado una gran masa de personas para lograr todos sus objetivos marcados.

Por otra parte, como indican todos los actores entrevistados, no existe una visión compartida real, sino una parcial que proporciona cierta orientación. De la misma manera, también reconocen que los escenarios alternativos y la visión de futuro compartida no se desarrollan plenamente en el Plan de Acción Territorial. Además, no existen líneas de base claras y compartidas que indiquen el camino a seguir en términos de sostenibilidad. Por otro lado, como contraparte a la ausencia de una conciencia sistemática de la administración, existe un importante know-how en la gestión de conflictos territoriales y agroalimentarios entre la complejidad del sistema de actores. Concretamente, los principales conflictos en la huerta de Valencia han estado relacionados con los derechos de propiedad y el dilema que surge entre la producción y la protección en el ámbito agrario. Mientras tanto, se han realizado diversos análisis de carácter informal sobre las estructuras de gobernanza y las relaciones sistémicas en la Huerta por parte de diferentes colectivos que ofrecen una visión enriquecida de los diagnósticos oficiales. De esta forma, para los distintos actores, se pone de manifiesto que la coproducción de conocimiento ha alcanzado su apogeo en la huerta y especialmente con el diagnóstico del Plan. Lo cierto es que, aunque de forma no sistematizada, los actores territoriales tienen herramientas suficientes para reconocer las inercias institucionales, las barreras y los catalizadores del cambio. Mientras tanto, las prácticas innovadoras para resolver estas barreras son posibles, pero el carácter integral de la ordenación del territorio implica problemas complejos de regulación y coordinación multisectorial. Sin embargo, desde los movimientos sociales se advierte que las estructuras institucionales aún son lentas para apoyar prácticas innovadoras hacia la sostenibilidad.

Por último, en general se observa que hay una ausencia de prácticas encaminadas a la rendición de cuentas y a las tareas de seguimiento. No obstante, según los entrevistados, se ha notado una mejora en relación con la transparencia institucional. Además, gracias a la posición de liderazgo del Ayuntamiento de Valencia, la experiencia de planificación ha reforzado los procesos de reflexividad y aprendizaje social formales e informales para los cuales se podría demandar todavía mayor sistematización y continuidad.

5. Discusión y conclusión preliminar

Gracias a la triangulación entre las opiniones obtenidas con las entrevistas y la valoración de conjunto realizada a través de las componentes del marco del trabajo de investigación, se ofrecen unas valoraciones y conclusiones preliminares que remarcan los principales hallazgos y las lecciones generales obtenidas atendiendo a los componentes del marco conceptual aplicado (Figura 2).

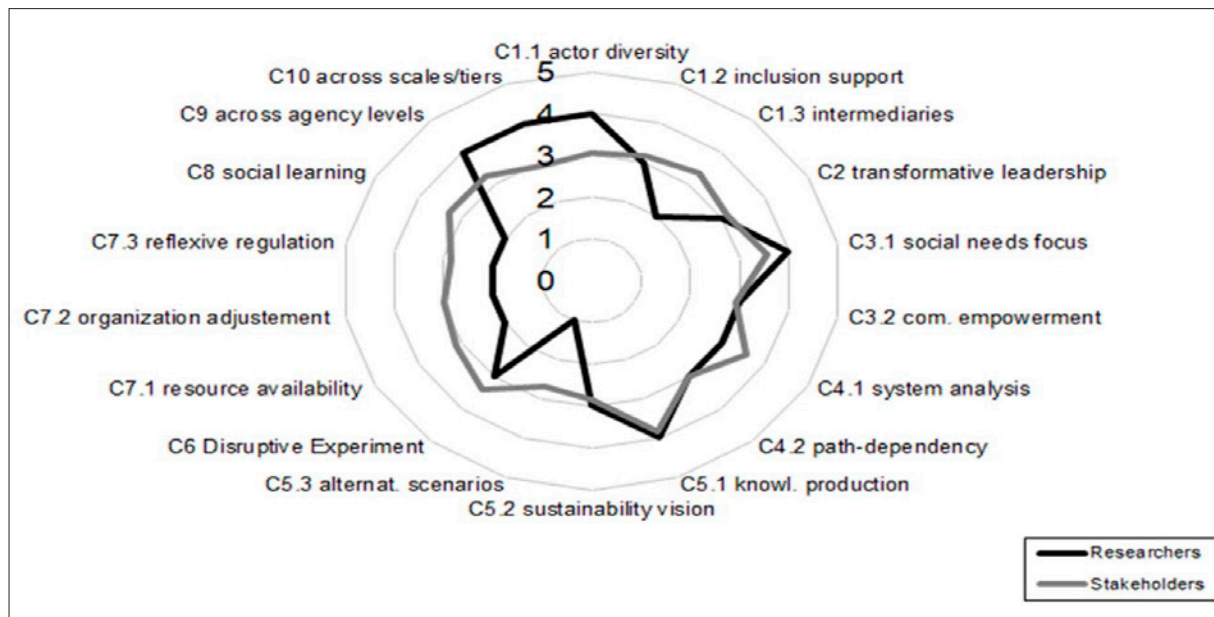


Figura 2. Capacidades transformativas a través de las entrevistas en escala Likert y valoración como resultado de la investigación (en negrita). Fuente: elaboración propia.

En primer lugar, en relación con las interrelaciones entre actores y su agencia para el cambio (componentes C1-C3), los procesos de participación del Plan de Acción Territorial han sido más cuidadosos e inclusivos que nunca pero se advierte de que las redes de gobernanza del sistema parecen estar aún en desarrollo. Por otro lado, hay un buen número de colectivos sociales que comparten y apoyan una visión hacia la sostenibilidad pero aún faltan espacios que superen las barreras institucionales tradicionales. Además de todos estos factores, existen liderazgos diversos en los que todavía perduran las reticencias entre el pensamiento urbano y el rural, lo que impide la cohesión pese a que existe un enfoque común basado en las necesidades sociales y la sostenibilidad.

En segundo lugar, atendiendo a los procesos de desarrollo fundamentales para la transición (C4-C8), en general, se refleja que los procesos de elaboración y aprobación del Plan de Acción Territorial de la Huerta de Valencia han supuesto un cambio positivo e incluso radical en comparación con la planificación territorial y urbana del pasado. Sin embargo, debe mantenerse un punto de vista crítico debido a la falta de estructuras transformadoras de forma sistemática en la administración y el acceso insuficiente a recursos detectado por parte de las iniciativas de base social. A su vez, se ha detectado una regulación flexible para apoyar estas iniciativas innovadoras, pero existe una sensación de burocracia excesiva por parte de los actores interesados. De forma general, se percibe una falta de coordinación y de mayor sistematización que refuerce los espacios de reflexión y aprendizaje colectivo de carácter informal que han sido desarrollados. Asimismo, las tareas de seguimiento deberían implementarse aún más para garantizar la calidad de la retroalimentación y la futura reorientación de la planificación territorial con carácter estratégico.

En tercer lugar, en relación con las dimensiones relacionales (C9-C10), se ha notado el carácter integral propio de la ordenación del territorio por lo que a lo largo de todos los procesos de planificación se han notado y considerado cuestiones relacionadas con la multiplicidad de actores y escalas administrativas y territoriales.

En conclusión, este trabajo muestra que, gracias a la aplicación del marco de Wolfram (2016) para evaluar la capacidad transformativa hacia la sostenibilidad, se puede ayudar a diseñar nuevos enfoques en materia de planificación territorial y urbana. De esta manera, este trabajo inicial de investigación también destaca que es necesario mejorar en la creación de una visión colectiva de futuro sostenible, para lo que resulta clave trabajar con escenarios alternativos y fortalecer la reflexión y el aprendizaje colectivo. Tal cambio implica tener en cuenta procesos de desaprendizaje y replantear desde un punto de vista crítico las estructuras actuales. Además, los recursos, el trabajo en red y los mecanismos de intermediación entre actores se han considerado aspectos clave para la transición hacia la sostenibilidad en Valencia. Finalmente, merece la pena concluir este trabajo de investigación destacando el potencial del mismo para permitir la reflexión entre los propios actores involucrados, especialmente en relación con las fortalezas y debilidades presentes en las capacidades transformativas de la ordenación del territorio en Valencia.

Agradecimientos

Agradecer a todas las instituciones y a los entrevistados por su amable cooperación. Este trabajo fue financiado por el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades de España gracias a un contrato Juan de la Cierva (Programa Estatal de Promoción del Talento y su Empleabilidad en I+D+i, Ayudas Ramón y Cajal). Además, el trabajo está relacionado con el proyecto “Fomento de espacios de reflexividad y gobernanza territorial para la transición a la sostenibilidad del sistema agroalimentario” (código: ADSIDEO-1909) del Centro de Cooperación al Desarrollo de la Universitat Politècnica de València.

Referencias bibliográficas

- Avelino, F. & Wittmayer, J. M. (2016). «Shifting Power Relations in Sustainability Transitions: A Multi-actor Perspective», *Journal of Environmental Policy & Planning*, 18(5), pp. 628-649.
- EEA (1995). *The Dobbris Assessment Report 1*, Copenhagen, European Environment Agency.
- Fernández-Gimeno, L. & López-García, M.J. (2015). «Urban expansion of the Valencia Metropolitan Area during the period 1984-2011 from Landsat TM and ETM+ imagery», *Revista de Teledetección*, 44, pp. 1-14.
- Fischer, L. B. & Newig, J. (2016). «Importance of Actors and Agency in Sustainability Transitions: A Systematic Exploration of the Literature», *Sustainability*, 8(5), 476.
- Frantzeskaki, N. & De Haan, H. (2009). «Transitions: Two steps from theory to policy», *Futures*, 41(9), pp. 593-606.
- Frantzeskaki, N., Hölscher, K., Bach, M. & Avelino, F. (eds.) (2018). *Co-creating Sustainable Urban Futures: A Primer on Applying Transition Management in Cities*, Springer International Publishing.
- Frantzeskaki, N., Broto, V. C., Coenen, L., & Loorbach, D. (2017). *Urban Sustainability Transitions*, New York, Routledge.
- Geels, F.W. (2002). «Technological transitions as evolutionary reconfiguration processes: a multi-level perspective and a case-study», *Research Policy*, 31(8), pp. 1257-1274.
- Geels, F.W. (2004). «From sectoral systems of innovation to socio-technical systems: Insights about dynamics and change from sociology and institutional theory», *Research Policy*, 33(6), pp. 897-920.

- Geels, F.W. (2011). «The multi-level perspective on sustainability transitions: Responses to seven criticisms», *Environmental Innovation and Societal Transitions*, 1(1), pp. 24-40.
- Geels, F.W. & Schot, J. (2007). «Typology of sociotechnical transition pathways», *Research Policy*, 36(3), pp. 399-417.
- Generalitat Valenciana (2018). *Ley 5/2018, de 6 de marzo, de la Generalitat, de la Huerta de València*, DOGV n. 8252 de 12.03.2018. <https://www.dogv.gva.es/va/eli/es-vc/l/2018/03/12/5/> (Consulta 14/05/2021)
- Gielen, E. (2015). *Costes del Urban Sprawl para la Administración local. El caso valenciano*. Valencia, Universitat de Valencia (Tesis Doctoral). <https://riunet.upv.es/handle/10251/62866> (Consulta 14/05/2021)
- Gillard, R., Gouldson, A., Paavola, J. & Alstine, J.V. (2016). «Transformational responses to climate change: beyond a systems perspective of social change in mitigation and adaptation», *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change*, 7(2), pp. 251-265.
- Grin, J., Rotmans, J. & Schot, J. (2010). *Transitions to Sustainable Development: New Directions in the Study of Long Term Transformative Change*, London, Routledge.
- Hoogma, R., Kemp, R., Schot, J. & Truffer, B. (2002). *Experimenting for Sustainable Transport: The Approach of Strategic Niche Management*, London, Routledge.
- IEA (2018). *CO2 Emissions from Fuel Combustion 2018: Overview*, Paris, International Energy Agency.
- IPCC (2021). *AR6 Climate Change 2021: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Masson-Delmotte, V., P. Zhai, A. Pirani, S.L. Connors, C. Péan, S. Berger, N. Caud, Y. Chen, L. Goldfarb, M.I. Gomis, M. Huang, K. Leitzell, E. Lonnoy, J.B.R. Matthews, T.K. Maycock, T. Waterfield, O. Yelekçi, R. Yu, and B. Zhou (eds.)]*, Cambridge University Press.
- Köhler, J., Geels, F. W., Kern, F., Markard, J., Onsongo, E., Wieczorek, A., ... Wells, P. (2019). «An agenda for sustainability transitions research: State of the art and future directions», *Environmental Innovation and Societal Transitions*, 31, pp. 1-32.
- Loorbach, D. (2007). «Governance for sustainability», *Sustainability: Science, Practice and Policy*, 3(2), pp.1-4.
- Melo, C. (2018). «City and country relationships in the metropolitan area of València: Territorial policies for l'horta landscape», en N. Baron-Yelles & J. Romero González (eds.). *Cultura Territorial e Innovación Social: ¿Hacia Un Nuevo Modelo Metropolitano En Europa Del Sur?* Valencia, Universitat de València, pp. 427-440.
- Miralles I Garcia, J. L. (2018). «New policies for the management of periurban agricultural spaces. The case of L'Horta de València (Spain)», *International Journal of Design & Nature and Ecodynamics*, 13(4), pp. 361-372.
- Palau-Salvador, G., de Luis, A., Pérez, J.J. & Sanchis-Ibor, C. (2019). «Greening the post crisis. Collectivity in private and public community gardens in València (Spain)», *Cities*, 92, pp. 292-302.
- PAT HUERTA (2018). *Plan de Acción Territorial de Ordenación y Dinamización de la Huerta de València*, Valencia, Conselleria de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio, Generalitat Valenciana. <http://www.habitatge.gva.es/es/web/planificacion-territorial-e-infraestructura-verde/huerta-de-valencia> (Consulta 15/7/2021)
- Rip, A. & Kemp, R. (1998). «Technological change», en S. Rayner & E. L. Malone (eds.). *Human choice and climate change. Vol. II, Resources and Technology*. Columbus, Battelle Press, pp. 327-399.
- Rotmans, J., Kemp, R. & van Asselt, M. (2001). «More evolution than revolution: transition management in public policy», *Foresight*, 3(1), pp. 15-31.

- Segura-Calero, S. (2017). *Mecanismos de seguimiento, evaluación y gestión de planes de ordenación del territorio. Análisis internacional comparado*, Sevilla, Universidad de Sevilla (Tesis Doctoral). <http://hdl.handle.net/11441/64003> (Consulta 20/09/2021)
- Segura, S., & Pedregal, B. (2017). «Monitoring and Evaluation Framework for Spatial Plans: A Spanish Case Study», *Sustainability*, 9(10), 1706.
- UN DESA (2018). *The World's Cities in 2018—Data Booklet* (ST/ESA/SER.A/417). United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division.
- Wittmayer, J. M., van Steenberg, F., Frantzeskaki, N. & Bach, M. (2018). «Transition Management: Guiding Principles and Applications, en N. Frantzeskaki, K. Hölscher, M. Bach & F. Avelino (eds.). *Co-creating Sustainable Urban Futures: A Primer on Applying Transition Management in Cities*. Springer International Publishing, pp. 81-101.
- Wolfram, M. (2016). «Conceptualizing urban transformative capacity: A framework for research and policy», *Cities*, 51, pp. 121-130.
- Wolfram, M. (2018). «Assessing transformative capacity for sustainable urban regeneration: A comparative study of three South Korean cities», *Ambio*, 48(5), pp. 478-493.
- Wolfram, M. (2019). «Learning urban energy governance for system innovation: an assessment of transformative capacity development in three South Korean cities», *Journal of Environmental Policy & Planning*, 21(1), pp. 30-45.
- Wolfram, M., Borgström, S. & Farrelly, M. (2019). «Urban transformative capacity: From concept to practice», *Ambio*, 48(5), 437-448.
- Wolfram, M., Frantzeskaki, N. & Maschmeyer, S. (2016). «Cities, systems and sustainability: status and perspectives of research on urban transformations», *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 22, 18-25.

Pressupostos epistêmico-teórico-metodológicos que indicam a abordagem territorial como referência na organização espacial

Valdir Roque Dallabrida¹, Edeimar Rotta² y Pedro Luís Büttendörfer^{3*}

Resumo

O presente texto utiliza-se da revisão da literatura para identificar pressupostos epistêmico-teórico-metodológicos que sejam convergentes com a abordagem territorial. Aludir à abordagem territorial é conceber o território como referência fundamental, ao se propor a análise socioeconômica, cultural e ambiental de um determinado recorte espacial. Implica em compreender o território como uma construção social resultante de acúmulos, herdados de um passado longínquo ou mais recente, que se expressam contemporaneamente nas dimensões social, econômica, natural, cultural, institucional, humana e intelectual, constituindo o patrimônio territorial. Parte-se da compreensão de que é no campo epistemológico que se evidencia as diretrizes que orientarão o desvelamento do objeto de estudo, situando-o numa dada perspectiva paradigmática. Neste artigo prioriza-se o foco em quatro campos epistêmicos, sendo eles, a teoria dos sistemas, a teoria da complexidade, o materialismo histórico-dialético e a perspectiva epistemológica sustentada no descentramento e decolonialidade, agregados a pressupostos teóricos para serem considerados conjuntamente na análise territorial. O que se pretende é mapear os pressupostos epistêmico-teórico-metodológicos que orientem a elaboração de procedimentos metodológicos que viabilizem o reconhecimento e análise de contextos socioeconômico-culturais e ambientais, com vistas à prospecção de alternativas inovadoras e sustentáveis de desenvolvimento territorial.

Abstract

This text uses the literature review to identify epistemic-theoretical-methodological assumptions that are convergent with the territorial approach to development. To refer to the territorial approach is to conceive the territory as a fundamental reference, when proposing the socioeconomic, cultural and environmental analysis of a given spatial area. It implies understanding the territory as a social construction resulting from accumulations, inherited from a distant or more recent past, which are simultaneously expressed in the social, economic, natural, cultural, institutional, human and intellec-

¹ Geógrafo, Doutor em Desenvolvimento Regional, professor com atuação na Universidade Federal do Paraná-Paraná-Brasil. Contato: valdirdallabrida@gmail.com

² Doutor em Serviço Social, professor com atuação na Universidade Federal da Fronteira Sul-Rio Grande do Sul-Brasil. Contato: erotta@uffs.edu.br

³ Doutor em Administração, com atuação na Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul. Contato: plbuetten@gmail.com

* Também colaboraram na estruturação deste artigo os seguintes professores: Valdir Frigo Denardin, Economista, Doutor em Desenvolvimento e Sociedade, com atuação na Universidade Federal do Paraná (valdirfd@yahoo.com.br); Lívio Osvaldo Arenhart, com graduação e doutorado em Filosofia, com atuação na Universidade Federal da Fronteira Sul-Rio Grande do Sul (livio.arenhart@uffs.edu.br).

tual dimensions, constituting the territorial heritage. It is based on the understanding that it is in the epistemological field that the guidelines that will guide the unveiling of the object of study become evident, placing it in a given paradigmatic perspective. In this article, we focus on four epistemic fields, namely, systems theory, complexity theory, historical-dialectical materialism and the epistemological perspective sustained by decentralization and decoloniality, added to theoretical assumptions to be considered together in the analysis territorial. What is intended is to map the epistemic-theoretical-methodological assumptions that guide the development of methodological procedures that enable the recognition and analysis of socioeconomic-cultural and environmental contexts, with a view to prospecting innovative and sustainable alternatives for territorial development.

Palavras-chave

Abordagem Territorial do Desenvolvimento. Pressupostos Epistêmico-teórico-metodológicos. Desenvolvimento Territorial. Patrimônio Territorial.

Keywords

Territorial Approach to Development. Epistemic-theoretical-methodological assumptions. Territorial Development. Territorial Heritage.

1. Introdução

Assume-se a aceção de ordenação territorial, seguindo a Carta Europeia de Ordenação do Território, como a expressão espacial das políticas econômicas, sociais, culturais e ecológicas da sociedade, com o propósito de alcançar um desenvolvimento e uma organização territorial equilibrada. No Brasil, o tema ordenação territorial foi integrado numa das iniciativas governamentais da primeira década deste século, representada pela “Política Nacional de Desenvolvimento Regional”, expressa nos “princípios” e “diretrizes” de tal política. Infelizmente, o contexto político-institucional que predominou no período, influenciou para que tivéssemos uma pífia efetividade na sua implementação. No período referido, teve maior atenção a proposição do enfoque territorial em políticas públicas com rebatimento no território, em especial, direcionadas ao meio rural. As mudanças políticas ocorridas a partir de 2014 no Brasil resultaram em retrocessos em tais políticas, mesmo nos pequenos avanços havidos, impactando na sua descontinuidade.

Mas, na academia, o debate sobre a abordagem territorial nas diferentes iniciativas de planejamento ou prospecção de alternativas de desenvolvimento conseguiu avançar, do que resultou uma farta literatura sobre o tema. No entanto, mesmo nesta literatura percebem-se ainda deficiências. Conforme publicação recente, as carências do campo do planejamento com foco no território, não se resumem a questões de implementação de políticas, mas à própria narrativa acerca da dimensão territorial do desenvolvimento, que precisa ser melhor equacionada no contexto contemporâneo (GALVANESE, 2021). Este texto dará atenção à esta constatação, partindo do entendimento de que as narrativas sobre a dimensão territorial do desenvolvimento, necessitam da evidenciação de pressupostos epistêmico-teórico convergentes com a abordagem territorial. Mas, propõe-se ir além: apontados tais pressupostos, quais referenciais metodológicos convergem com tal abordagem? Parte-se do entendimento de que os instrumentais metodológicos tradicionais, sustentados predominantemente em enfoques disciplinares e dimensionais, não convergem com a necessidade de um olhar integrado multidisciplinar e multidimensionalmente, exigido pela abordagem territorial, motivando novos estudos e investigações.

Portanto, resume-se neste texto os primeiros resultados de uma investigação iniciada no final de 2020, que pretende se estender até 2023, envolvendo mais de três dezenas de

pesquisadores do Brasil, Portugal, Espanha e Argentina, oriundos de vinte universidades⁴. O primeiro resultado desta investigação aponta “pressupostos epistêmico-teórico-metodológicos convergentes com a abordagem territorial” (DALLABRIDA; BUTTENBENDER; ROTTA, 2021; DALLABRIDA *et al.* 2021). O propósito final da referida investigação é a estruturação de uma “matriz metodológica multidimensional”, a qual possa servir de referência na elaboração de diagnósticos em recortes territoriais, que facilitem a prospecção de alternativas de desenvolvimento integradas dimensionalmente (social, econômica, cultural, ambiental, institucional, humana e intelectual), assumindo uma perspectiva multidisciplinar de observação e análise, a ser testado em planos piloto, para sua validação e posterior divulgação, possibilitando seu uso em outros recortes territoriais.

Na referida investigação assumiu-se a categoria teórica patrimônio territorial, representando a expressão das diferentes dimensões de recortes territoriais objeto de estudo, na forma de territórios ou regiões. Outra categoria alçada ao papel de “método” da ação coletiva no território, tal seja, governança territorial, representando as conversações socioinstitucionais a serem assumidas no processo de definição do projeto de futuro desejado territorial, o desenvolvimento territorial. Eis o desafio assumido!

Portanto, no presente texto⁵ são sintetizadas as principais reflexões constantes nas duas publicações já referidas, com prioridade ao foco em quatro campos epistêmicos, sendo eles, a teoria dos sistemas, a teoria da complexidade, o materialismo histórico-dialético e a perspectiva epistemológica sustentada no descentramento e decolonialidade. Estes agregados a pressupostos teóricos para serem considerados conjuntamente na análise territorial. Trata-se de uma reflexão de caráter teórico-metodológico acerca do tema em questão, tomando como referência estudos iniciais já realizados e sistematizados, no contexto de uma investigação interinstitucional ainda em andamento.

Assim, além destas considerações introdutórias, o texto está composto de mais três partes: (i) pressupostos epistêmico-teóricos convergentes com a abordagem territorial e (ii) pressupostos metodológicos, e (iii), considerações finais.

2. Pressupostos epistêmico-teóricos convergentes com a abordagem territorial do desenvolvimento

Aludir à abordagem territorial, é conceber o território e seu patrimônio como referência fundamental (DALLABRIDA; ROTTA; BÜTTENBENDER, 2021). Considerando o foco do presente texto, de caráter fundamentalmente teórico, algumas categorias conceituais precisam ser aclaradas, por exemplo, território, patrimônio territorial, abordagem territorial do desenvolvimento, antes de fazer referência aos pressupostos que fundamentam tais enfoques.

O debate sobre território, bem como sobre abordagem territorial, nas últimas décadas, tem sido recorrente, muitas vezes com compreensões diferenciadas, a ponto de se tornar quase um modismo. Sobre essa categoria conceitual, é fundamental fazer alguns destaques. Inicia-se com a noção de território manifestada por Raffestin (1993), ressaltando sua dimensão relacional, como manifestação espacial de poder, fundamentada em relações sociais determinadas por ações e estruturas concretas (energia) e simbólicas (informação), portanto, resultando de relações entre sociedade e natureza. Essa noção é apontada por Schneider e Tartaruga (2004),

⁴ Trata-se do projeto de pesquisa “O patrimônio territorial como referência no processo de desenvolvimento de territórios ou regiões” (CNPQ).

⁵ Este texto retoma uma primeira versão apresentada no X Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional (UNISC-Santa Cruz do Sul-RS-Brasil, setembro de 2021).

que afirmam que o território precisa ser entendido a partir do reconhecimento das relações de poder projetadas no espaço entre os diversos atores, e Favareto (2020), afirmando que a noção de território é importante para a compreensão das dinâmicas socioeconômico-culturais e ambientais contemporâneas, porque permite olhar de forma relacional para domínios sobre os quais, equivocadamente, tem prevalecido leituras dicotômicas do tipo sociedade natureza, economia, política e sociedade, rural e urbano, local e extra local. Assim, como resultante, os processos de desenvolvimento territorial remetem às relações de poder, referindo-se à capacidade dos atores de tomarem decisões e transformarem/reestruturarem o espaço, impregnando novos usos sobre o território (RAMBO; FILIPPI, 2012)⁶.

Adicionalmente o território pode ser entendido como uma construção social de atores que habitam espaços que, por definição, são heterogêneos (GUMUCHIAN; PECQUEUR, 2007; BILLAUD, 2009), sendo possível pensar o desenvolvimento desse, considerando-se a disponibilidade de recursos tangíveis e intangíveis como elementos da natureza e “saber-fazer” dos coletivos, respectivamente, em que os atores sejam capazes de imaginar soluções sustentáveis aos problemas com base nos possíveis usos de seus recursos.

Segundo Campagne e Pecqueur (2014), o desenvolvimento, pensado a partir dos atores e do uso dos seus recursos, reencontra o caminho do território que havia sido abandonado com a emergência da “mundialização”, que conduziu a uma simplificação, homogeneização, do modelo de desenvolvimento nos territórios. O processo de resignificação do desenvolvimento, a partir do território, permite novas unidades de produção, com novas combinações de fatores de produção, dinamizando com isso o território.

A dinamização dos territórios, conforme Campagne e Pecqueur (2014, p. 216), depende da “[...] emergência de novos recursos a valorizar, que precisam ser postos em atividade a partir de uma governança particular nos territórios em que estes (recursos) emergem”. Para os autores, o desenvolvimento territorial decorre da ativação de recursos locais ainda não revelados, aqueles que podem originar um ou mais produtos ou serviços específicos, não genéricos a este território.

A importância dos recursos territoriais não revelados para os processos de desenvolvimentos não é uma construção teórica recente. Hirschman (1986) já alertava que importa menos, para promover o desenvolvimento econômico, encontrar combinações ótimas dos recursos e fatores de produção dados, que identificar e mobilizar a seu serviço recursos e capacidades escondidos, dispersos ou mal utilizados.

Os recursos territoriais, como promotores do desenvolvimento, também são evidenciados por Sachs (1986, p. 18) ao afirmar que: “Em cada ecorregião, o esforço se concentra na valorização de seus recursos específicos, para a satisfação das necessidades fundamentais da população em matéria de alimentação, habitação [...]”.

Considera-se que o conjunto de ativos e recursos que constituem um território são representados na categoria conceitual patrimônio territorial, a qual se origina de um avanço na compreensão sobre a acepção de capital territorial. Na discussão teórica sobre patrimônio territorial destacam-se, em especial, estudos desencadeados pela Escola Territorialista Italiana, também conhecida por Escola de Turim, tendo como autores referenciais, por exemplo, Alberto Magnaghi e Giuseppe Dematteis⁷. Assim, aqui assume-se uma síntese do conceito, sistematizando contribuições de vários autores.

⁶ Três publicações são indicadas para aprofundar a concepção de território, além das aqui mencionadas: Fuini (2017); Saquet (2015; 2011).

⁷ Algumas referências: Dematteis e Magnaghi (2018); Magnaghi (2003). No Brasil, dois autores fazem uma síntese sobre essa abordagem: Saquet (2018) e Andrade e Serra (2017).

O patrimônio territorial é aqui concebido como o conjunto de ativos e recursos, materiais e imateriais, que se acumularam ao longo da história num determinado território, resultante de processos históricos de construção e reconstrução socioeconômica e cultural, na relação com o entorno ambiental. Inclui tanto os elementos herdados do passado longínquo, quanto os que se sobrepõem ao território constantemente (DALLABRIDA, 2020a, p. 12).

Sobre a abordagem territorial, desde o momento em que se passou a referir sobre a mesma até sua aplicação nas políticas públicas no Brasil na primeira década do Século XXI, ela propunha-se contribuir na superação do enfoque setorial das atividades econômicas e da dicotomia espacial entre o rural versus urbano, a ser substituída pela diversidade de ações, estratégias e trajetórias que os atores adotassem visando a sua reprodução social e econômica (SCHNEIDER, 2009). Esse, sem dúvida, é o propósito da abordagem territorial do desenvolvimento, no entanto, apesar de alguns avanços, avaliações realizadas mostram diferentes percalços e lacunas⁸.

Segundo Saquet (2007), existem quatro tendências ou perspectivas na abordagem territorial: (i) uma perspectiva econômica, que se conforma nas relações de produção; (ii) outra materialista, que versa sobre a dimensão geopolítica e se caracteriza nas noções de controle e de domínio do Estado; (iii) uma perspectiva fenomenológica, que se baseia na dimensão política e cultural; e, por fim, (iv) uma perspectiva voltada para a sustentabilidade ambiental e o desenvolvimento local, em voga a partir dos anos 1990. Na abordagem territorial centrada nas discussões de sustentabilidade e desenvolvimento, a territorialidade significa relações políticas de governança, sem deixar de envolver processos econômicos, culturais e diferentes formas de apropriação e uso do ambiente.

A difusão da abordagem territorial no Brasil e nos demais países latino-americanos teve uma contribuição importante do Programa *Ligações entre Ações do Desenvolvimento da Economia Rural* (LEADER), da União Europeia, influenciando a orientação de programas ou políticas públicas com foco na abordagem territorial.

A dimensão espacial e a interação entre recursos e atores, como fatores intrínsecos da atividade produtiva, o que converge com a abordagem territorial, foram evidenciadas por diferentes abordagens socioeconômicas. A título de exemplo, uma das abordagens é sobre os distritos industriais (LAMARA, 2013), que mostram que a concentração de pequenas e médias empresas gera economias externas, determinante na competitividade das atividades econômicas. Outra é o enfoque dos meios inovadores (ZIMMERMANN, 2008), que evidencia a importância das interações locais nos processos de inovação, relevância do “face a face” em determinadas fases do processo de inovação. Os trabalhos sobre economia de proximidades (PECQUEUR, 2009) também tem convergência, pois buscam compreender como a proximidade geográfica pode aportar vantagens econômicas para as atividades produtivas. Por fim, a abordagem dos sistemas produtivos locais (PECQUEUR, 2007) se caracteriza pela existência de uma concentração geográfica da produção em empresas de pequeno porte, especialização em uma atividade produtiva e presença de relações de cooperação entre os atores.

Corroborando com Pecqueur (2009), Abramovay (2010) relembra que a abordagem territorial do processo de desenvolvimento ganhou força a partir do início da década de 1980, com base na literatura neommarshalliana, a qual soube identificar nos laços diretos entre os atores sociais uma das razões para a formação de sistemas produtivos localizados em regiões italianas, estudos que foram da maior importância para o entendimento de experiências brasileiras na forma de arranjos produtivos localizados regionalmente.

⁸ Para uma avaliação contemporânea desse debate sugere-se consultar Berdegué e Favareto (2020).

Do território com seu patrimônio, à abordagem territorial, chega-se ao propósito desses processos territorializados, o desenvolvimento territorial. Saquet (2018) propõe características ao desenvolvimento territorial: ser um processo dialógico, ecológico, cultural e participativo, com o fim de valorizar a autonomia decisória, a preservação e conservação da natureza, a identidade, o conhecimento popular, a reciprocidade, a ancoragem e os vínculos territoriais, o que muitas vezes (ou quem sabe, sempre?) se constitui num movimento contrário à reprodução ampliada do capital.

Resumindo, o entendimento que se quer ressaltar é que a abordagem territorial do desenvolvimento (i) atende a um propósito central, tal seja, ser uma alternativa de superação de análises de recortes espaciais, sejam eles rurais ou urbanos, centrados em procedimentos disciplinares e/ou setoriais, (ii) como uma condição para a realização de estudos que assumam a realidade socioeconômica, cultural e ambiental, de forma integrada, reconhecendo sua complexidade. Enfim, a abordagem territorial considera o território como parte da totalidade espacial, em que se expressa a diversidade, a relacionalidade e interação entre atores, a interdependência entre as dimensões tanto materiais quanto imateriais e o *lôcus* de manifestação de sistemas produtivos territoriais, de mediação e interdependência entre seres humanos e demais espécies de vida (DALLABRIDA; ROTTA; BÜTTENBENDER, 2021).

Para se fazer uma síntese teórica sobre território, patrimônio territorial e desenvolvimento, adicionando-se a noção de governança como processo, recorre-se ao indicativo feito em Dallabrida (2020b), relacionando as categorias de análise geográfica, estrutura, processo, forma e função, propostas pelo geógrafo brasileiro Milton Santos, à dinâmica territorial do desenvolvimento.

Para rememorar, Santos (1997), assim caracteriza as categorias de análise do método geográfico mencionadas: (i) a estrutura, implica a inter-relação de todas as partes, como o mundo das organizações e da produção; (ii) o processo, como uma ação contínua, a ação coletiva territorial direcionando-se a um resultado, implicando na noção de tempo, continuidade e mudança; (iii) a forma, como o aspecto visível de algo, como um arranjo espacial; (iv) a função, como o que se espera de uma forma. É partindo dessa compreensão que se propõe o diálogo das categorias de análise do método geográfico, com a dinâmica territorial do desenvolvimento: (i) o território, como estrutura; (ii) a governança territorial, como processo; (iii) o patrimônio territorial, como forma; (iv) o desenvolvimento territorial, como função (DALLABRIDA, 2020b).

Para melhor aclarar essa proposição teórica, propõe-se a seguinte síntese:

- Categoria de partida: o território, como **estrutura** socioterritorial em que suas partes se inter-relacionam;
- Categoria de intermediação: a forma assumida temporal e historicamente por uma estrutura, resulta de relações socioambientais, por meio de conversações societárias horizontais, ou seja, práticas de governança territorial, como **processo** em que são confrontados diferentes interesses/intenções, com o propósito de construir convergências quanto ao futuro desejado territorialmente;
- Categoria resultante: toda estrutura, temporal e historicamente construída, assume uma **forma**, neste caso, representada pelo patrimônio territorial;
- Categoria de funcionalidade: do confronto entre diferentes projetos de futuro, resultam configurações espaciais, demarcadas administrativamente (municípios, regiões, países) ou por relações de identidade, ancoragem e pertencimento a um lugar (territórios), como **função** da forma; é o que chamamos desenvolvimento territorial (ou local/regional), fazendo parte da utopia desejada e sua concretude momentânea, representando a realidade possível (DALLABRIDA, 2020b). (Ver Figura 1).

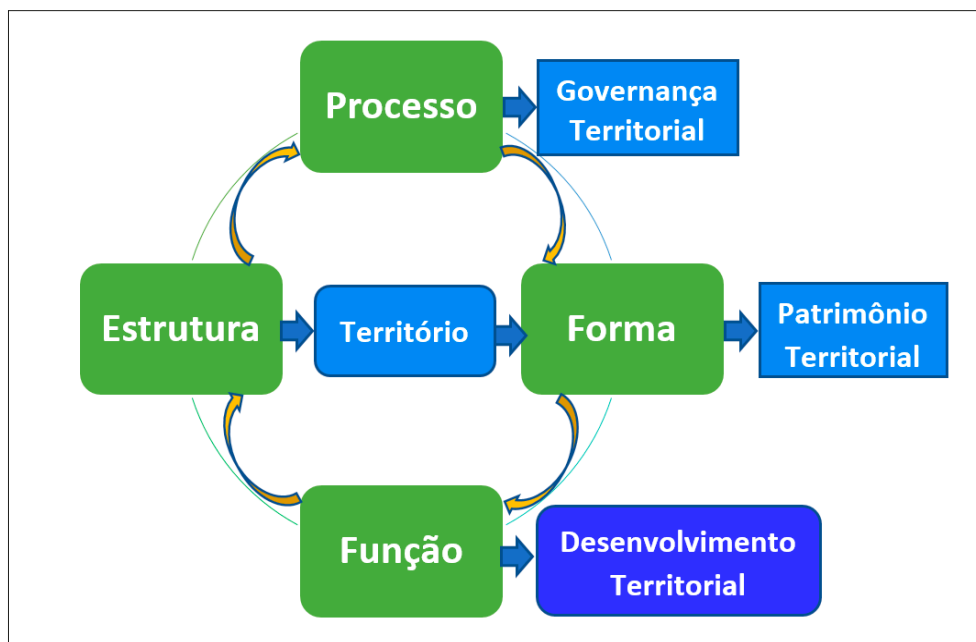


Figura 1: Uma interpretação geográfica do processo de desenvolvimento territorial. Fonte: Dallabrida (2020b, p. 71).

Propõe-se avançar, resgatando abordagem proposta em Dallabrida *et al.* (2021), sistematizando campos epistêmicos em que se fundamenta a abordagem territorial sobre desenvolvimento.

Primeiro, da chamada “nova teoria dos sistemas” depreende-se a aceção de sistema como conjunto de componentes e variáveis organizadas, interdependentes e integradas. Assim pode-se ter como indicativo que, segundo a perspectiva sistêmica, ao considerarmos o território como um sistema, impõe-se considerar os princípios da integração, interdependência e multidimensionalidade no seu estudo e análise, além de que nem tudo é factível de ser controlado a partir do território, com exceção dos seus ativos ou recursos, aqui representados pelo patrimônio territorial (DALLABRIDA *et al.*, 2021).

Segundo, que a perspectiva da complexidade considera que o objetivo do conhecimento não é fornecer uma resposta absoluta e completa em si, mas é abrir o diálogo, evitando o enclausuramento, resultando na compreensão da realidade a partir de suas diversas dimensões inter-relacionadas, na tentativa de superar abordagens disciplinares ou setoriais. Com isso, é possível associar a concepção de complexidade ao contexto territorial, destacando alguns princípios, tais como, o anti-reducionismo, o pluralismo, a multidimensionalidade, a incompletude e incerteza (DALLABRIDA *et al.*, 2021).

Terceiro, que o pensamento materialista histórico-dialético pode ser entendido como um caminho epistemológico que fundamenta o conhecimento para a interpretação da realidade histórica e social, no esforço para se captar, detalhadamente, as articulações dos problemas, analisar as evoluções e rastrear as conexões sobre os fenômenos que os envolvem, destacando a importância do princípio da contradição, da totalidade e da historicidade no processo de compreensão e análise de realidades complexas, como o são os territórios. Em resumo, a dialética facilita a compreensão da realidade a partir de suas dimensões inter-relacionadas (DALLABRIDA *et al.*, 2021).

Quarto, que a perspectiva da decolonialidade, esta propõe a “desconstrução dos essencialismos” (ex., universalismo etnocêntrico, o eurocentrismo teórico e metodológico, o positivismo

epistemológico e o neoliberalismo científico), contidos no *mainstream* das ciências sociais, implicando em que, decolonializar a teoria, é um dos passos para decolonialização do próprio poder. Na mesma linha de pensamento, a perspectiva do descentramento propõe um planejamento, uma gestão e um ordenamento do território, como um “modelo cívico-territorial”, propondo a reconversão da cidadania abstrata em cidadania concreta, em especial, quando são pensados planos ou estratégias de desenvolvimento para regiões ou territórios, apenas tomando como referência os setores mais dinâmicos da economia, esquecendo os circuitos de fabricação, distribuição e consumo, considerados periféricos (DALLABRIDA *et al.*, 2021).

Portanto, os pressupostos epistêmico-teóricos mencionados impõem o indicativo de que as intervenções territoriais, em especial as iniciativas que visem o planejamento e gestão territorial, precisam admitir e atender a uma série de princípios e diretrizes, conforme mencionadas em (DALLABRIDA *et al.*, 2021), os quais podem se sintetizadas na forma de um “decálogo da abordagem territorial do desenvolvimento”⁹: (i) que quatro categorias teóricas sustentam a abordagem territorial do desenvolvimento, “território”, como a estrutura socioeconômico-cultural e ambiental localizada espacial e historicamente, “governança territorial”, como processo de conversação socioterritorial com vistas à definição do futuro desejado, “patrimônio territorial”, como forma representada pelo arranjo espacial (socioeconômico-cultural e ambiental) resultante de heranças do passado histórico e recentes e, “desenvolvimento territorial”, como função da forma, ou seja, o projeto socioterritorial de futuro desejado; (ii) a necessidade de considerar o recorte territorial em análise, como um conjunto de componentes e variáveis organizadas, interdependentes e integradas, o que implica em entender a realidade a partir de suas diferentes dimensões inter-relacionadas, sem que nenhuma anule as características das outras, mesmo que antagônicas ou concorrentes, na tentativa de superar abordagens disciplinares ou setoriais; que nas análises centradas no conceito de território, metodologicamente, seja considerada (iii) a necessidade da utilização de métodos de análise multidimensionais, multidisciplinares e que considerem integradamente as variáveis em análise e (iv) seja considerada a constituição do território na forma de redes (curtas, intermediárias e longas, virtuais, efêmeras e duradouras); (v) considerando que o todo está nas partes, no entanto, as partes preservam sua identidade numa relação dialógica entre unidade e diversidade, é fundamental considerar que não há procedimentos metodológicos universais que possam ser aplicados identicamente em todos os territórios; (vi) considerando o princípio da incompletude e incerteza, é necessário compreender o território como um contexto dinâmico, em processo de mudança e em constante (re)construção; (vii) considerando que as configurações territoriais têm um caráter plural e estão prenhes de conflitos e contradições, os procedimentos metodológicos precisam considerar esta situação para serem capazes de fazer a interpretação da realidade histórica e social, reconhecer as articulações e conexões entre os problemas e potencialidades, além de analisar as evoluções; (viii) decorrente da aceção sobre decolonialidade, urge evitar a exclusão e o silenciamento de sujeitos, saberes e cosmovisões presentes no território, como explicativos e/ou orientadores de condutas; (ix) considerando a perspectiva do descentramento, é fundamental privilegiar nas políticas de desenvolvimento, tanto os setores de atividades hegemônicos, quanto as atividades não modernas presentes no território; (x) ao serem pensadas alternativas de desenvolvimento, urge a necessidade de ater-se ao indicativo quanto à redistribuição equitativa dos recursos, bens e serviços territoriais entre todos os habitantes dos territórios, respeitando o direito

⁹ O uso da expressão “decálogo” não tem nenhuma conotação de caráter teológico ou determinístico. Trata-se de um uso figurativo, no sentido de representar um conjunto de princípios e/ou diretrizes.

universal de usufruir dos benefícios quando utilizados, ou quando se impõe sua preservação (DALLABRIDA; ROTTA; BÜTTENBENDER, 2021)¹⁰.

A esta síntese indicativa sobre a abordagem territorial do desenvolvimento, com o caráter transversal, arrola-se um corolário, composto por três princípios que atendem à perspectiva humanitária e ambiental: a inclusão socioeconômica-cultural, a resiliência institucional e a sustentabilidade ambiental¹¹. O desafio que está posto é a convergência entre tais princípios nos processos que constituem a dinâmica territorial do desenvolvimento.

Assim, é indispensável que tais princípios sejam considerados, por exemplo, ao se pensar pressupostos metodológicos para os estudos territoriais.

3. Pressupostos metodológicos

Os cientistas implicados em projetos de pesquisa, em especial os que estejam focados na abordagem territorial, em geral, provêm de diversos campos disciplinares das áreas de ciências humanas, sociais e sociais aplicadas¹². Nessas áreas coexistem pesquisas a partir dos mais diversos métodos de abordagem: empírico-analítico, fenomenológico, dialético-crítico, sistêmico, complexo-paradoxal, entre outros (Ver Quadro 1). Essa coexistência não representa passividade ou ausência de contradições e conflitos, mas indica posições epistemológicas diversas, algumas em diálogo, outras nem tanto. Porém, o que se aponta aqui é a possibilidade de uma opção epistemológica que viabilize o diálogo entre os pesquisadores que integrem projetos de pesquisa focados na abordagem territorial.

¹⁰ Esta temática dos bens comuns é abordada em Morales *et al.* (2020), ao proporem uma cultura territorial centrada em “o que é comum”, com vistas a um “desenvolvimento territorial inclusivo”.

¹¹ A explicitação destes princípios e sua implicação na dinâmica territorial não será tema de aprofundamento neste texto. Em síntese, resiliência institucional refere-se ao conjunto de capacidades e rotinas organizacionais que permitem um desempenho exitoso em cada um dos estágios de eventos adversos (antecipação, enfrentamento e adaptação) (DUCHEK, 2019). Sobre este tema sugere-se também a leitura de Morales *et al.* (2020). A questão da inclusão e da sustentabilidade, direta ou indiretamente, é tratada por autores aqui mencionados, a exemplo de Vieira (2013; 2009) e Saquet (2018; 2015).

¹² É o caso do projeto de pesquisa anteriormente referido, cujos membros da equipe se originam de diferentes áreas do conhecimento, dentre as quais: Geografia, Economia, Administração, Sociologia, Filosofia, Ciências Ambientais, Comunicação Social, dentre outras.

Métodos de Abordagem	Caracterização Básica	Adequação à abordagem territorial
Empírico-Analítico	A abordagem analítica, segundo a concepção antropológica subjacente, expressa-se por meio de categorias tecnicistas e funcionalistas. Orientam-se pela abordagem analítica, os modelos positivistas e funcionalistas, os quais pressupõem uma visão fixista, funcional, predeterminada, homogênea e não-conflitiva da realidade, fundada no princípio de identidade, preferindo a descrição do universo ordenado, sujeito a leis permanentes.	Os modelos positivistas e tecnicistas pressupõem uma visão predeterminada e homogênea, não conflitiva, da realidade. O território não é uma realidade homogênea, sim conflitiva, o que implica priorizar métodos multidimensionais e abertos a considerar fenômenos e processos contraditórios, buscando convergências, não modelos universais.
Fenomenológico (hermenêutica)	A hermenêutica atua na base das pesquisas movidas pelo interesse dialógico de consenso, no mundo vivido sociocultural, onde e quando a finalidade é auxiliar a investigação e a interação dos sujeitos, dando ênfase à problemática do conflito de interpretações, empurrando para um plano secundário os conflitos de interesses. A hermenêutica seria uma possibilidade de que a reflexão dispõe para se encontrar com a realidade histórica presente, procurando cautelosamente penetrar nela.	A abordagem fenomenológica, apesar de sua importância, deixa em segundo plano o conflito de interesses, o que é fundamental em realidades complexas e desiguais em poder e oportunidades, como é o caso de contextos territoriais.
Dialético-Crítico	A abordagem dialética conecta-se ao interesse humano crítico-emancipador, visando a transformação da realidade e libertação dos sujeitos das diferentes formas de instrumentalização, dominação e enganação. Concebe o ser humano como um ser social e histórico, determinado por contextos econômicos, políticos e culturais, criador e transformador. Metodologicamente, permite explicitar as contradições, diagnosticar os bloqueios e as possibilidades de superação dos mesmos.	Todo processo de diagnóstico da realidade de um determinado recorte territorial, só tem sentido se for capaz de identificar contradições, bloqueios e prospectar formas de superação e avanços. Se considerarmos a abordagem territorial como processo de superação de visões determinísticas, esse método de abordagem nos orienta ao novo, em termos de planejamento e prospecção territorial.
Sistêmico Complexo-Paradoxal	Para essa abordagem, as pesquisas visam otimizar as relações vitais dos seres humanos (e outros vivos) com o meio natural. Por conseguinte, o diálogo interdisciplinar é tomado como um relevante critério de verdade, pois contextualizar os fenômenos e dialogar com outros especialistas são tarefas determinantes para esse procedimento investigativo. Para esta abordagem, a ciência se concebe como sendo regida por vários princípios de inteligibilidade, exigindo análises e interpretações inter(trans)disciplinares, sendo que a contextualização dos fenômenos se faz mediante esforços de articulação interdisciplinar (triangulação de métodos).	A abordagem territorial exige, necessariamente, observações, análises e interpretações multidimensionais da realidade o que supõe a contribuição multidisciplinar. As análises e interpretações resultarão de esforços interdisciplinares. Há, portanto, uma forte convergência do método de abordagem sistêmico-complexo-paradoxal com a abordagem territorial
Método Multireferencial-Híbrido, "Interfertilização de Saberes" e "Triangulação de Métodos"	A triangulação de métodos de abordagem pode ser considerada uma alternativa necessária para realizar o diálogo entre os diferentes focos disciplinares. O diálogo metodológico propicia maior clareza teórica e permite aprofundar uma discussão interdisciplinar de forma interativa e intersubjetiva. Já o processo reflexivo da triangulação de métodos possibilita buscar a articulação de dados objetivos (indicadores, distribuição de frequência e outros) e dados subjetivos (significados, intencionalidades, interação, participação). Trata-se de evitar ou desfazer a dicotomização entre quantitativo e qualitativo, entre macro e micro, entre interior e exterior, entre sujeito e objeto.	O projeto de pesquisa aqui mencionado, ao assumir a abordagem territorial como método e propor-se à qualificação de processos localizados de desenvolvimento, convergindo para a perspectiva de valorização das potencialidades socioeconômicas, culturais e ambientais dos territórios, assumindo o seu patrimônio territorial como referência, só podia, por isso mesmo, ser constituído por uma equipe multidisciplinar. Apresenta-se o desafio de um aprendizado coletivo com o fim de exercitar a pesquisa multidisciplinar, pela utilização de métodos de abordagem e de procedimento adequados a esse propósito.

Quadro 1 - Métodos e sua possível convergência com a abordagem territorial. Fonte: Elaboração própria, com base em bibliografia mencionada em Dallabrida *et al.* (2021).

Dentre os métodos a abordagem complexo-paradoxal, segundo Sánchez Gamboa (1997; 2007) é regida pelo interesse cognoscitivo ecológico. O que conta prioritariamente são as interações congruentes com o meio, a qualidade de vida. Neste enquadre ético-epistemológico, as pesquisas visam otimizar as relações vitais dos seres humanos (e outros viventes) concretos com a natureza. Por conseguinte, o diálogo interdisciplinar (a tradução) é tomado como um relevante critério de verdade, com isso, convergindo com a abordagem territorial. Contextualizar os fenômenos (distinguir-e-unir) e dialogar com outros especialistas são tarefas determinantes para esse procedimento investigativo.

Assim, urge se revalorizar os contributos epistêmico-teóricos de caráter complexo-paradoxal de autores, tais como, Edgar Morin, Ilya Prigogine, Isabelle Stengers, Henri Atlan, Humberto Maturana, Francisco Varela, David Bohm, Fritjof Capra e Pedro Demo (após 2000). Neste marco de pensamento, o critério de cientificidade é a conexão (interdisciplinar ou transdisciplinar) com o todo (razão ecológica - distinguir e unir). A ciência se concebe como sendo regida por vários princípios de inteligibilidade, com base na intersubjetividade e na “objetividade entre parênteses” (MATURANA, 2014), de modo que a auto-eco-organização é tomada como categoria epistemológica fundamental.

A contextualização dos fenômenos se faz mediante esforços de articulação interdisciplinar (triangulação de métodos) (ARENHART e ARENHART, 2017). É neste sentido que Minayo (2014) propõe a triangulação de métodos como uma alternativa possível de realizar o diálogo entre os diferentes. Efetivamente, em todas as áreas de conhecimento, cada método, por si só, não possui elementos suficientes para responder às questões que uma investigação específica suscita. Daí a importância do diálogo interdisciplinar sobre métodos para o conhecimento da realidade sob vários ângulos. O diálogo metodológico propicia maior clareza teórica e permite aprofundar uma discussão interdisciplinar de forma interativa e intersubjetiva.

Do ponto de vista teórico-prático, o sucesso do processo de triangulação de métodos reside em três posturas opostas e complementares: (i) o profundo respeito aos campos disciplinares; (ii) a relativização da visão fragmentada de cada um deles; (iii) a capacidade dialógica dos pesquisadores diante de propostas teóricas e metodológicas diferentes e com os sujeitos que atuam no mundo da vida (MINAYO, 2014). Mas a triangulação não inviabiliza o desenvolvimento de teorias, análises e publicações próprias ao campo de conhecimento de cada pesquisador. A produção disciplinar, resultante da experiência de triangulação, que compartilha as reflexões de outras áreas, nunca será igual ao fruto do esforço monológico do investigador individual e solitário. Com base em sua experiência de pesquisa na área da saúde, Minayo (2014, p. 372) concebe a proposta da triangulação de métodos como “interfertilização de saberes”.

Na academia, por influência de pensadores que tratam dos pressupostos teórico-metodológicos, nos últimos anos, passou-se chamar isso de “abordagem”. É a perspectiva teórico-metodológica, o enfoque, a preparação doutrinária. Serve para escolher e montar o que entra e o que fica fora. Por analogia, pode-se falar de “balizas”. Essas balizas são conceitos estruturantes que, conjuntamente, à semelhança do mundo da vida para as pessoas comuns, regem as operações do grupo de pesquisadores, constituindo um contexto e recursos para o entendimento racional.

Neste sentido, García Canclini (2003a), ao estudar as múltiplas comunidades étnico-culturais da metrópole do México apresenta outro conceito que pode ser fundamental nos estudos da abordagem territorial, a ideia de *hibridação*. Mediante este termo o autor designa os processos artísticos, tecnológicos etc., em que estruturas, objetos e práticas discretas, existentes em separado, são combinados e originam novas estruturas, objetos e práticas. A metáfora da hibridação é valiosa porque: (i) exclui a pretensão de estabelecer identidades “puras”; (ii) evidencia o risco de delimitar identidades locais autocontidas ou separadas e opostas a toda e qualquer alteridade; (iii) impede de desvincular as práticas culturais da história de misturas

em que se formaram; (iv) chama atenção para o caráter relativamente arbitrário e contingente de toda cultura, uma das bases do reconhecimento da diferença, necessária no jogo democrático; (v) contribui para livrar-nos das tentações fundamentalistas e do fatalismo das doutrinas sobre guerras civilizatórias; (vi) serve para capacitar a reconhecer a produtividade dos intercâmbios e cruzamentos e habilita à participação de vários repertórios simbólicos; (vii) possibilita o entendimento da totalidade; (viii) e viabiliza a análise dos processos macro-sociais (GARCÍA CANCLINI, 2003b).

De qualquer maneira, o reconhecimento das especificidades das diferentes abordagens epistemológicas (métodos de abordagem), com seus pressupostos filosóficos e suas respectivas lógicas operacionais dominantes permite caminhar na direção de uma “triangulação de métodos” (MINAYO, 2014), sem cair no ecletismo ou no monismo, mas sim buscando a “interfertilização de saberes”. Essa postura pode significar um avanço importante nos estudos e pesquisas sobre territórios e abordagem territorial, ainda marcados pela fragmentação e pela dificuldade de avançar em termos de debates epistemológicos e metodológicos.

A abordagem territorial implica na compreensão da pluralidade, multidimensionalidade e exige uma observação e análise multifocal. Constitui-se, segundo Saquet (2007), de processos, redes, rearranjos e contradições, de heterogeneidade de tempos e territórios, tão somente um jeito de contemplação da (i)materialidade do mundo da vida. Diante dessa pluralidade e multidimensionalidade, característica de estudos que seguem a abordagem territorial, a proposta apresentada por Minayo (2014), da triangulação de métodos, nos parece a postura mais adequada para realizar o diálogo entre os diferentes, implicando na utilização de variados procedimentos metodológicos, em especial, em investigações que envolvem grupos de pesquisadores que provêm de diferentes áreas disciplinares. Entende-se que o diálogo metodológico permite o aprofundamento da discussão interdisciplinar, de forma interativa e intersubjetiva, viabilizando a construção de uma espécie de “linha editorial”, capaz de orientar a definição dos instrumentos de coleta e análise de dados necessários à viabilização das pesquisas, a partir dos objetivos claramente estabelecidos.

As abordagens procedimentais, dependendo dos objetivos da pesquisa, requerem o planejamento e uso de métodos e ferramentas de base mais positivistas ou construtivistas. A coleta de dados requer não apenas a escolha de um ou outro procedimento e fonte, bem como, de uma ou outra técnica, senão considerar a combinação de vários procedimentos, fontes e técnicas, visando gerar os dados qualitativos ou quantitativos para atender aos objetivos da pesquisa, desta forma, garantindo a segurança de dados para a sistematização, análise e resultados pretendidos, com vistas a sustentar as hipóteses e teses envolvidas.

Assim, são variados os métodos de procedimento para a definição das fontes, das técnicas de coleta e de análise de dados, as quais poderão contribuir na realização de estudos no âmbito da abordagem territorial. Os procedimentos e fontes de coleta de dados concentram-se nas bibliográficas, documentais, entrevistas, questionário, escalas, observação e via formulários.

Quanto às técnicas de pesquisa mais utilizados para a coleta de dados, destacam-se os procedimentos de leitura, levantamento de dados ou *survey*, observação, entrevista tipo grupos de foco (*focus group*), entrevistas em profundidade, procedimentos e técnicas projetivas, escalas de mensuração ou medição e questionário. O detalhamento de técnicas indica a possibilidade da presença de eventuais armadilhas na pesquisa, como destaca Cardoso (1988), quando afirma que a coleta de material não é apenas um momento de acumulação de informações, mas se combina com a reformulação de hipóteses, com a descoberta de pistas novas de coleta de dados e que resulta na utilização de métodos mistos, que combinam diferentes técnicas de coleta de dados.

Quanto aos procedimentos de análise e interpretação de dados, com vistas a responder às questões e aos objetivos da pesquisa, se constitui na fase decisiva do processo de investigação,

momento em que os dados coletados e materiais gerados levam o pesquisador à teorização sobre os dados, produzindo o confronto entre as abordagens teóricas anteriores e as novas ponderações e resultados de análise e considerações interpretativas. Por existirem vários procedimentos e formas que podem contribuir com os processos de análise e interpretação de dados, Minayo (2014), corroborado por Gil (1999), definem que nas pesquisas em ciências sociais podem ser observados passos, tais como: (i) estabelecimento de categorias; (ii) codificação; (iii) tabulação; (iv) análise estatística de dados; (v) avaliação das generalizações obtidas com os dados; (vi) inferência de relações causais; e (vii) interpretação dos dados. Zamberlan *et al.* (2016) sugerem procedimentos e técnicas de análise de dados mais empregados nos processos de investigação científica, tais como, análise de conteúdo, análise de discurso, historiografia, análise documental, matemática e estatística.

A finalização da etapa dos procedimentos de coleta de dados, análise e interpretação dos dados, culmina com a etapa final do processo de pesquisa, que se constitui no registro dos resultados em documento escrito. Este documento pode constituir-se em relatório de pesquisa ou documento acadêmico sistematizador de um trabalho de conclusão de curso, dissertação ou uma tese.

4. Considerações finais

É possível relacionar a acepção de território e, sua forma de expressão, o patrimônio territorial, com a acepção de sistema, de caráter complexo, prenhe de contradições e interesses diferenciados. Assim, o território poderia ser considerado um todo organizado, composto por dimensões interdependentes e integrados (a social, econômica, cultural, natural, institucional, humana e intelectual). Apesar da interdependência e integração, é parte de um todo maior, o ambiente ou entorno externo. No entanto, os recursos do território (patrimônio territorial), “[...] são os meios de que dispõe o sistema para executar as atividades necessárias ao alcance dos objetivos. Ao contrário do ambiente, os recursos estão dentro do sistema e estão sob seu controle” (LUCAS JR., 1987, p. 18).

Identificar e ativar os recursos territoriais, tangíveis e intangíveis, consiste em uma estratégia de desenvolvimento. No entanto, para que isso ocorra os atores devem se articular no intuito de resolverem problemas inerentes à produção. Com a ativação dos recursos territoriais pelos atores, o território se constrói e o processo de desenvolvimento territorial se efetiva (DENARDIN, 2016).

Percebem-se, portanto, tanto os limites, quanto as possibilidades de ação coletiva na dinâmica territorial. Quando se faz referência ao patrimônio territorial, ao se propor perspectivas territoriais, então, está se falando das possibilidades, como alternativas de superação das limitações. As ideias de conexão, diversidade, interação e paradoxos, da mesma forma, dialogam com a possibilidade de pensar o futuro dos territórios ou regiões, considerando a perspectiva territorial.

O futuro dos territórios deve se pautar na busca de um verdadeiro desenvolvimento que não seja “[...] apenas um processo de acumulação e de aumento de produtividade macroeconômica, mas principalmente o caminho de acesso a formas sociais mais aptas a estimular a criatividade humana e responder as aspirações da coletividade” (FURTADO, 2004, p. 485). Argumenta Furtado (2004, p. 483) que no Brasil não houve correspondência entre crescimento e desenvolvimento, o crescimento econômico “[...] tal qual o conhecemos, vem se fundando na preservação dos privilégios das elites que satisfazem seu afã de modernização; já o desenvolvimento se caracteriza pelo seu projeto social subjacente”. Conclui o autor: quando o projeto social prioriza a melhoria das condições de vida de sua população, o crescimento

se metamorfoseia em desenvolvimento. Eis o desafio de uma abordagem territorial para o desenvolvimento.

A implementação de estratégias de desenvolvimento territorial como cesta de bens do território, indicações geográficas, experiências de produção estruturadas na forma de sistemas agroalimentares, agroflorestais sustentáveis, de agroindustrialização de pequeno e médio porte, de turismo de base comunitária, turismo rural, circuitos curtos de comercialização, entre outras, que mobilizam os recursos (tangíveis e intangíveis) e atores do território, devem ser pensadas e implementadas no sentido de ampliar e socializar os ganhos para a coletividade de atores do território. Para tal, os processos de desenvolvimento e suas trajetórias precisam estar diretamente vinculados às escolhas dos atores: são os atores que escolhem o estilo de desenvolvimento a seguir, reduzir ou não as desigualdades, ampliar ou amenizar os impactos ambientais relacionados à produção e consumo, apoiar ou não a produção de bens e serviços ecorregionais, valorizar ou não a cultura e a paisagem dos territórios. São os atores do território ampliado que optam, em última instância, por crescimento econômico ou desenvolvimento, considerando as valorizações que são institucionalizadas pela sociedade (DENARDIN; SULZBACH, 2019).

Uma abordagem territorial do desenvolvimento deve ser pautada, portanto, enquanto um modelo que reduza as desigualdades socioeconômicas e impactos ambientais inerentes as atividades de produção e consumo (DENARDIN, 2016), com práticas que visem a solidariedade, a cooperação e incentivem a confiança entre os atores devem ser priorizadas, como também definem Büttenbender e Sausen (2020), quando fundamentam a estratégia articulatória e convergente, como decisiva relação que combina análise integrada e combinada de três arranjos, oferecendo um constructo ilustrativo que sustenta esta abordagem.

Quanto aos métodos a serem utilizados em pesquisas com foco na abordagem territorial, nos parece que a abordagem complexo-paradoxal e a triangulação de métodos se mostram mais adequadas para respaldar pesquisas focadas na abordagem territorial do desenvolvimento. Assim, referenda-se o que é proposto por Minayo (2014), de que o reconhecimento das especificidades dos diferentes métodos de abordagens com suas respectivas lógicas e pressupostos filosóficos, pode ser viabilizada, nas pesquisas realizadas por grupos interdisciplinares, através da triangulação de métodos. Essa triangulação é capaz de: (i) viabilizar o diálogo entre os diferentes; (ii) fomentar o debate interno; (iii) viabilizar a complementariedade; (iv) potencializar a contribuição das diferentes áreas do conhecimento; (v) gerar maior clareza teórica e (vi) superar as falsas dicotomias objetividade/subjetividade, qualitativo/quantitativo e macro/micro, em direção a uma construção coletiva fundada na prática dialogada e argumentativa.

Em termos procedimentais, destacam-se um conjunto de métodos, técnicas, que podem subsidiar estudos no âmbito da abordagem territorial, na definição das fontes, coleta, análise e interpretação dos dados, de cunho mais qualitativos, ou quantitativos, a depender dos objetivos da pesquisa. Reconhece-se que há que se dar destaque a alguns dos procedimentos mencionados no texto, a exemplo da pesquisa-ação, sem, no entanto, afastar em definitivo a possibilidade de uso de métodos quantitativos. O indicativo maior é avançarmos no sentido da superação de enfoques segmentados ou unidisciplinares, que resultem em análises parciais e fragmentadas. Esse é o desafio!

Referências

- Abramovay, R. (2010). “Para uma teoria dos estudos territoriais”, en P. H. F. Vieira *et al.* (Orgs.). Desenvolvimento Territorial Sustentável no Brasil - subsídios para uma política de fomento, 1. ed., Florianópolis, APED/Secco, pp. 27-47.

- Andrade, Á. A. V.; Serra, E. (2017). "Território e desenvolvimento na perspectiva dos geógrafos da Escola de Turim - Itália", *Boletim Goiano de Geografia*, 37/3, pp. 573-588.
- Arenhart, L. O., Arenhart, A. B. P. (2017). "Anotações sobre métodos de abordagem", en I. Bielohoubek (Org.). *Interlocução de Saberes III*. Santo Ângelo, Instituto Estadual de Educação Odão Felipe Pippi/FuRI, pp. 156-165.
- Berdegú, J., Favareto, A. S. (2020). "Balance de la experiencia latino-americana de desarrollo territorial rural y propuestas para mejorarla" en J. Berdegú, C. Christian, A. S. Favareto: *Quince años de desarrollo territorial rural em América Latina: qué nos muestra la experiencia?* 1. ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Teseo, pp. 11-57.
- Billaud, J-P. (2009). "La sociologie rurale et la question territoriale: de l'évitement à la réhabilitation", *Estudes Rurales*, 183, pp. 113-128.
- Büttenbender, P. L.; Sausen, J.O. (2020). Innovative development management practices in a border region: a construct proposal of innovative governance and territorial development. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, v.16, pp. 446-458.
- Campagne, P., Pecqueur, B. (2014). *Le développement territorial: une réponse émergente à la mondialisation*. Paris, Charles Léopold Mayer.
- Dallabrida, V. R. (2020a). "Patrimônio Territorial: abordagens teóricas e indicativos metodológicos para estudos territoriais", *Desenvolvimento em Questão*, 18/52, pp. 12-32. Doi: <https://doi.org/10.21527/2237-6453.2020.52.12-32>.
- Dallabrida, V. R. (2020b). "Territory and Territorial Governance, Heritage and Territorial Development - structure, process, form and function in the territorial dynamics of development", *G&DR - Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, 16/2, pp. 63-78.
- Dallabrida, V. R., Rotta, E., Büttenbender, P. L. (2021). "Epistemic-theoretical bases converging with the territorial approach", *G&DR - Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, 17/2, pp. 256-273.
- Dallabrida, V. R., Rotta, E., Büttenbender, P. L., Denardin, V. F., Arenhart, L. (2021). "Territorial approach of development: conceptual categories and methodological assumptions", *Guaju - Revista Brasileira de Desenvolvimento Territorial Sustentável*, 7/1, pp. 43-80. Doi: <http://dx.doi.org/10.5380/guaju.v7i1.80437>.
- Dematteis G.; Magnaghi, A. (2018). "Patrimonio territoriale e corallità produttiva: nuove frontiere per i sistemi economici locali", *Scienza Territoriale*, 6, pp. 12-25.
- Denardin, V. F. (2016). "Desenvolvimento territorial e estratégias de valorização da origem de bens alimentares", en J. Wilkinson, G. C. C. Mascarenhas (Orgs). *O sabor da origem*, Porto Alegre, Escritos do Brasil, pp. 51-72.
- Denardin, V. F., Sulzbach, M. T. (2019). "Ativação de recursos territoriais: processos de desenvolvimento no espaço rural", en M. J. F. Cury, M. A. Saquet (Orgs). *Territórios e territorialidades - a práxis na construção do desenvolvimento*, Cascavel, EDUNIOSTE, pp. 67-82.
- Duchek, S. (2020). Organizational resilience - a capability-based conceptualization. *Business Research*, 13, pp. 215-246. Doi: <https://doi.org/10.1007/s40685-019-0085-7>.
- Favareto, A. (2020). "Multiescalaridade e multidimensionalidade nas políticas e nos processos de desenvolvimento territorial - acelerar a transição de paradigmas", en R. L. L.; Silveira, C. M. Deponti (Orgs.). *Desenvolvimento regional - processos, políticas e transformações territoriais*. São Carlos, Pedro & João Editores, pp. 61-91.
- Fuini, L. L. (2017). "Construções teóricas sobre o território e sua transição - a contribuição da Geografia brasileira", *Cuadernos de Geografía - Revista Colombiana de Geografía*, 26/1, pp. 221-242. Doi: [dx.doi.org/10.15446/rcdg.v26n1.56791](https://doi.org/10.15446/rcdg.v26n1.56791).
- Furtado, C. (2004). "Os desafios da nova geração", *Revista de Economia Política*, 24/4(96). Doi: <https://doi.org/10.1590/0101-35172004-1639>.

- Galvanese, C. S. (2021). *Paradigmas do Planejamento Territorial em debate* - contribuições críticas a um campo científico emergente, Santo André (SP), Editora UFABC.
- García Canclini, N. (2003a). *Culturas híbridas - estratégias para entrar e sair da modernidade*, 4. ed., São Paulo, EDUSP.
- García Canclini, N. (2003b). *A globalização imaginada*, São Paulo, Iluminuras.
- Gumuchian, H., Pecqueur, B. (2007). *La ressource territoriale*, Paris, Economica.
- Gil, A. C. (1999). *Métodos e técnicas de pesquisa social*, 5.ed., São Paulo, Atlas.
- Hirschman, A. O. (1986). *Vers une économie politique élargie*, Paris, Éditions de Minuit.
- Lamara, H. (2009). “Les deux piliers de la construction territoriale: coordination des acteurs et ressources territoriales”, *Développement Durable et Territoires*. Disponível em: <http://developpementdurable.revues.org/8208>. Acesso em 06 de jun. 2013.
- Lucas Jr, H. C. (1987). *Sistemas de Información*, Madrid, Editorial Paraninfo.
- Magnaghi, A. (2003). “La rappresentazione identitaria del patrimonio territoriale”, en G. Dematteis, F. Ferlaino (Org.). *Il mondo e i luoghi: geografie delle identità e del cambiamento*, Torino, IRES/SGL, pp. 13-20.
- Maturana, H. (2014). *A ontologia da realidade*, 2 ed., Belo Horizonte, Editora UFMG.
- Minayo, M. C. S. (2014). *O desafio do conhecimento - Pesquisa qualitativa em saúde*. 14 ed., São Paulo, Hucitec.
- Morales, C., Pérez, R., Riffo, L., Williner, A. (2020). *Desarrollo territorial sostenible y nuevas ciudadanías - consideraciones sobre políticas públicas para un mundo en transformación*. Documentos de Proyectos (LC/TS.2020/180), Santiago (Chile), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Pecqueur, B. (2009). “A guinada territorial da economia global”, *Política & Sociedade*, 14, pp. 79-105.
- Pecqueur, B. (2007). “L’Économie territoriale: une autre analyse de la globalisation”, *L’Économie Politique*, 1/33, pp. 41-52.
- Raffestin, C. (1993). *Por uma Geografia do Poder*, São Paulo, Ática.
- Rambo, A. G., Filippi, E. E. (2012). “A abordagem territorial e escalar nos estudos sobre o desenvolvimento rural - uma proposta teórico-metodológica”, *Ambiência*, 8, pp. 699-719.
- Sachs, I. (1986). *Ecodesenvolvimento: crescer sem destruir*, São Paulo, Vértice.
- Santos, M. (1997). *Espaço e Método*, 4. Ed., São Paulo, Nobel.
- Schneider, S. (2009). “Ciências sociais, ruralidade e territórios - em busca de novas referências para pensar o desenvolvimento”, *Campo e Território*, 4/7, pp. 24-62.
- Schneider, S., Tartaruga, I. P. (2004). “Território e abordagem territorial”, *Raízes: Revista e Ciências Sociais e Econômicas*, 23/1 e 2, pp. 99-116. Doi: <https://doi.org/10.37370/raizes.2004.v23.237>.
- Sánchez Gamboa, S. (2007). *Pesquisa em educação: métodos e epistemologias*, Chapecó (SC), Argos.
- Sánchez Gamboa, S. (1997). “A dialética na pesquisa em educação: elementos de contexto”, en I. Fazenda (Org.). *Metodologia da pesquisa educacional*, 4. Ed, São Paulo: Cortez, pp. 91-115.
- Saquet, M. (2018). “A descoberta do território e outras premissas do desenvolvimento territorial”, *Rev. Bras. Estud. Urbanos Reg.*, 20/3, pp.479-505.
- Saquet, M. (2015). *Por uma geografia das territorialidades e das temporalidades*. Uma concepção multidimensional voltada para a cooperação e para o desenvolvimento territorial, 2ª. ed., Rio de Janeiro, Ed. Consequência.
- Saquet, M. (2011). “Abordagens e concepções de território e territorialidade” *Revista Geográfica de América Central*, n. espec. EGAL-Costa Rica, pp. 1-16.
- Saquet, M. (2007). *Abordagens e concepções de território*, São Paulo, Expressão Popular.

- Vieira, P. F. (2013). “Do desenvolvimento local ao codesenvolvimento territorial”, *INTERthesis*, 10/2, pp. 119-141.
- Vieira, P. F. (2009). “Políticas ambientais no Brasil - do preservacionismo ao desenvolvimento territorial sustentável”, *Política & Sociedade*, 14, p. 27-75.
- Zamberlan, L. *et al.* (2016). *Pesquisa em ciências sociais aplicadas*, Ijuí (RS), Ed. Unijuí.
- Zimmermann, J-B. (2008). “Le territoire dans l`analyse économique: proximité géographique et proximité organisée”, *Revue Française de Gestion*, 4/184, pp. 105-118.

La planificación territorial de los paisajes españoles y su capacidad para abordar la crisis ecosocial

Marina Ambrosio González^{1*}

Resumen

Los cambios en los usos del territorio están fuertemente involucrados en los procesos de deterioro ambiental y de presión sobre los recursos naturales, con consecuencias, a su vez, sobre el bienestar humano. La ordenación del territorio, como organizadora de los usos de la tierra bajo el objetivo de garantizar la equidad y la cohesión territorial, puede cumplir un papel de enorme interés ante los nuevos desafíos. La ponencia muestra una propuesta metodológica orientada al análisis de la capacidad de respuesta que presentan ante estas vicisitudes los instrumentos de planificación territorial de alcance integral y de escala subregional aprobados en el Estado, a través de la identificación de las presiones y riesgos de impactos sobre los seres humanos y los ecosistemas como consecuencia de los procesos de transformación territorial que vienen teniendo lugar sobre la base del paisaje. Para ilustrar la mencionada metodología y los resultados que proporciona, se incluye, para finalizar, una ejemplificación de su aplicación sobre dos planes de ordenación del territorio.

Abstract

Land use changes are heavily involved in environmental degradation processes putting extra pressure on natural resources, with consequences that are affecting human well-being. Spatial planning, as an organizer of land uses in order to guarantee equity and social cohesion, it can play a very interesting role facing new challenges. The presentation shows a methodological proposal focused on the analysis of the results of the territorial planning instruments approved in Spain, which have a comprehensive scope and sub-regional scale. Through the identification of pressures and risk impacts on the humanity and the ecosystems as a consequence of the land cover change processes over the landscape. Finally, an example of the implementation for this methodology in two spatial plans is included.

Palabras clave

Ordenación del territorio, crisis ecosocial, paisaje, cambios de los usos del suelo.

Keywords

Land-use planning, ecosocial crisis, landscape, land-system change.

¹ Licenciada en Ciencias Ambientales y Consultora Ambiental, Departamento de Geografía de la Universidad Autónoma de Madrid, marina.ambrosio.gonzalez@gmail.com

* La presente ponencia está basada en la propia experiencia profesional de la autora en la redacción de instrumentos de planificación territorial en diversas Comunidades Autónomas del Estado y de sus procedimientos de evaluación ambiental, así como en los trabajos de investigación en curso desarrollados para la elaboración de una tesis doctoral dentro del *Grupo de Investigación Paisaje y Territorio en España, Europa Mediterránea y América Latina* de la Universidad Autónoma de Madrid, codirigida por Dña. Nieves López Estébanez y D. Daniel Ferrer Jiménez y tutorizada por D. Rafael Mata Olmo.

1. El potencial de la planificación territorial para abordar la crisis ecosocial

1.1 *La importancia de abordar una adecuada gestión de los usos del territorio*

El grave deterioro ambiental y el estrés generado sobre los recursos naturales sobre los que se sustenta el sistema económico actual y el propio desarrollo de la vida (el agua o el propio suelo, pero también el petróleo o minerales como el hierro, el aluminio o el cobre) lleva inevitablemente asociados una serie de efectos, cada vez más evidentes y de gran trascendencia, en nuestras sociedades. Los incrementos de precios en la alimentación, la energía y el resto de los recursos debido a la transgresión de los límites biofísicos planetarios, junto al aumento de la presión demográfica mundial, pueden ocasionar un incremento sensible de la pobreza y agravar el desigual acceso a los recursos, el empleo, la salud, la educación o la vivienda, etc. y, en definitiva, dificultar el acceso a aquellas necesidades humanas básicas que son universales. Estas cuestiones vienen a configurar la denominada crisis ecosocial que es urgente abordar (PRATS, F., HERRERO, Y. y TORREGO, A., 2017).

La publicación en 2009 del informe del Centro de Resiliencia de Estocolmo *Planetary Boundaries: Exploring the Safe Operating Space for Humanity*, introduce el concepto de “límites planetarios”. Constituidos por nueve procesos que regulan la estabilidad y resiliencia del Sistema Tierra, definen unas fronteras dentro de las cuales existe un espacio de bioseguridad en el que las sociedades humanas puedan operar, de modo que, si se transgreden esos umbrales, la Tierra dejaría de ser un espacio seguro para la humanidad porque se pueden producir cambios irreversibles que pongan en riesgo los recursos de los que dependemos. Uno de los llamados «límites planetarios» está referido a los cambios en los usos del suelo, el cual se encuentra señalado, junto con el cambio climático, la integridad de la biosfera y los ciclos biogeoquímicos, por un renovado informe de 2015 que determina que esas cuatro fronteras ya han sido rebasadas (STEFFEN, W., RICHARDSON, K., ROCKSTRÖM, J., CORNELL, S. E., FETZER, I., BENNETT, E. M. y FOLKE, C., 2015).

En este mismo sentido, el informe del IPCC de agosto de 2019 sobre *Cambio Climático y uso de la tierra* relaciona directamente la explotación de la tierra con la pérdida de biodiversidad, la degradación de los suelos, la desertificación, la inseguridad alimentaria y los flujos de gases de efecto invernadero en los ecosistemas terrestres. Según el propio informe, los cambios en las condiciones de la tierra, ya sea por su uso o el cambio climático, afectan al clima global y regional de tal modo que se estima que un 23% de las emisiones antropogénicas de gases de efecto invernadero provienen de la agricultura, silvicultura y bosques y otros usos de la tierra (AFOLU). Asimismo, el informe señala que el aumento en la temperatura media global en superficie con respecto a los niveles preindustriales, afecta a los procesos involucrados en la desertificación (escasez de agua), la degradación de la tierra (erosión del suelo, pérdida de vegetación, incendios forestales, deshielo del permafrost) y la seguridad alimentaria (rendimiento de los cultivos e inestabilidad del suministro de alimentos); de tal manera que **los cambios en esos procesos generan riesgos para los sistemas alimentarios, los medios de subsistencia, la infraestructura, el valor de la tierra y la salud humana y de los ecosistemas.**

En relación a lo señalado en estos informes y otras publicaciones similares, se puede afirmar, por tanto, que **una adecuada gestión de los usos del suelo, tanto desde el punto de vista de su asignación como del acceso a sus recursos, resulta crucial a la hora de abordar la crisis ecosocial.**

1.2 El papel de la ordenación del territorio ante los nuevos horizontes ecosociales

La definición que establece la Carta Europea de Ordenación del Territorio (CONSEJO DE EUROPA, 1983)², manifiesta que **la función de la ordenación del territorio es la de proveer a los territorios de las herramientas suficientes para dar soporte al desarrollo de una vida plena a través de su organización física**. Además, tal y como señalan la Estrategia Territorial Europea (ETE) (COMISIÓN EUROPEA, 1999), y el Libro Verde de la Cohesión Territorial (CONSEJO DE EUROPA, 2008), la ordenación del territorio está directamente relacionada con los conceptos de cohesión y equidad territorial.

En un contexto de agravamiento del deterioro ecológico inevitablemente asociado a un incremento en la lucha por el acceso a los recursos, es importante destacar, tal y como defiende el estudio realizado por investigadores de la Universidad de Leeds (O'NEILL, D. W., FANNING, A. L., LAMB, W. F. y STEINBERGER, J. K. 2018), que no existe “un vínculo causal de una sola dirección entre el uso de los recursos y los resultados sociales”, y que **son los llamados «sistemas de aprovisionamiento»³ los que “median la relación entre el uso de recursos biofísicos y los resultados sociales”** (O'NEILL, D. W., FANNING, A. L., LAMB, W. F., y STEINBERGER, J. K., 2018, p.2) (figura 1).

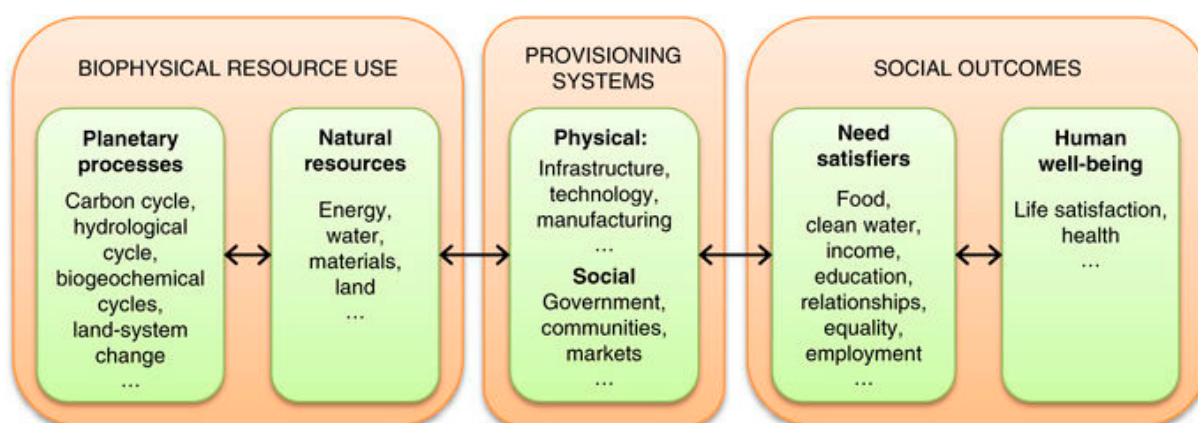


Figura 1. Vínculo entre los procesos planetarios y el bienestar humano. Fuente: O'NEILL, D. W., FANNING, A. L., LAMB, W. F., y STEINBERGER, J. K. (2018) basado en el Spectrum de Ends-Means de Daly.

La capacidad de la ordenación del territorio de organizar los usos de la tierra, así como de incidir sobre los sistemas de aprovisionamiento bajo el objetivo de garantizar la equidad o cohesión territorial respecto al bienestar humano, hacen de esta aproximación una herra-

² La Carta Europea de Ordenación del Territorio (CEOT) define la ordenación del territorio como “a la vez 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”. Dicho documento establece que el objetivo básico de la misma es el de “ofrecer un marco y una calidad de vida al ser humano que aseguren el desarrollo de su personalidad en un entorno organizado a escala humana, a la vez que defiende que son el ser humano y su bienestar, así como su interacción con el medio ambiente, el centro de toda su preocupación” (CONSEJO DE EUROPA, 1983, p. 2).

³ Los sistemas de aprovisionamiento son definidos como sistemas tanto físicos como sociales; los primeros incluyen redes de infraestructura física, tecnologías y sus eficiencias, mientras que los últimos abarcan las instituciones gubernamentales, las comunidades y los mercados (O'NEILL, D. W., FANNING, A. L., LAMB, W. F., y STEINBERGER, J. K., 2018, p. 2).

mienta útil y necesaria, con potencial para abordar, en el límite de sus competencias, los desafíos que los nuevos horizontes ecosociales proponen.

Es por ello que, atendiendo al papel que puede representar la ordenación del territorio en la crisis ecosocial, la mencionada investigación en curso trata de indagar –desde las determinaciones relativas a la asignación de los usos del suelo y con una perspectiva de conjunto– sobre la capacidad que los instrumentos de ordenación del territorio integral de escala subregional desarrollados en el Estado tienen al respecto y poder identificar qué tipo de iniciativas o praxis resultan más interesantes impulsar en las políticas de ordenación territorial venideras.

El objetivo de esta ponencia es el de mostrar la propuesta metodológica planteada a este respecto, así como los primeros resultados obtenidos de su aplicación.

2. El paisaje como fundamento del análisis de la dimensión socioecológica en la planificación territorial

Los ámbitos territoriales sobre los que se desarrollan los distintos instrumentos de ordenación –generalmente definidos por límites administrativos y de gestión– presentan unas características, dinámicas, necesidades y fortalezas propias que los hacen únicos (tanto en el espacio como en el tiempo). Es por ello que cada instrumento de planificación debe atender (en el marco de sus capacidades de intervención) a resolver las grandes cuestiones que los nuevos horizontes ecosociales plantean, pero adaptadas a las circunstancias particulares de cada ámbito territorial de actuación.

A tenor de estas cuestiones, en el planteamiento para llevar a cabo un análisis de la totalidad de los planes de ordenación del territorio de carácter integral (no sectorial) y ámbito subregional aprobados en España en los términos anteriormente expuestos, se estima la necesidad de abordar tan ingente tarea de forma homogénea y sistematizada de tal manera que, desde una perspectiva general y de conjunto, permita ahondar en los detalles e identificar la casuística de cada ámbito territorial, y a la vez evite perderse en la maraña de información que cada instrumento contiene, o precisamente no contempla y que podría ser relevante.

Constituyéndose el paisaje, en los términos en los que lo describe el Convenio Europeo del Paisaje⁴, como la integración de naturaleza, acción humana y cultura, que además incorpora una dimensión perceptiva del territorio por parte de la sociedad (MATA OLMO, R. 2011), se estima la consideración del **paisaje como fundamento del análisis de la dimensión socioecológica de los instrumentos de planificación territorial** al entender que refleja y responde a esa gran variabilidad territorial –ajena a las divisiones que establecen los límites administrativos–, a través de la **manifestación de los procesos socioecológicos en el territorio y de la expresión de la identidad y el carácter del mismo**.

Estas cualidades hacen del paisaje una aproximación muy interesante desde el punto de vista de la planificación territorial que, pese a su escasa tradición al respecto, ha venido ganando fuerza en los últimos años –especialmente desde la ratificación del Convenio Europeo del Paisaje (2007)–, surgiendo y adaptando diferentes metodologías de aproximación al territorio desde esta perspectiva e integrando, cada vez con mayor frecuencia, a diferentes disciplinas (GARCÍA GARCÍA, M. y BOROBIO SANCHIZ, M., 2012).

De este modo, a través de lo que podría entenderse como un proceso inverso al habitual –en el que la componente paisajística es integrada en los instrumentos de ordenación–, se plantea

⁴ El Convenio Europeo del Paisaje define el paisaje como “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 EUROPEO, 2000).

un análisis de los propios instrumentos de planificación territorial como herramienta de respuesta (y a veces consecuencia) respecto a la organización de un paisaje, sus dinámicas e incluso a su percepción social, a través de la cual son plasmadas las aspiraciones sociales de un territorio.

3. Una propuesta metodológica para evaluar la capacidad de respuesta de los instrumentos de planificación territorial de escala subregional

3.1 *El contenido documental de los instrumentos de ordenación y el uso de datos cartográficos de alcance estatal como fuentes para el análisis*

Las fuentes de datos que se proponen para el análisis se agrupan en dos tipos:

a) El propio contenido documental de los instrumentos de planeamiento. Cabe señalar que este grupo de fuentes no se encuentra únicamente limitado a los instrumentos objetos de evaluación (los planes integrales de escala subregional), sino que también son consultados el resto de instrumentos de planificación territorial de alcance regional y/o sectorial al contener determinaciones con incidencia directa sobre los instrumentos específicamente analizados. En líneas generales⁵, conforman el contenido documental de los instrumentos de planificación los siguientes:

- Memoria informativa y/o de diagnóstico.
- Planos de información.
- Memoria justificativa o de ordenación.
- Normativa.
- Planos de ordenación.
- Los documentos que integran el procedimiento de evaluación ambiental estratégica de los instrumentos de planeamiento, siendo especialmente relevante por su grado de detalle el Estudio Ambiental Estratégico de los procedimientos de evaluación ambiental estratégica ordinaria⁶ en aquellos instrumentos sometidos al mismo⁷.

b) Información cartográfica de alcance estatal, conformada por los «tipos de paisaje» del *Atlas de los Paisajes de España* y las bases de datos de cambio de uso del *CORINE Land Cover (CLC)*.

El *Atlas de los Paisajes de España* (MATA OLMO, R. y SANZ HERRÁIZ, C., 2004) aborda la identificación y caracterización de los paisajes de todo el territorio estatal, asignándole a cada

⁵ Dadas las competencias que le han sido atribuidas, cada Comunidad Autónoma cuenta con su propia legislación en materia de planificación de los usos del suelo, por lo que el contenido documental de los mismos puede variar entre unas comunidades y otras, fundamentalmente en la denominación que se les da a los diferentes documentos.

⁶ Tal y como establece la *Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental*, en su artículo 6, los instrumentos de planeamiento, al establecer el marco para la futura autorización de proyectos legalmente sometidos a evaluación de impacto ambiental y estar referidos, entre otras cuestiones, a la ordenación del territorio urbano y rural, o del uso del suelo, son objeto de una evaluación ambiental estratégica ordinaria.

⁷ Los planes aprobados con anterioridad, o que ya hubiesen iniciado su procedimiento de aprobación previo, a la entrada en vigor de la *Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente*, carecen de procedimiento de evaluación ambiental. Cabe señalar, adicionalmente, que en los instrumentos aprobados durante el período de vigencia de la citada *Ley 9/2006*, derogada posteriormente por la vigente *Ley 21/2013, de 9 de diciembre de evaluación ambiental*, el documento de referencia en el citado procedimiento recibe la denominación de Informe de Sostenibilidad Ambiental.

punto del espacio geográfico una «unidad de paisaje» y su correspondiente «tipo»: “resultante de la agrupación de unidades de paisaje afines por semejanzas formales y funcionales” (MATA OLMO, R. y SANZ HERRÁIZ, C., 2004, p. 56). Gracias a las cualidades y el interés que presenta el paisaje (ya argumentados), y a esa cobertura completa del territorio que proporciona el Atlas, cuya escala «tipos» viene a representar rasgos geográficos y regionales que remiten “tanto a aspectos bioclimáticos y morfológicos (...) como a expresiones paisajísticas (...) de particulares formas de organización de los usos del suelo y de los asentamientos” (MATA OLMO, R. y SANZ HERRÁIZ, C., 2004, p. 62), la cartografía de los tipos de paisaje se establece como la más idónea para representar paisajísticamente la escala territorial, y por tanto, la escala de los instrumentos de planificación⁸.

Por su parte, el *CORINE Land Cover* (CLC), constituye la base de datos sobre usos y coberturas del suelo de la Agencia Europea de Medio Ambiente obtenidas a través de fotointerpretación de imágenes satelitales. Abarca la totalidad del ámbito europeo –y, por tanto, el estatal– y ofrece información desde el año 1987 hasta el 2017 (representado a través de sus diferentes publicaciones CLC90, CLC06, CLC12 y CLC18), período que además se corresponde con el de mayor dinamismo en el territorio español. En cada una de esas ediciones, el CLC genera, además, una cartografía específica sobre los cambios en las coberturas del suelo (denominada CHA) que hayan tenido lugar durante el período que abarca desde el CLC de la fecha en cuestión y su anterior⁹, de forma que proporciona información cartográfica de los principales cambios acontecidos entre los años 1990 y 2000, 2000 y 2006, 2006 y 2012, y 2012 y 2018; siendo precisamente, esa información cartográfica, la que resulta de interés para el análisis planteado (AGENCIA EUROPEA DE MEDIO AMBIENTE, 2017). Por otro lado, cabe puntualizar, tal y como se señalaba para los «tipos de paisaje», que la escala de trabajo de la información cartográfica que genera CLC (1:25.000) para los cambios de los usos del suelo y su salida gráfica a escala 1:100.000, constituyen una aproximación coincidente con la escala territorial planteada.

3.2 *La planificación territorial como respuesta: una aproximación analítica a través del modelo FPEIR*

Siguiendo, en parte, las grandes líneas metodológicas planteadas por investigadores del Observatorio de la Sostenibilidad en España y la Universidad de Alcalá en su valoración de la sostenibilidad de los procesos de cambio de ocupación del suelo (GUAITA, N., LÓPEZ, I., y PRIETO, F., 2008), se establece un análisis basado en el marco conceptual del modelo FPEIR, de *Fuerzas Motrices, Presión, Estado, Impactos y Respuestas*, utilizado por la Agencia Europea de Medio Ambiente, que según los citados autores, “proporciona una visión integrada de los problemas ambientales en relación con las causas directas e indirectas que los producen” (GUAITA, N., LÓPEZ, I., y PRIETO, F., 2008, p. 239).

⁸ Pese a haber pasado casi 20 años desde su publicación, y haberle seguido otras publicaciones como el Atlas Nacional de España del Instituto Geográfico Nacional (2018), que contiene una de las coberturas más actualizadas al respecto a través del mapa de “Conjuntos Paisajísticos”, se considera que el alcance del Atlas de los Paisajes de España no ha sido superado todavía por ninguna otra cartografía capaz de articular el territorio, su percepción y su carácter desde “una lectura sintética, pero suficientemente matizada, de las grandes configuraciones paisajísticas de España” (INSTITUTO GEOGRÁFICO NACIONAL, 2018, p. 480) como la que aporta su nivel de tipos de paisaje.

⁹ Por ejemplo, el CLC de 2018 tiene un archivo cartográfico llamado “CHA18” que refleja las superficies modificadas entre los años 2012 y 2018.

La aplicación del modelo que en este caso se plantea identifica una serie de fuerzas motrices (generalmente ajenas al territorio) que producen una serie de presiones sobre el mismo, plasmadas en diversas dinámicas paisajísticas generadoras, a su vez, de una serie de impactos o riesgos de impactos que pueden motivar diversos tipos de respuestas ante esos desequilibrios o tendencias detectadas, entre las que se encuentra la ordenación territorial.

El análisis de la sostenibilidad ambiental de los instrumentos de planificación territorial conlleva, por tanto, una evaluación de la acción ambiental propuesta en los mismos como respuesta a los cambios en el paisaje y los consecuentes efectos en los socioecosistemas que los integran, atendiendo a su capacidad de mejorar la resiliencia de los territorios.

Los elementos considerados integrantes del esquema (figura 2) son:

- **Fuerzas motrices:** el ingreso de España en la Comunidad Económica Europea y su consecuente desarrollo económico, crecimiento poblacional e implementación de políticas de gran trascendencia en el territorio como la Política Agraria Común, las políticas de carácter ambiental o las políticas en materia de infraestructuras.
- **Presiones:** el aumento de la urbanización y la construcción de grandes infraestructuras, actividades extractivas, abandono rural, intensificación agraria, deforestación e incendios forestales, etc.
- **Estado:** las dinámicas paisajísticas resultantes que expresan los cambios en los usos del territorio.
- **Impactos¹⁰:** se identifican como tales los riesgos para los seres humanos y los ecosistemas debido a los cambios en los procesos terrestres identificados por el IPCC en su *Informe sobre cambio climático y uso de la tierra* (2019): desertificación, degradación de tierras y seguridad alimentaria.
- **Respuesta:** los instrumentos de ordenación del territorio de carácter integral (no sectorial) y ámbito subregional vigentes en España.

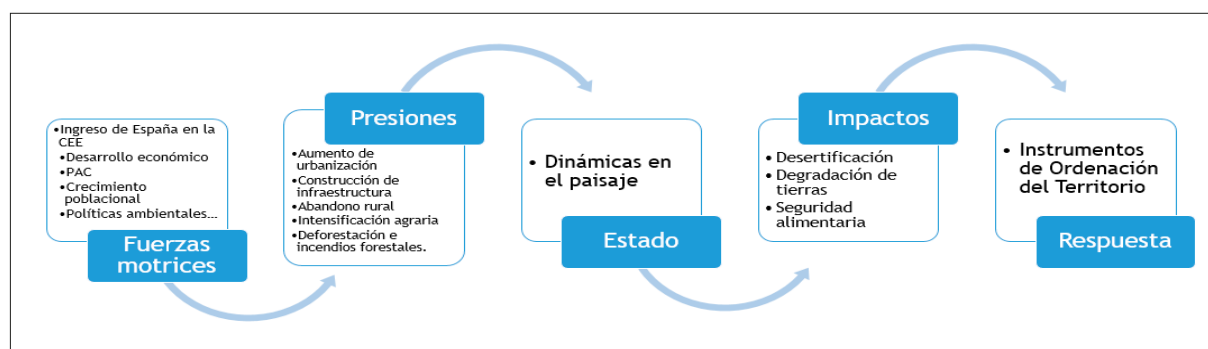


Figura 2. Marco conceptual: aplicación del modelo FPEIR. Fuente: elaboración propia.

Siguiendo el marco conceptual planteado, el desarrollo de la investigación se centra en la identificación de los impactos y riesgos de impactos sobre los seres humanos y los ecosistemas –como consecuencia de los procesos de transformación territorial que vienen teniendo lugar sobre una base paisajística– de manera regionalizada, para posteriormente analizar la capacidad de respuesta que han tenido los escasos instrumentos de planificación territorial aprobados en España hasta la fecha.

¹⁰ Hablaremos de impactos (cercioramos que se han producido) y riesgos de impactos, los más habituales en la planificación estratégica.

Este procedimiento permite identificar:

- Qué paisajes están siendo atendidos por la ordenación territorial y cuáles no, o si a los paisajes más afectados se les está prestando la atención que requieren.
- Respecto a aquellos territorios con instrumentos en vigor: i) si los instrumentos de planeamiento reconocen los impactos o riesgos de impactos, ii) si los abordan, y iii) de qué manera lo llevan a cabo.

3.2.1 El análisis de los cambios de los usos del territorio en el paisaje como base para la identificación de los riesgos sobre los seres humanos y los ecosistemas

La metodología que se plantea para el reconocimiento de las presiones y la consecuente identificación de las dinámicas en el paisaje para su traducción en impactos o riesgo de impactos se asienta sobre la dimensión paisajística del territorio, y viene determinada por el *Atlas de los Paisajes de España* –a través de su escala de «tipos de paisaje»– y sobre las dinámicas en los usos del suelo experimentada en cada uno de los tipos de paisaje que proporciona el *CORINE Land Cover* para el período de tiempo comprendido entre los años 1987 y 2017.

El procedimiento consiste en cruzar los resultados de cada tipo de paisaje con cada una de las bases de datos de cambio de uso del CLC (CHA). De esta manera, se procede a la obtención de las dinámicas en los usos de suelo que han tenido lugar desde finales de los años 80 hasta la actualidad en cada paisaje a escala territorial (figura 3).

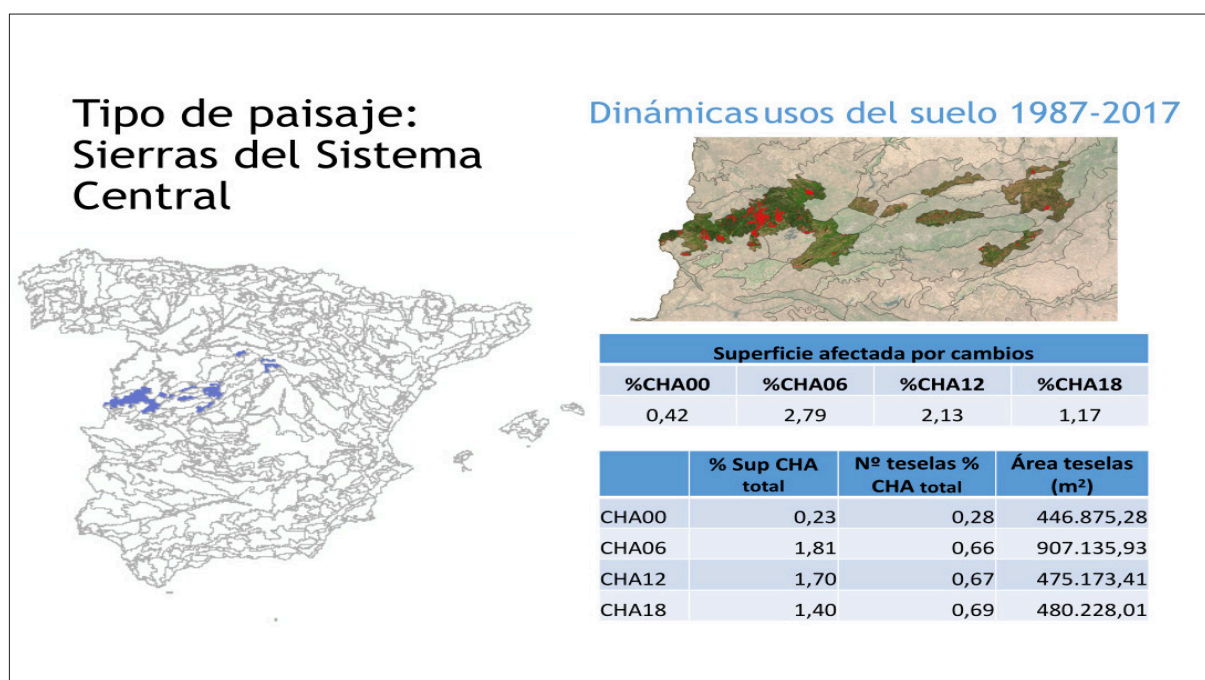


Figura 3. Ejemplo de análisis: dinámicas en los usos del suelo en las Sierras del Sistema Central entre 1987 y 2017. El mapa de la izquierda refleja en azul el tipo de paisaje referido y el mapa de la derecha refleja en rojo los cambios en los usos del suelo (CHA) acontecidos en dicho paisaje. Fuente: elaboración propia a partir del *Atlas de los paisajes de España* y del *CORINE Land Cover*.

El siguiente paso consiste en relacionar estas dinámicas con su dimensión socioecológica identificando los impactos o riesgos de impactos asociados (figura 4). Tomando en consideración las relaciones planteadas por el informe del IPCC *Cambio Climático y Usos de la Tierra* entre los límites planetarios cambio climático y cambios en los usos de la tierra, se establecen los riesgos de «desertificación», «degradación» e «inseguridad alimentaria» como representativos de todos los riesgos que tienen que ver con la asignación de los usos del suelo (tabla 1).



Figura 4. Proceso de relación entre las dinámicas en los usos del suelo y los riesgos de impactos. Fuente: elaboración propia.

PRESIONES	Desertificación	Degradación de tierras	Inseguridad alimentaria
Incendios forestales	x	x	
Pérdida superficie agraria por colonización forestal			x
Urbanización dispersa		x	

Tabla 1. Relación entre las presiones y los impactos/ riesgos de impactos identificados en el tipo de paisaje “Sierras del Sistema Central”. Fuente: elaboración propia.

3.2.2 El análisis del contenido documental de los planes y su evaluación

Una vez identificadas las distintas presiones y dinámicas acontecidas en los paisajes de España en las últimas décadas y sus consecuentes impactos o riesgos de impactos, llega el momento de registrar de qué manera han sido abordadas en los diferentes instrumentos de ordenación del territorio. Para ello se procede a realizar el último de los pasos a través de un análisis del contenido documental de los planes.

Tomando como referencia cada uno de los tipos de paisaje presentes en el ámbito territorial de cada instrumento, se obtiene una relación de las presiones y riesgos de impacto existentes en cada ámbito territorial. A continuación, se procede al análisis de los documentos que integran cada uno de los planes desde dos perspectivas:

- Desde el punto de vista del diagnóstico, mediante la lectura de los documentos de diagnóstico e información de los instrumentos de planeamiento (memorias y planos) identificando si el plan reconoce o no esas presiones o impactos.
- Desde el punto de vista de la propuesta de ordenación, a través de la consulta de los documentos que conforman el apartado propositivo de los planes: memoria justificativa o de ordenación, planos de ordenación y documento normativo. Se procede a identificar, respecto a cada riesgo o presión sobre el territorio detectada, si el instrumento lo aborda ofreciendo algún tipo de respuesta para su resolución o minimización y, en ese caso, de qué manera específica.

Ambas perspectivas son acompañadas de una revisión del Estudio Ambiental Estratégico o documento análogo y, llegado el caso, del resto de documentos que integran el procedimiento de evaluación ambiental estratégica ordinaria en aquellos instrumentos sometidos al mismo.

4. Resultados preliminares a través del estudio de casos: la respuesta del Plan Territorial de la Sierra de Gata y del Plan Territorial Insular de Menorca

Se muestra a continuación un resumen de los principales resultados del análisis de dos Planes Territoriales que sirven para ilustrar la aplicabilidad de la metodología desarrollada y obtener unas primeras conclusiones al respecto:

- El Plan Territorial de la Sierra de Gata, en la provincia de Cáceres, aprobado en 2017. Carece de instrumentos de ordenación de alcance regional o sectorial que guíen las acciones a llevar a cabo. Sometido a procedimiento de evaluación ambiental estratégica ordinaria.
- El Plan Territorial Insular de Menorca, en las Islas Baleares, aprobado en el año 2003 y actualmente en proceso de revisión. Desarrollado en el marco establecido por la Directrices de Ordenación del Territorio de Baleares (1999). No sometido a procedimiento de evaluación ambiental.

El ámbito territorial de la Sierra de Gata está conformado por cinco tipos de paisaje: 15- Sierras del Sistema Central, 18- Sierras cuarcíticas de la penillanura extremeña, 48- Penillanuras suroccidentales, 53- Campiñas de la Meseta Sur y 57- Vegas del Tajo y del Guadiana; y la isla de Menorca por dos: 98- Llanos de Menorca y 102- Pequeñas Sierras, Montes y Turons de las Baleares (figura 5).

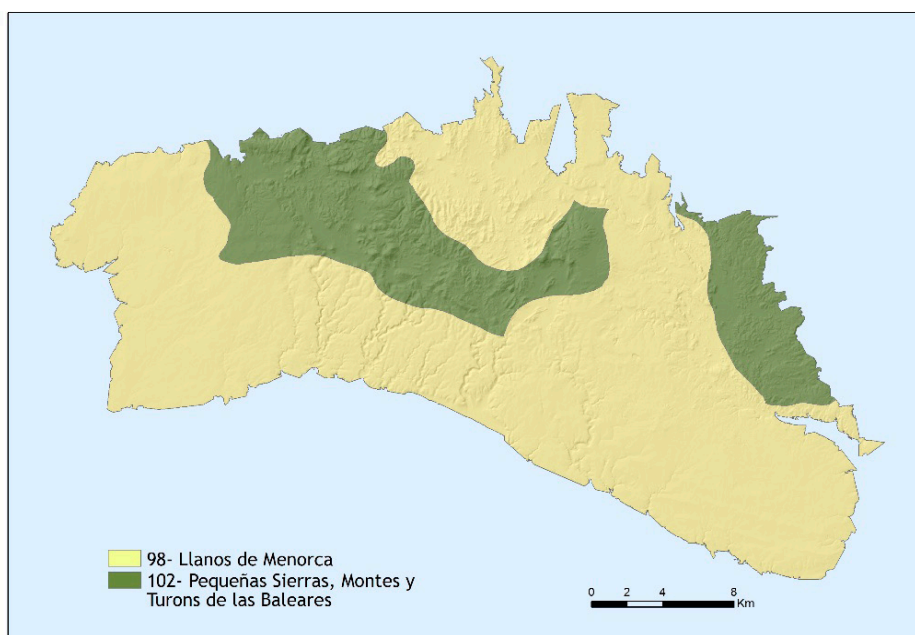
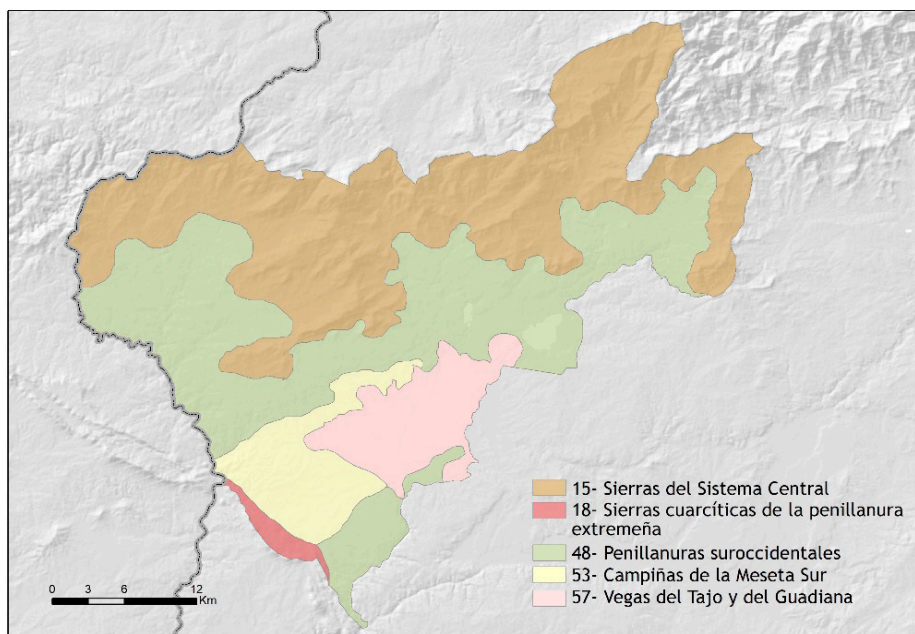


Figura 5. Representación de los paisajes en los ámbitos del Plan Territorial de la Sierra de Gata (arriba) y del Plan Territorial Insular de Menorca (abajo). Fuente: elaboración propia a partir del *Atlas de los paisajes de España*.

Las presiones identificadas en cada uno de los paisajes se señalan en la tabla a continuación (tabla 2):

TIPOS DE PAISAJE	PRESIONES
15- Sierras del Sistema Central	Incendios forestales
	Pérdida superficie agraria por colonización forestal
	Urbanización dispersa
18- Sierras cuarcíticas de la penillanura extremeña	Incendios forestales
	Pérdida de superficie agraria por colonización forestal y reforestaciones
48- Penillanuras suroccidentales	Pérdida superficie agraria por colonización forestal
	Pérdida de superficie agraria por artificialización producida por las instalaciones de producciones de energía solar
	Incendios forestales
	Intensificación agraria
53- Campiñas de la Meseta Sur	Intensificación agraria
	Pérdida de superficie agraria por artificialización <ul style="list-style-type: none"> • Artificialización de grandes superficies por las instalaciones de producciones de energía solar • Fuerte urbanización
57- Vegas del Tajo y del Guadiana	Intensificación agraria con riego
	Pérdida de superficie agraria por artificialización <ul style="list-style-type: none"> • Artificialización de grandes superficies por las instalaciones de producciones de energía solar • Fuerte urbanización • Actividad extractiva
98- Llanos de Menorca	Urbanización de grandes superficies de tierra
	Urbanización dispersa
	Pérdida de superficie agraria por colonización forestal
	Pérdida de superficie agraria por artificialización (urbanización)
102- Pequeñas Sierras, Montes y Turons de las Baleares	Pérdida de superficie agraria por colonización forestal y reforestaciones
	Pérdida de superficie agraria por urbanización
	Proliferación de campos de golf

Tabla 2. Presiones detectas en los paisajes que conforman los ámbitos de actuación de los planes territoriales analizados. Fuente: elaboración propia.

El análisis del contenido documental de los planes permite identificar si el diagnóstico de los instrumentos de ordenación reconoce las presiones señaladas:

- En el caso del Plan Territorial de la Sierra de Gata, las presiones y riesgos asociados a los incendios forestales y la urbanización dispersa sí son identificados con claridad; la pérdida de superficie agraria vinculada al abandono rural (propio de los paisajes 15, 18 y 48) y la intensificación agraria (muy presente en los tipos de paisaje 53 y 57) son mencionados de forma somera y, en cambio, no hay mención alguna al riesgo de pérdida de superficie agraria por artificialización que se da en la mayoría de sus paisajes, aunque si bien su incidencia en la comarca es baja.
- En el Plan Territorial Insular de Menorca, las dinámicas vinculadas a la urbanización de grandes superficies de tierra y su consecuente pérdida de superficie agraria por artificialización se encuentran claramente reconocidas en el diagnóstico territorial, así como el desarrollo de la urbanización dispersa, los incendios forestales o la amenaza de proliferación de campos de golf. El diagnóstico no identifica específicamente los fenómenos vinculados a la pérdida de superficie agraria por colonización forestal, aunque sí alerta del abandono de las actividades agrarias.

La evaluación de las propuestas de ordenación de los planes permite comprobar de qué manera abordan las presiones y riesgos identificados, aportando los siguientes resultados:

a) Plan Territorial (PT) de la Sierra de Gata:

- Incendios forestales: se limita a la aplicación de la legislación vigente en materia de incendios forestales (desarrollo de planes de defensa y planes de prevención).
- Urbanización dispersa, muy vinculado a la problemática de los incendios forestales, tan sólo están limitadas las construcciones de nueva planta en la categoría de ordenación “Zonas de Sierra”. Para el resto de categorías de ordenación aplicaría la condición de que en caso de afección a las áreas que alberguen hábitats catalogados, los proyectos técnicos deberán considerar su presencia, y tendrán que contar con la autorización pertinente del órgano ambiental de tal modo que se garantice la no afección al hábitat.
- Pérdida superficie agraria por colonización forestal: el Plan hace un esfuerzo en la delimitación y potenciación de los suelos agrarios.
- Pérdida de superficie agraria por artificialización: al no ser abordado en el diagnóstico, la ordenación tampoco incorpora determinaciones para frenar este fenómeno ni en relación a la urbanización, ni a las instalaciones de producción energética, ni a la actividad extractiva.
- Intensificación agraria: no es un fenómeno abordado por el instrumento de ordenación.

El PT incorpora, además, una regulación de las infraestructuras de energía eólica, evitando su implantación en las zonas más vulnerables desde el punto de vista ambiental y paisajístico.

b) Plan Territorial Insular (PTI) de Menorca:

- Urbanización de grandes superficies de tierra, el PTI realiza una apuesta clara por abordar esta problemática a través de las siguientes acciones:
 - Delimitación de una amplia superficie de Suelo Rústico Protegido (respecto al suelo rústico común) y creación de una categoría propia adicional a la que establecen las Directrices de Ordenación Territorial con función de conector ecológico.
 - Establecimiento de las Áreas de Reconversión Territorial en Zonas Turísticas con zonas de esponjamiento, liberando espacios del aprovechamiento urbanístico.
 - Limitación de las plazas turísticas en las Zonas Turísticas y potenciación del uso hotelero frente al residencial unifamiliar, mayor consumidor de recursos.
- Urbanización dispersa:

- Ordenación de las parcelaciones en suelo rústico: delimitación de núcleos rurales, huertos de ocio y edificios en régimen especial; a través del establecimiento de una serie de criterios que deben cumplir.
- Limitación estricta de la edificación en todo el suelo rústico.
- Pérdida de superficie agraria por colonización forestal y forestaciones, pese a no haber sido reconocido expresamente en el diagnóstico, el PTI incluye una clara apuesta por el fomento de la actividad agraria:
 - Delimitación de Áreas de Interés Agrario (AIA), con el objetivo de mantener y fomentar el uso agropecuario sobre los suelos de elevada capacidad agrológica.
 - Fomento de las actividades complementarias de la explotación agropecuaria.
 - Fomento de la agricultura ecológica.
- Pérdida de superficie agraria por artificialización. Este riesgo es abordado parcialmente, ya que, si bien hay medidas muy enfocadas al fomento de la actividad agraria, los procesos de artificialización que se permiten, con el fin de proteger los espacios con mayores valores naturales o paisajísticos, son autorizados sobre suelos agrarios.
- Proliferación de campos de golf: limita su implantación a su declaración de interés general en Suelo Rústico Común.
- Incendios forestales: reconocimiento dentro de la categoría de Áreas de Prevención de Riesgos (APR) con el objetivo de reducción de la superficie afectada por incendios mediante el fomento de buenas prácticas agropecuarias y forestales, y la regulación estricta de actividades e implantaciones en las áreas de riesgo.

Además, cabe señalar, que pese a no ser una dinámica que fuera especialmente incisiva en el momento de redacción del PTI, éste se adelanta a abordar los impactos asociados a la intensificación agraria, motivado por la preocupación por la escasez y calidad de los recursos hídricos, limitando la transformación de cultivos de secano a regadío, excepto si se realiza con agua reutilizada y no permitiendo nuevas roturaciones agrícolas en las zonas de mayor valor ambiental.

El análisis de ambos planes permite ilustrar el grado de respuesta de cada uno de ellos y cómo, en este caso, el PTI de Menorca contempla una propuesta para abordar de forma determinante las presiones y riesgos sobre los seres humanos y los ecosistemas, lo cual no resulta tan evidente en el caso del Plan Territorial de la Sierra de Gata, si bien presenta también algunas medidas de interés.

Por otro lado, es importante apuntar que la relativamente reciente aprobación del PT de la Sierra de Gata (2017) no permite comprobar mediante la metodología señalada la efectividad en el tiempo de sus propuestas. Sin embargo, el análisis de la evolución de los usos del suelo en el ámbito territorial del PTI de Menorca (aprobado en el año 2003), evidencia la eficacia de las medidas incorporadas en el mismo, al haberse visto muy limitadas las dinámicas territoriales detectadas, siendo muy poco significativas tras la aprobación del Plan.

5. Conclusiones

El avance de la metodología señalada permite obtener una serie de resultados que indican la validez de la misma:

- Pone de manifiesto la conveniencia del paisaje para el análisis de la dimensión socioecológica en la planificación territorial.

- Permite abordar un análisis de conjunto de los instrumentos de ordenación, o incluso de cualquier otro tipo de instrumentos con incidencia territorial (como pueden ser, por ejemplo, los planes de ordenación y/o gestión de áreas protegidas), teniendo en cuenta el carácter propio y las dinámicas presentes en cada territorio.
- Proporciona una visión bastante completa a la vez que sintética de las diferentes presiones e impactos vinculados a los cambios en los usos del suelo que aquejan a los territorios.
- Permite identificar, así mismo, riesgos de impactos sobre un territorio (entendidos como aquellos que aún no se han producido), en base a los experimentados en otros territorios con los que comparte tipología paisajística.
- Evidencia las diferencias que existen entre los distintos instrumentos de planificación territorial en relación con el alcance de sus propuestas.
- Permite evaluar la eficacia en el tiempo de las medidas desarrolladas por los instrumentos de planificación territorial.

Se considera, por tanto, que la metodología resulta adecuada para llevar a cabo un análisis de alcance estatal que permita vislumbrar al papel que puede desempeñar la ordenación del territorio frente a la crisis ecosocial, así como identificar qué tipo de acciones resultan más eficaces y apropiadas para ello.

Referencias bibliográficas

- Agencia Europea de Medio Ambiente (2017). *CLC2018 Technical Guidelines*. European Environment Agency. European Topic Center on Urban, Land and Soil Systems, Viena.
- Comisión Europea (1999). *Estrategia Territorial Europea*. Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.
- Comisión Europea (2008). *Libro verde sobre la cohesión territorial. Convertir la diversidad territorial en un punto fuerte*. Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité de las Regiones y al Comité Económico y Social Europeo, Bruselas.
- Consejo de Europa (1983). *Carta europea de ordenación del territorio*. Consejo de Europa, Torremolinos.
- Consejo de Europa (2000). *Convenio Europeo del Paisaje*.
- Consell Insular de Menorca (2003). *Plan Territorial Insular de Menorca*.
- García García, M. & Borobio Sanchiz, M. (2012). «El paisaje como medio para la planificación territorial», *Ciudades: Revista del Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid*, 15, pp.115-132.
- Govern Illes Balears (1999). *Directrices de Ordenación Territorial de las Illes Balears*.
- Guaita, N., López, I. & Prieto, F. (2008). «Cambios de ocupación del suelo en España: implicaciones para la sostenibilidad», *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, XL, 156, pp. 235-258.
- Instituto Geográfico Nacional (2018). *España en mapas. Una síntesis geográfica*. Serie Compendios del Atlas Nacional de España (ANE). Madrid, Centro Nacional de Información Geográfica.
- IPCC (2019). *Special Report on climate change, desertification, land degradation, sustainable land management, food security and green house gas fluxes in terrestrial ecosystems*. P.R. Shukla, J. Skea, E. Calvo Buendia, V. Masson-Delmotte, H.-O. Pörtner, D. C. Roberts, P. Zhai, R. Slade, S. Connors, R. van Diemen, M. Ferrat, E. Haughey, S. Luz, S. Neogi, M. Pathak, J. Petzold, J. Portugal Pereira, P. Vyas, E. Huntley, K. Kissick, M. Belkacemi, J. Malley, (eds.)
- Junta de Extremadura (2017). *Plan Territorial de la Sierra de Gata*.

- Mata Olmo, R. & Sanz Herráiz, C. (coords.) (2004). *Atlas de los Paisajes de España*. Ministerio de Medio Ambiente, Madrid.
- Mata Olmo, R. (2011). «Retorno al paisaje mediterráneo. Cultura territorial, conflictos y políticas». Ponencia presentada al XXII Congreso de Geógrafos Españoles, Universidad de Alicante, 2011. https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/48442/1/Congreso-AGE-2011-Libro-4_02.pdf (consulta: 29/09/2021).
- O'Neill, D. W., Fanning, A. L., Lamb, W. F., & Steinberger, J. K. (2018). «A good life for all within planetary boundaries». *Nature sustainability*, 1(2), pp. 88-95.
- Prats, F., Herrero, Y. & Torrego, A. (2017). *La gran encrucijada: sobre la crisis ecosocial y el cambio de ciclo histórico*. Editorial Libros en acción, Madrid.
- Rockström, J., Steffen, W., Noone, K., Persson, Å., Chapin III, F. S., Lambin, E. & Nykvist, B. (2009). «Planetary boundaries: exploring the safe operating space for humanity». *Ecology and society*, 14(2), 33 pp.
- Steffen, W., Richardson, K., Rockström, J., Cornell, S. E., Fetzer, I., Bennett, E. M. & Folke, C. (2015). «Planetary boundaries: Guiding human development on a changing planet». *Science*, 347(6223), 11 pp.

Expansión urbana y presión inmobiliaria de áreas litorales en Chile

Angela Martínez Rivas¹

Resumen

Chile tiene una fuerte influencia litoral: su geografía y ubicación ha generado una gran interacción con la costa, donde la expansión urbana y la presión inmobiliaria ha dado origen a diversos problemas por la falta de normativas e instrumentos integrales para una ordenación territorial real. La consecuencia de esta inexistencia e ineficacia de políticas públicas supone un problema en la gobernanza y da paso a una serie de malas prácticas desarrolladas desde instituciones gubernamentales que terminan favoreciendo a grupos económicos reducidos, en desmedro del bienestar de la población y los ecosistemas.

Abstract

Chile has a strong coastal influence: its geography and location has generated a great interaction with the coast, where urban expansion and real estate pressure have given rise to various problems due to the lack of comprehensive regulations and instruments for real land management. The consequence of this inexistence and ineffectiveness of public policies is a problem in governance and gives way to a series of bad practices developed by government institutions that end up favoring small economic groups, to the detriment of the welfare of the population and ecosystems.

Palabras claves

Expansión urbana, Presión inmobiliaria, Áreas naturales, Chile.

Keywords

Urban expansion, Real estate pressure, Natural areas, Chile.

1. Introducción

Las características particulares geográficas de Chile hacen que el litoral sea un área estratégica para el desarrollo del país. Con más de 4.300 km de longitud en el continente americano -8.000 km si se considera el continente antártico-, sumado a los 177 km en su parte más ancha, el país constituye una estrecha franja de tierra que limita en toda su longitud este con el océano Pacífico y en la que cobra importancia el litoral principalmente en cuestiones de defensa y desarrollo económico. Al igual que la mayoría de los países en América Latina,

¹ Arquitecta, Investigadora pre doctoral Dpto. Geografía Universidad de Barcelona. aamrivas@gmail.com

una de las principales fuentes económicas del país es la exportación de recursos naturales, considerándose los puertos como un equipamiento clave para el desarrollo del país. La mayoría de estos puertos en el país, están rodeados por grandes áreas urbanas y en algunos casos por áreas metropolitanas, lo que hace más compleja la relación de estas diferentes estructuras. Bajo este contexto, es fundamental el estudio y desarrollo de normativas e instrumentos para la correcta gestión de este territorio.

Esta aportación parte de una presentación del contexto latinoamericano y su relación de ordenación con las áreas litorales, tras la que se aborda el marco normativo del crecimiento de áreas urbanas litorales en Chile. Finalmente, se analiza el área metropolitana de Valparaíso y como estudio de caso, el complejo dunar Concón, para ejemplificar cómo la presión inmobiliaria ha influido en el criterio y decisiones relativas a la ordenación territorial. Este caso permite observar la relación de los instrumentos territoriales existentes para la protección de esta área natural y la ineficacia de la administración pública en la regulación para cumplir la normativa.

1.1 *Proceso de litoralización y tensiones en áreas litorales de América Latina*

La zona litoral presenta, en todo el mundo, una alta presión antrópica ya que confluyen en ella dos medios completamente distintos en forma física y dinámica. Las franjas litorales concentran la mayor parte de la población mundial. Su principal característica es la alta densidad con que se emplaza, generando una fuerte presión sobre el medio natural. El aumento de la población en estas áreas, calificado por Barragán como “litoralización” es un fenómeno que se da de forma explosiva en el litoral de España en la segunda mitad del siglo XX, pero que se puede aplicar a los procesos de características similares en el resto del mundo.

El proceso que ha vivido América Latina en cuanto a su relación con las áreas litorales ha sido interesante, en su mayoría se ha desarrollado con una normativa ineficiente y en muchos casos inexistentes, generalmente impulsada por intereses de carácter económico. En este sentido, cabe señalar la importancia de los puertos como nodo urbano y económico. Fundamentales para el transporte de mercancías -según la ONU el 90% del comercio mundial se transporta vía marítima-, los puertos se consolidan como polos de desarrollo urbano, para cubrir las necesidades del propio puerto y sus trabajadores. Según un informe realizado por IBERMAR (la Red Iberoamericana de Manejo Costero Integrado), las principales actividades económicas vinculadas al litoral son el turismo, actividades portuarias e industriales, sectores que también tienen una fuerte relación con la expansión urbana en el litoral (Barragán & de Andrés, 2016) especialmente sobre el litoral. La presente investigación analiza este proceso desde un punto de vista cualitativo y cuantitativo. Se estudia la evolución de la población en todas las ciudades de ALC mayores a 100.000 habitantes, litorales e interiores entre 1945 y 2014. El método empleado relaciona diferentes fuentes de información de las bases de datos de Naciones Unidas con las imágenes de sensores remotos de Google Earth. De esta forma es posible perfilar ciertos fenómenos urbanos y costeros en ALC. Los resultados muestran un litoral de ciudades pequeñas y próximas a unidades fisiográficas y ecosistemas vulnerables como bahías, estuarios o bosques de manglar. El resultado obtenido pone de manifiesto algunas prioridades de gestión para las áreas litorales en la región de ALC. / Coastal areas in Latin America and the Caribbean (LAC).

La figura 1 muestra la localización de ciudades que tienen más de 100.000 habitantes en América Latina y el Caribe: en total, unos 165 millones de personas viven en estas ciudades. En la representación cartográfica, los círculos negros corresponden a ciudades litorales y los de color blanco a ciudades interiores. La figura deja en evidencia la gran presión que se

ejerce sobre el litoral en América Latina, donde la exportación de materia prima se canaliza por vía portuaria, a diferencia del Caribe, en que la principal presión proviene del turismo en el litoral.



Figura 1. Ciudades mayores a 100.000 habitantes en ALC. Fuente: Expansión urbana en las áreas litorales de América Latina y Caribe, pág. 137.

A estos procesos cabe sumar, en las últimas décadas, la irrupción del mercado inmobiliario como un factor de crecimiento importante en las áreas urbanas litorales, con un aumento de viviendas principalmente orientadas al mercado del turismo y segunda residencia. El incremento de la presión en el litoral se une a la situación que se da en la mayoría de los países de Latinoamérica, caracterizada por la carencia de planes de ordenación territorial, lo que da lugar a una expansión urbana sin una normativa que regule su crecimiento.

1.2 Expansión urbana y medio ambiente en América Latina

América Latina es una región que se ha caracterizado por la desigualdad socioeconómica. La desigual distribución de los recursos que se detecta en muchos de los países de la región ha supuesto que los esfuerzos se enfocaran básicamente a satisfacer las necesidades básicas de la población, dejando de lado o subvalorando aspectos determinantes para el desarrollo de una sociedad, como es el ordenamiento territorial. Este modelo de áreas urbanas que crecen en la mayoría de casos sin una planificación ha generado un modelo de ciudad profundamente

desigual, en donde el acceso a las oportunidades es restrictivo para gran parte de la población más vulnerable.

También se ha detectado durante años una insuficiencia en la participación de la población en los procesos de toma de decisiones, elemento fundamental para fortalecer la relación estado-sociedad y así incrementar los niveles de gobernabilidad. La ordenación territorial y de los sistemas urbanos se considera un instrumento eficaz para la ocupación eficiente del territorio, esto busca la sostenibilidad de la economía, sociedad y medioambiente. La democracia en la región se ejerce a través de los mecanismos convencionales democráticos y también a través de una democracia participativa. (Felipe & Lira, 2001)

Con todo, la situación de las ciudades en América Latina se valora por parte de algunos autores como principalmente desigual: a pesar de los avances en la región, la desigualdad de ingresos dentro de las mismas ciudades no ha disminuido y esta disparidad se manifiesta con toda su crudeza en los sectores en que proliferan los asentamientos informales, que albergan 111 millones de personas en la región. América latina y el Caribe se encuentra entre las regiones más urbanizadas del mundo, con un 80% de sus habitantes viviendo en ciudades. El tradicional éxodo campo-ciudad que caracterizó las dinámicas urbanas durante décadas ahora se ha transformado en un éxodo entre ciudades. Los procesos de conurbación se han acelerado y las ciudades han crecido fuera de sus límites, generando áreas metropolitanas poco densas. (Am, Latina, & Caribe, 2012)

Este crecimiento se ha dejado sentir también en ciudades de área litoral, que han multiplicado por 10 sus efectivos en las últimas siete décadas y han pasado de significar el 9% al 20% mundial. Si se atiende a las cifras de la región, las ciudades litorales se caracterizan por tener un tamaño de 100.000 y 500.000 habitantes, matizando la tendencia que la región había tenido en muchos años. Un factor preocupante es la cercanía que tiene esta expansión urbana con unidades ecosistémicas de gran interés en la costa: se trata de hábitats en una situación crítica, en su mayoría cuerpos de agua. Los ecosistemas más amenazados son los arrecifes y manglares, un ejemplo de esto es que, en la actualidad, las ciudades cercanas a manglares ocupan la misma superficie que los mismos manglares, lo que supone un riesgo para su conservación (Barragan & de Andrés, 2016) especialmente sobre el litoral. La presente investigación analiza este proceso desde un punto de vista cualitativo y cuantitativo. Se estudia la evolución de la población en todas las ciudades de ALC mayores a 100.000 habitantes, litorales e interiores entre 1945 y 2014. El método empleado relaciona diferentes fuentes de información de las bases de datos de Naciones Unidas con las imágenes de sensores remotos de Google Earth. De esta forma es posible perfilar ciertos fenómenos urbanos y costeros en ALC. Los resultados muestran un litoral de ciudades pequeñas y próximas a unidades fisiográficas y ecosistemas vulnerables como bahías, estuarios o bosques de manglar. El resultado obtenido pone de manifiesto algunas prioridades de gestión para las áreas litorales en la región de ALC. / Coastal areas in Latin America and the Caribbean (LAC).

Otra de las características de América Latina es su diversidad ecosistémica: 6 de los 17 países megadiversos del mundo se encuentran en esta región. Tiene una diversidad genética que ha generado gran interés en la bioprospección, lo que conlleva estrictas medidas de bioseguridad. Todos estos ecosistemas han sido amenazados por el cambio de uso de suelo, en su mayoría sin regulaciones o criterios ambientales. La mayor parte de las transformaciones están relacionadas con el uso productivo, extractivista y el crecimiento urbano. Como consecuencia de este impacto se observan efectos en el proceso de deforestación, de manera que un 64% de la deforestación mundial entre 2000 y 2005 se ha dado en la región, lo que indica que nos encontramos ante una región altamente amenazada en su biodiversidad. La intensa actividad industrial y pesquera ha puesto en riesgo los ecosistemas costeros, de gran riqueza en la región, sobreexplotándolos. Además, muchas de estas áreas costeras son polos

de actividades turísticas. Estas actividades económicas -a veces descritas como actividades “sin chimeneas”-, en la realidad han generado un gran impacto por su crecimiento sin regulaciones ambientales: se han destruido gran cantidad de manglares, dunas y cuerpos de agua. Las consecuencias del turismo a gran escala se ven agravados por la falta de regulaciones y la dificultad para hacer cumplir las leyes en la región (D. Am, R. Latina, E. Caribe, 2012).

2. La gestión del litoral en Chile: marco normativo

La gestión del litoral en Chile es un caso singular, debido a su tipo de administración y jurisprudencia que se tiene en esta área territorial. El área litoral se define como un bien nacional de uso público, en teoría, y esta figura debe asegurar el acceso a la costa a todos los habitantes por igual, pero, en la práctica, hay un sinnúmero de casos en que no se cumple y se asiste a una apropiación y privatización de los espacios litorales, donde actores privados cierran playas y accesos para el uso privado de estos espacios.

Uno de los actores destacados que tiene jurisprudencia en el litoral es el Ministerio de Defensa que, a través de las diferentes capitanías de puerto llama a licitación para la concesión del borde costero. Las licitaciones se realizan muchas veces sin criterios técnicos ambientales suficientes ni en coordinación con un plan de ordenación territorial.

La situación descrita para el conjunto de Chile se valora como preocupante debido a la falta de instrumentos que regulen el posicionamiento dentro del área litoral, definiendo áreas adecuadas para cada sector económico, logrando un equilibrio y evitando una sobrecarga de presiones sobre las zonas involucradas. A ello se suma la existencia de una gran cantidad de proyectos privados que han sido autorizados en un corto plazo, sin siquiera considerar su impacto real.

Chile tiene un marco legal fragmentado para el litoral, un espacio que no cuenta con un marco general de gestión integrada, ni una entidad reguladora que coordine las políticas. Esto genera que el modelo de coordinación no sea vinculante, en donde la administración se distribuye en más de veinte entidades gubernamentales.

Como ya se ha señalado, una de estas entidades relevantes para la gestión de este entorno es el Ministerio de Defensa, hecho que se puede calificar como excepcional a nivel de gestión y planificación en el litoral, puesto que en la mayoría de los países esto no ocurre. Este ministerio tiene la jurisdicción sobre las aguas costeras y es la Armada de Chile quien administra el espacio en base a un sistema de concesiones, otorga los derechos de espacios costeros y las concesiones marítimas, y es el organismo que crea las bases para la participación en las licitaciones de concesiones portuarias y de las concesiones en general. La competencia de este ministerio genera también interferencias en zonas en las que los puertos están insertos en las ciudades: la administración municipal junto a sus Planes Reguladores Comunales, que son la herramienta de ordenación urbana que utilizan, no tienen incidencia en estas áreas portuarias para controlar la gestión de estos espacios. Por otra parte, esta institución no es una entidad de gestión y tampoco tiene los derechos sobre los recursos hidrológicos. Sería la Subsecretaría de Pesca quien maneja estos recursos, otro ejemplo en el conflicto de jurisprudencia.

El concepto de área litoral se entiende más bien como una franja de terreno llamada Borde Costero, que es administrada por la Subsecretaría de Marina, la cual está compuesta por Playa de Mar, esta franja es determinada por la Línea de Pleamar (más alta marea) y la Línea de Bajamar (más baja marea), el cual es un Bien Nacional de Uso Público. El segundo componente son los Terrenos de Playa, que es una franja de hasta 80 metros de ancho, la que se mide desde la Línea de Pleamar: esta franja es propiedad del Fisco y es el Ministerio

de Defensa quien está a cargo de su control, fiscalización y supervigilancia. Finalmente, las doce millas náuticas existentes desde la línea de pleamar son consideradas en este Borde Costero. Todo esto según el Decreto Supremo N° 475 de fecha 14 de diciembre de 1994, que establece la política nacional de uso del Borde Costero y crea la Comisión Nacional de Uso del Borde Costero.

En el marco normativo, según Avaria & Barra, se pueden identificar 5 tipos de instrumentos, que tienen distintas finalidades;

- Instrumentos destinados a planificar y gestionar los usos del suelo.
- Instrumentos destinados a planificar y gestionar el patrimonio público. Como el caso de las concesiones marítimas.
- Instrumentos para planificar y gestionar el aprovechamiento de los recursos costeros.
- Instrumentos destinados a la planificación y gestión del desarrollo de tipo económico.
- Instrumentos destinados a planificar y gestionar los espacios naturales protegidos.

Otros instrumentos que influyen en el área litoral serían la Ley que crea el Ministerio de Evaluación Ambiental y Superintendencia del Medio Ambiente y la modificación a la Ley General de Pesca y Acuicultura. Otro instrumento a destacar, sobre todo por su carácter reivindicativo, es el de Espacio Costero Marino de los Pueblos Originarios, que define espacios marinos delimitados cuya administración es cedida a las comunidades indígenas o asociaciones indígenas que han hecho uso tradicional de ese espacio y que les otorga el derecho de su administración.

Las principales normativas e instrumentos con efectos sobre el litoral que han sido aprobados son los siguientes:

AÑO	MARCOS LEGISLATIVOS
1970	Ley 17.288 Ley sobre Monumentos Nacionales
1975	Ley General de Urbanismo y Construcción
1988	Plan Regulador Comunal (años varían según municipio)
1989	Ley de Pesca y Acuicultura
1992	Ordenanza General de Urbanismo y Construcción
1994	Ley 19.300 Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente
1994	DS475. Política nacional de uso de borde costero del litoral de la Republica
1995	DS 355. Áreas de manejo y exploración de recursos bentónicos
2004	Reglamento de Parques y Reservas Marinas de la Ley General de Pesca y Acuicultura
2012	Estrategia Regional de Desarrollo
2012	Estrategia nacional de turismo
2018	DS 9. Reglamento sobre Concesiones Marítimas

Tabla 1. Marcos legislativos. Fuente: Elaboración propia.

El Decreto Supremo 475 habla sobre una *Política Nacional de Uso del Borde Costero del Litoral de la República*. Esta ley establece una política nacional y una comisión nacional cuyo objetivo es dar orientaciones generales sobre esta zona del territorio. Su principal propósito es

crear una instancia de toma de decisiones con una Comisión Nacional, su función es proponer al presidente de la república acciones que impulsen la Política de Uso del Borde Costero. Esta comisión está integrada por representantes de 12 distintos ministerios, servicios y comisiones nacionales. Desde el Ministerio de Defensa Nacional hasta el Servicio Nacional de Turismo, así de diverso, pero una comisión muy jerárquica.

En la composición de la comisión destaca, pues, el papel del Ministerio de Defensa y las fuerzas armadas, que tienen el control de la jurisprudencia en esta zona, lo que conlleva una serie de efectos y complicaciones al momento de gestionar esta área litoral.

3. Crecimiento urbano y la presión sobre el litoral en el entorno de Valparaíso

El Gran Valparaíso es una de las tres áreas metropolitanas que tiene Chile y se sitúa en tercera posición desde el punto de vista demográfico. Su principal característica es su condición mayormente litoral, ya que cuenta con el puerto de Valparaíso, un enclave histórico para el desarrollo de la zona central en Chile y que ha sido una fuente económica y cultural importante.

3.1 *La desigualdad territorial*

Al igual que las otras dos áreas metropolitanas del país, el Gran Valparaíso ha tenido un crecimiento poco planificado, sin participación y muy influenciado por los intereses económicos de algunos sectores. Carente de una visión integral, el crecimiento urbano ha dado lugar a un conflicto en el acceso justo al espacio público, áreas naturales y distribución en el territorio. La exclusión de gran parte de la población en la periferia de la ciudad se considera como un problema grave en Valparaíso. Los asentamientos irregulares dan paso a la expansión urbana sin control ni planificación en los límites del área metropolitana y en las conurbaciones. Se trata de un problema significativo, sobre todo dadas las características geográficas de la zona, en la que abastecer con los suministros básicos a la población en los cerros es técnicamente difícil.

Esta zona también es un balneario reconocido a nivel nacional y en verano cuenta con una gran afluencia de turistas, generando una presión adicional a la habitacional, productiva y de transporte. Adicionalmente, la demanda de segundas viviendas en primera línea de costa ha dado origen a una serie de conflictos y tensiones. Un ejemplo de la situación es la ocupación del complejo dunar Concón, ubicado en una de las comunas litorales del área metropolitana.

3.2 *Un ecosistema único*

Las dunas de Concón se consideran un entorno único. Datan de hace 2,6 millones de años y se trata de dunas colgantes, es decir, este tipo de dunas no está conectado con ninguna playa que las abastezca de arena lo que significa que no existe capacidad de regeneración o acumulación de arena. Llamadas arenas fósiles, están a gran altura sobre terrazas marinas, hecho que las convierte en lugares de alto interés biológico, ya que albergan un gran número de especies de flora y fauna. Debido a esto en el año 1993 se le otorgó la figura de protección de Santuario de la Naturaleza, una figura ambigua y sin una protección real vinculante. Esta figura reconoce un área ecosistémica importante, pero no impide su destrucción.

La Ley 17.288 sobre Monumentos Nacionales estableció desde el año 1925 esta categoría. Sin embargo, es en el año 1970 cuando se incorporan los Santuarios de la Naturaleza en su normativa. Cabe señalar que es muy importante el reconocimiento sobre la importancia de estas categorías y que la ley señala que debe generarse un reglamento por categoría. No obstante, no la inexistencia de un reglamento específico referido a los Santuarios de la Naturaleza hace que la ley no pueda cumplir con la intencionalidad con que se promulgó, lo que se puede calificar como proceso deficiente.

3.3 *El conflicto de intereses*

En el caso de estudio analizado, el conflicto en esta área natural comienza con la expansión de las áreas urbanas de Viña del Mar y Concón, dos ciudades costeras, que al crecer han presionado los entornos naturales en su conurbación, dando origen a una serie de conflictos de intereses. En 1979 estos terrenos públicos son vendidos a la empresa Reconsa, la que ha desarrollado diversos proyectos inmobiliarios sobre las dunas. En el año 1993, se declara como Santuario de la Naturaleza una superficie de 44 hectáreas. Al año siguiente, esta protección se rebaja sensiblemente: baja a 12 hectáreas inexplicablemente según los criterios de resguardo de un área de este tipo, ya que la duna en su totalidad es parte de un único ecosistema. Las áreas protegidas quedan distribuidas entre las dos comunas: 9,7 hectáreas en Concón y 2,3 hectáreas en la comuna de Viña del Mar. En el año 2006, y ante la presión de los habitantes de los dos municipios, se protege una totalidad de 21,8 hectáreas, una superficie reducida en comparación con las 31 hectáreas que siguen en control del grupo Reconsa y sin protección.

Varias son las irregularidades que ha experimentado el campo dunar desde su venta a capitales privados. En primer lugar, no es publicado en el diario oficial el decreto que crea este Santuario Natural, lo que deja sin protección al campo dunar. En segundo lugar, el Plan Regulador Comunal, que es el instrumento que se usa para aplicar la normativa de construcción, permite en esta zona que las edificaciones tengan altura y densidad libre, ya que no define límites, quedando libre a la interpretación. En tercer lugar, todas estas construcciones han transgredido la ley 19.300, en la que se exige ingresar los proyectos que pueda afectar por su proximidad a un Santuario de la Naturaleza, que sea aprobado por el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental y presentar ante este instrumento un Informe de Impacto Ambiental. Ninguno de los proyectos aprobados presenta este informe y, aun así, el municipio y la dirección de obras -quienes tienen las competencias para otorgar o denegar un permiso de edificación si no cumple con la normativa vigente- le han otorgado el permiso de construcción.

Debido a estas irregularidades, las organizaciones sociales han tenido un largo enfrentamiento legal para lograr resguardar lo que queda de la duna, una serie de litigios han llevado el caso a la corte suprema del país, instancia en la que se ha ordenado la paralización de uno de los proyectos inmobiliarios que no contaba con los permisos ambientales necesarios y que, aun así, habían sido autorizados por el municipio para su edificación. Las organizaciones civiles han cumplido un rol fundamental en el resguardo de las leyes y de la protección del medio ambiente. Finalmente, quien cumple con la función fiscalizadora es la población y no las instituciones gubernamentales que por obligación deberían hacerlo.

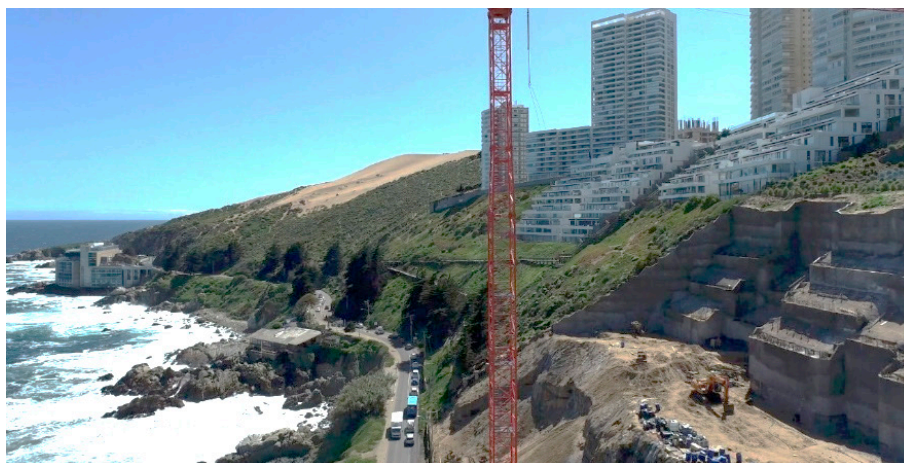


Figura 2. Imagen de construcciones y edificaciones aprobadas por el municipio sobre la duna. Fuente: Radio BiobioChile.

Los constantes cambios en los límites y superficies del Santuario Natural para favorecer a las inmobiliarias y sus intereses, por encima del interés colectivo y ambiental de esta zona, sumado a las influencias políticas en la toma de decisiones, saltándose leyes y normativas que debían resguardar y hacer cumplir los organismos públicos, han alterado de forma permanente un ecosistema y su paisaje, afectando directamente a los habitantes. En la figura 3 se observa el antes y después de la intervención inmobiliaria en las dunas.



Figura 3. Fotografía de dunas de Concón en el año 1930 y en el año 2019. Fuente: *Diario La Quinta*.

Estas imágenes grafican cómo la presión del crecimiento del área urbana, la especulación inmobiliaria y la falta de regulación, normativa e instrumentos pueden generar un daño irreparable en un ecosistema único. Las entidades gubernamentales que son las encargadas de resguardar y hacer cumplir las leyes, fallan en su cometido y terminan beneficiando ilegalmente a un par de empresas inmobiliarias.

4. Valoración y disfunciones

Los instrumentos que más se acercan a un ordenamiento real del territorio son los destinados a planificar y gestionar los usos del suelo, dando lugar a una normativa completa. Sin embargo, éstos solo dan una solución y entregan normativa a los suelos urbanos, aun encontrándose en el área litoral. Los instrumentos disponibles no contemplan los componentes reales que se debieran considerar en una gestión del área litoral: si bien son diseñados y aplicados específicamente para un área urbana contemplando sus particularidades, no contemplan su repercusión en sistemas complejos como ecosistemas y por ello, aun siendo un instrumento necesario y útil en su área, no suple la necesidad de instrumentos de gestión territorial específicos para el litoral.

Existen tres factores que destacan en el desarrollo territorial de Chile: uno es su normativa urbana nombrada anteriormente, que una normativa muy eficiente con respecto a normativa antisísmica y está enfocada en minimizar daños y proteger la vida humana, pero como instrumento de ordenación territorial ha sido, en su mayoría, un fracaso. Carente de participación ciudadana y muy influenciado por las presiones de grupos económicos, esta normativa ha generado ciudades tremendamente desiguales, en cuanto a distribución dentro del área urbana, al acceso de servicios y a espacios públicos de calidad.

El segundo factor es la influencia litoral que tiene todo su territorio, teniendo un gran impacto en su economía y sociedad. Este espacio tiene una normativa y jurisprudencia confusa y no muy acabada, presentando los mismos problemas que la planificación en áreas urbanas.

El tercer factor son las áreas naturales, la mayoría de gran interés ecológico, con diversidad de ecosistemas. Su interacción con las áreas urbanas es cada vez más crítica ya que la expansión de las ciudades ha generado una crisis en los límites de éstas, en donde no hay regulaciones claras y son interpretadas dependiendo de los intereses económicos del momento, como lo es el caso explicado.

El estallido social y luego la pandemia parecen frenar los avances urbanísticos ya que el foco de los recursos económicos se ha centrado en la crisis sanitaria. No obstante, este tiempo de crisis general parece seguir beneficiando a ciertos grupos económicos, muchas veces de forma ilegal, sobrepasando la normativa y leyes.

En general lo que se puede observar en el país y en particular en la zona de estudio es que el desarrollo del área litoral se da en torno a las actividades económicas, facilitándola, aunque tengan un alto impacto en los ecosistemas y en la calidad de vida de la población. Las autoridades siguen teniendo una visión extractivista que impregna la mayoría de las normativas e instrumentos, sin proteger de mayor manera al medio ambiente de las presiones antrópicas que se ejercen en las actividades de producción. Uno de los grandes problemas y falencias de estas normativas e instrumentos es la centralización en la toma de decisiones, que generalmente ocurre en el gobierno central en Santiago de Chile. Esto es relevante debido a la falta de conexión real con las necesidades de la región, la baja participación de la población y autoridades locales. Por otro lado, el país carece de herramientas concretas para la gestión integrada del litoral y medioambiental, basando sus programas en una normativa poco articulada entre sí y desprovista de una visión general para su óptima implementación.

Cabe señalar que, si bien existen leyes que intentan centrar la discusión en la relación con el medioambiente como la Ley 19.000 sobre Bases Generales del Medio Ambiente, que fue una ley pionera en Sudamérica (1994), promulgada para evitar el daño a los ecosistemas y así proteger la calidad de vida de sus habitantes, las cuestiones medioambientales siguen requiriendo de atención. Desde esta Ley se ha seguido avanzando en materia ambiental, pero siempre predomina la resolución de conflictos con el apoyo a los sectores productivos o inmobiliarios, imponiéndose sobre cualquier interés colectivo, los intereses económicos privados.

Otro elemento muy influyente es la distribución jerárquica que se da en las instituciones que tienen la jurisprudencia del área litoral. Esta distribución ayuda a la aplicación de la ley con rigurosidad, tal vez sin tanto conocimiento técnico debido a la influencia que ejercen las Fuerzas Armadas en su administración, pero es campo estructurado que aplica la legislación existente rigurosamente. Lo negativo es la falta de profesionales que tengan los conocimientos de gestión y planificación del borde costero, debiendo incorporar un área especializada en este tema para la conformación de esta Comisión Nacional. Además, se debe señalar la desconexión generalizada de las instituciones gubernamentales con el cuidado ambiental.

Otros instrumentos, como las Estrategias Regionales de Desarrollo, plantean propuestas de desarrollo, dando especial énfasis a las actividades económicas existentes. Su principal problema es lo genérico de las propuestas, sin lograr concretar en ningún área planteada. En este sentido, uno de los conflictos es la contradicción que se genera entre sus objetivos: por un lado, se propone un desarrollo económico basado en las actividades tradicionales como minería, deforestación o actividades de alto impacto ambiental y a la vez sugiere un desarrollo sustentable para la zona. Considerando las condiciones de una economía extractivista, es difícil pensar que este tipo de actividades sean sustentables.

5. Conclusiones

La situación de las áreas litorales en América Latina y en Chile se caracteriza por presentar una serie de problemas que se relacionan en buena medida con la falta de instrumentos de planificación. Ello ha supuesto un crecimiento acelerado en las ciudades litorales, sin contar con las herramientas ni el tiempo para una efectiva ordenación territorial, lo que ha provocado la vulnerabilidad de gran parte de la población, de las áreas naturales y ecosistemas que componen este territorio.

En Chile la gestión del área litoral aún no se encuentra consolidada en la práctica en la gestión territorial, como se ha expuesto anteriormente. La falta de reconocimiento de la verdadera escala de trabajo hace que el borde costero tal y como se contempla en los instrumentos de planificación en Chile es muy limitado en área y componentes, ignorando su verdadera complejidad. No existe una Zona Costera o Área Litoral en Chile, ya que su concepto jurídico es inexistente.

Una de las principales observaciones luego del análisis sobre problemáticas e instrumentos de planificación que existentes en la zona, es la alta centralización que existe no solo en la región sino también en el país. Esta centralización es un problema considerable ya que, al tener la toma de decisiones en la capital del país, se pierde la perspectiva de las necesidades fundamentales y de las problemáticas que afectan a la población y al territorio.

La expansión urbana en áreas litorales presenta múltiples factores complejos a considerar. El litoral es un área en constante cambio y requiere normativas específicas para su manejo, pero lamentablemente, esto no se refleja en las políticas públicas de países como Chile, que se encuentran bastante atrasadas a nivel conceptual y de implementación. En el país se promulgan normativas que no terminan en la implementación de un instrumento, lo que da origen a la interpretación de ciertas normativas.

Como resultado de los procesos analizados, se detecta un fracaso con relación a la gobernanza en los espacios litorales chilenos, que ha provocado una profunda crisis en el territorio que tiene efectos sobre la población y sobre una serie de áreas naturales contiguas a grandes ciudades, que deben resistir a la expansión urbana e inmobiliaria y que puede conducir a una crisis profunda de ecosistemas completos, como el caso del complejo dunar Concón.

Referencias bibliográficas

- Andrade, B. (2012). La zona costera chilena: desafíos del ordenamiento territorial.
- Avaria, C. C., & Barra, C. A. (2007). La gestión del litoral chileno: un diagnóstico 1.
- Abidoye B., Ikkala Nyman N.; Rossing T. (2015). Making the Case for Ecosystem-based Adaptation: The global mountain eba programme in.
- Am, D. E., Latina, R., & Caribe, E. L. (2012). *Estado de las ciudades*.
- Barragan, J. M., & de Andrés, M. (2016). Expansión urbana en las áreas litorales de América Latina y Caribe. *Revista de Geografía Norte Grande VO - 0*, (64), 129.
- CEPAL (2001). El espacio regional Hacia la consolidación de los asentamientos humanos en América Latina y el Caribe.
- CEPAL; OCDE (2016). Evaluación del sistema ambiental, Chile.
- Escudero, C. (2014). Métodos y aplicaciones de la planificación regional y local en América Latina.
- Felipe, P., & Lira, M. (2001). *El ordenamiento territorial como opción de políticas urbanas y regionales en América Latina y el Caribe*.
- Ministerio de Defensa Nacional (14/12/1994). Decreto supremo 475. Política nacional de uso de borde costero del litoral de la República.
- Ministerio de Defensa Nacional (17/03/2018). Decreto supremo 9. Reglamento sobre concesiones marítimas.
- Ministerio de Economía, Fomento y reconstrucción (22/11/1989). Ley de Pesca y Acuicultura.
- Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción; Subsecretaria de Pesca (12/06/1995). Decreto supremo 355. Áreas de manejo y explotación de recursos bentónicos.
- Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción: Subsecretaria de Pesca (16/09/2004). Reglamentos de parques y reservas marinas de la ley general de pesca y acuicultura.
- Ministerio de Economía, Fomento y Turismo; Subsecretaria de Turismo (2012). Estrategia nacional de turismo 2012-2020.
- Ministerio de Educación Pública (04/02/1970). Ley 17.288 Ley sobre Monumentos Nacionales.
- Ministerio de Planificación (2008). El espacio Costero Marino de los Pueblos Originarios. Ley 20.249, 08-Nov-2012.
- Ministerio Secretaría General de la Presidencia (01/03/1994). Ley 19.300 Ley sobre bases generales del medio ambiente.
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo (18/12/1975). Ley General de Urbanismo y Construcción.
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo (16/04/1992). Ordenanza General de Urbanismo y Construcción.
- PNUD, PNUMA, UICN e IM (2016). El futuro ancestral: la adaptación basada en ecosistemas. Lima
- Pnuma, P. (2010). *América Latina y el Caribe Geo Alc 3*.
- Román, M. S. M. (2016). Regulación y competencias administrativas en materia de biodiversidad en Chile: Falencias y Desafíos.
- Scherer, M., Costa, M., Boski, T., et al. (2015). Integrated Coastal Management in Latin America: the ever New World.
- Simonetti-Grez, G., Simonetti, J. A., & Espinoza, G. (2015). El aporte de las áreas protegidas.

La gestión de forma activa e integrada del patrimonio cultural

M.^a Emilia Casar Furió¹

Resumen

Dentro de los objetivos de la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana, como documento normativo básico, primer instrumento de ordenación territorial y urbanística, se recoge la gestión activa e integrada del patrimonio cultural de la Comunitat. Configurando la infraestructura verde y el paisaje como señas de identidad de la Comunidad Valenciana, apuntando a su vez a que dicha infraestructura venga a definirse a diferentes escalas en el marco del planeamiento urbanístico y territorial, garantizando la ordenación su función territorial, paisajística, ambiental y cultural. Asimismo, define el Sistema Territorial del Patrimonio Histórico y Cultural como una red de enclaves estratégicos distinguidos por sus valores patrimoniales y culturales fusionados por un conjunto de conectores que pueden tener valor cultural por sí mismos, relacionando de manera expresa que debe entenderse por el mismo.

Consecuentemente se recogen los principios directores de planificación y gestión con nuevas consideraciones que apuntan a propuestas estratégicas tendentes a la gestión unitaria del patrimonio natural y cultural desde su consideración como una red integrada e internamente articulada, con la oportunidad de fomento de recurso para el desarrollo socioeconómico de la Comunidad.

Abstract

Within the objectives of the Territorial Strategy of the Valencian Community, as a basic normative document, the first instrument of territorial and urban planning, the active and integrated management of the cultural heritage of the Community is included. Configuring the green infrastructure and the landscape as signs of identity of the Valencian Community, aiming at the same time that said infrastructure comes to be defined at different scales within the framework of urban and territorial planning, guaranteeing the management of its territorial, landscape, environmental and cultural. Likewise, it defines the Territorial System of Historical and Cultural Heritage as a network of strategic enclaves distinguished by their heritage and cultural values fused by a set of connectors that may have cultural value by themselves, expressly relating that it should be understood by it.

So, the planning and management guiding principles are collected with new considerations that point to strategic proposals aimed at the unitary management of natural and cultural heritage from its consideration as an integrated and internally articulated network, with the opportunity to promote resources for socioeconomic development. of the community.

¹ Dra. en Derecho. Prof. Titular de Universidad. Universidad Politècnica de València. macafu@urb.upv.es

Palabras clave

Patrimonio cultural, gestión integrada, sistema territorial, directrices, estrategias

Keywords

Cultural heritage, integrated management, territorial system, guidelines, strategies

1. La Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana

1.1 Cuestiones previas

Para la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana, como referente en la Comunitat desde 2011 y con horizonte temporal de alcance hasta 2030, la consideración del territorio es como un recurso limitado que sustenta el sistema socioeconómico desde un punto de vista físico, funcional, y, al mismo tiempo, portador de valores ambientales y culturales que dotan a la sociedad que acogen de identidad y singularidad; en consecuencia, siendo el paisaje la estructura perceptiva del mismo y el mejor indicador de su calidad. Por ello, la utilización racional de sus recursos y la preservación de estos valores son la principal garantía de su desarrollo sostenible y de la mejora del bienestar individual y colectivo de los ciudadanos que desarrollan sus experiencias de vida en el mismo.

Se contempla a la Infraestructura Verde del territorio como sistema que incorpora todos los espacios de mayor valor ambiental, paisajístico y cultural.

1.2 La Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana: objetivos y directrices

La Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana es una herramienta de fomento y de facilitación para el conjunto de administraciones públicas, y agentes territoriales privados, en todas aquellas actuaciones que supongan la mejora continua de la calidad de vida de las personas y del desarrollo sostenible del territorio, debiendo armonizar el aumento de la competitividad económica de la Comunitat Valenciana con la defensa de los valores ambientales, paisajísticos y culturales de su territorio.

Más concretamente, la gestión del patrimonio cultural de forma activa e integrada constituye el objetivo número 13 de esta Estrategia Territorial. Queda recogido de forma palmaria en el DECRETO 1/2011, de 13 de enero, del Consell, por el que se aprueba la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana, desde su exposición de motivos.

La Estrategia Territorial se configura como el documento de directrices con vocación general, constituyendo el primer instrumento de planeamiento urbanístico y territorial de ámbito supramunicipal que se preocupa por la preservación de los bienes culturales marcando la pauta orientativa para el resto de instrumentos de planeamiento en el que deberán inspirarse. Se trata del documento marco para la consecución de los objetivos que en el mismo se recogen también en el caso del patrimonio cultural de la Comunidad Valenciana.

2. El objetivo número 13 de la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana: la gestión del patrimonio cultural de forma activa e integrada

2.1 Gestión del patrimonio cultural de forma activa e integrada

El apuntado objetivo genérico de gestión del patrimonio cultural se traduce en diversas directrices² de la propia Estrategia Territorial.

De arrancada, la Directriz 37, apartado 2, al disponer que la infraestructura verde se definirá a diferentes escalas en el marco del planeamiento urbanístico y territorial, igualmente, recoge que deberá ordenarse de forma que se garantice su función territorial, paisajística, ambiental y cultural.

Asimismo, en la Directriz 54 de la Estrategia, al contemplar de modo específico el Sistema territorial del Patrimonio Cultural, queda determinado que este Sistema Territorial del Patrimonio Histórico y Cultural viene a configurar una red de enclaves estratégicos distinguidos por sus valores patrimoniales y culturales fusionados por un conjunto de conectores que pueden tener valor cultural por sí mismos (CASTILLO RUIZ, 2009: 38 y ss.).

Con mayor exactitud, en la Directriz 54, en su apartado 2º, se recogen de modo expreso los elementos que integran este sistema, como son:

- a) El patrimonio arqueológico ligado a yacimientos, cuevas y pinturas rupestres
- b) El patrimonio arquitectónico civil, militar y religioso (palacios, casas señoriales, cascos urbanos históricos, alquerías, barracas, masías, corrales, sistemas de bancales, cementerios, castillos, fortalezas, trincheras, torres de vigilancia, ermitas, iglesias, catedrales, calvarios, entre otros; que esté declarado bien de interés cultural o forme parte del Inventario General de Patrimonio Cultural Valenciano
- c) El patrimonio hidráulico vinculado a la gestión de las aguas superficiales y subterráneas para el desarrollo de una agricultura de regadío o para el abastecimiento humano, que esté incluido en el Inventario General de Patrimonio Cultural: salinas, pozos de nieve, molinos, fábricas de luz, siderurgias o almacenes, entre otros
- d) El substrato territorial e inmueble al que se vinculan las costumbres, las técnicas agrícolas de cultivo, las técnicas industriales, cantos, recetas culinarias, leyendas, procesiones, romerías, fiestas, entre otros
- e) Las vías de comunicación: cañadas, cordeles, veredas, caminos agrícolas y senderos con interés cultural, entre otros”.

En suma, se establece un elenco descriptivo a título de ejemplo que si bien supone un catálogo abierto no deja de ser contemplado a posteriori, en la implementación normativa, del mismo modo sin ningún criterio. La ley sectorial al respecto, como es la Ley de Patrimonio Cultural Valenciano de 1998³ con algunas de sus modificaciones, contribuye especialmente a incrementar los ejemplos traducidos en los casos concretos ello fundamentalmente en la

² Define unos objetivos y principios directores en materia de ordenación de territorio que son vinculantes; establece unos criterios de planificación y gestión territorial que tienen un carácter recomendatorio, <https://politicaterritorial.gva.es/documents/20551069/91101391/ETCV+libro+sint/ba5f8cc9-72ce-4de6-b9f0-7a6a-9b440273?version=1.0> (21/10/2021)

³ Ley 4/1998, de 11 de junio, de Patrimonio Cultural Valenciano.

reforma de 2007⁴ y en la de 2017, carentes de justificación desde el mismo aspecto⁵, TABERNER PASTOR, 2020.

2.2 Principios directores de planificación y gestión: nuevas consideraciones

Por otra parte, en la Directriz 55 del mismo instrumento normativo, se recogen los principios directores de planificación y gestión del Sistema Territorial del Patrimonio Cultural, disponiendo que las administraciones públicas integrarán en sus políticas y actuaciones con proyección sobre el territorio en materia de patrimonio cultural unos principios directores que a continuación quedan expresamente recogidos en diversos apartados, esto es,

“a) Integrar el Sistema Territorial del Patrimonio Cultural dentro de la infraestructura verde del territorio, estableciendo una planificación, gestión y valorización conjunta del patrimonio ambiental, paisajístico y cultural”.

En consecución de lo apuntado se estará a la interconexión normativa de la Ley del Patrimonio Cultural Valenciano y la legislación urbanística valenciana, hoy Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de 2021⁶.

El título I de la normativa (TRLOTUP 2021) fija con claridad la definición de desarrollo territorial y urbanístico sostenible, entendido como aquel que satisface las necesidades adecuadas y suficientes de suelo para residencia, dotaciones y actividades productivas, preservando los

⁴ Ley 5/2007, de 9 de febrero, de modificación de la Ley 4/1998, de 11 de junio, del Patrimonio Cultural Valenciano, Disposición adicional quinta. Reconocimiento legal de Bienes Inmuebles de Relevancia Local, en atención a su naturaleza patrimonial: “«pous o caves de neu» o neveras, las chimeneas de tipo industrial construidas de ladrillo anteriores a 1940, los antiguos molinos de viento, las barracas tradicionales de la comarca de l’Horta de Valencia, las lonjas y salas comunales anteriores al siglo XIX, la arquitectura religiosa anterior al año 1940 incluyendo los Calvarios Tradicionales que estén concebidos autónomamente como tales, y los paneles cerámicos exteriores anteriores al año 1940”; sin perjuicio de expediente singularizado.

Del mismo modo, Ley 9/2017, de 7 de abril, de modificación de la Ley 4/1998, del patrimonio cultural valenciano, art. 4 “núcleos históricos tradicionales, los hornos de cal, los antiguos molinos de agua, los relojes de sol anteriores al siglo XX, así como los elementos decorativos y bienes muebles relacionados directamente con el bien patrimonial a proteger”; “patrimonio histórico y arqueológico civil y militar de la Guerra Civil en la Comunitat Valenciana, además de los espacios singulares relevantes e históricos de la capitalidad valenciana, como todos aquellos edificios que se utilizaron de sede del gobierno de la República, además de los espacios relevantes que utilizaron personajes importantes de nuestra historia durante el período de guerra de 1936 a 1939”, construidos con anterioridad al año 1940.

⁵ “Aunque las citas se realizan con carácter no exhaustivo, cabría cuestionar la relación de elementos que a modo de ejemplo se enuncian en la directriz, que se refieren casi en exclusiva al tiempo pretérito y que no hace referencia a los elementos que contempla la LPCV, y olvida elementos tan importantes como los los riu-raus, o los Jardines. En algunos casos el periodo cronológico que determina la consideración, o no, de BRL es totalmente arbitrario y no corresponde a criterio lógico alguno. Es el caso de las chimeneas industriales de ladrillo que hasta los años sesenta se han construido con las mismas técnicas, y en muchos casos con los mismos albañiles, que en los años cuarenta, pero sólo tienen la consideración genérica de BRL las anteriores a dicha fecha”, TABERNER PASTOR (2020).

⁶ El Texto Refundido de 2021, Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, del Consell, de aprobación del Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje (TRLOTUP), en vigor en 17 de julio de 2021: “cumple la previsión recogida en la disposición final primera de la Ley 9/2019, de 23 de diciembre, de la Generalitat, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat que habilita y autoriza, al Consell para que apruebe, mediante decreto legislativo «un texto refundido que consolide e integre en un texto único, debidamente regularizado, aclarado, armonizado y de acuerdo con las normas de lenguaje inclusivo, las modificaciones incorporadas desde su entrada en vigor en la Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje, de la Comunitat Valenciana».

valores ambientales, paisajísticos y culturales del territorio. Los criterios de sostenibilidad regulados en la ley son determinantes en la redacción de los planes, y su consideración desde las fases más tempranas de su elaboración contribuye a materializar este modelo urbanístico y territorial que promulga la norma. Estos criterios emanan de las normativas europeas expresadas en una gran cantidad de documentos (MULERO MENDIGORRI, 2015: 70 y 71), que van desde la propia Estrategia Territorial Europea, la Agenda Territorial Europea y el Libro Verde de la Cohesión Territorial, cuyas determinaciones han inspirado la “Estrategia Europea 2020, hacia un crecimiento económico inteligente, sostenible e integrador”, que apuesta por el fomento de las actividades que aprovechen las oportunidades que les ofrece el territorio sin menoscabar sus valores ambientales y culturales⁷. La ley de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje incorpora una nueva concepción del paisaje en la que las formas y los significados del territorio se consideran un patrimonio común de todos los ciudadanos de la Comunitat Valenciana (FLORIDO TRUJILLO, 2013: 178).

Continúa disponiendo la Directriz 55 de la Estrategia:

- “b) Definir perímetros de protección de los bienes culturales de relevancia local y regional, para una mejor integración de éstos con su entorno ambiental y paisajístico.
- c) Promover el conocimiento y disfrute de la dimensión social, histórica, espiritual y simbólica del patrimonio arquitectónico y de los paisajes culturales agrarios.
- d) Definir itinerarios, rutas y redes tematizadas de escala regional que incluyan activos ambientales, culturales, históricos y paisajísticos, cooperando con otros territorios para evitar su ruptura temática por límites administrativos”.

De la misma forma, al hilo de lo expuesto, se configura la normativa, con carácter complementario. La Ley del Patrimonio cultural valenciano que protege el patrimonio cultural de mayor interés, calificándolo como bienes de interés cultural (BIC) o bienes de relevancia local (BRL); por otra parte, la relación copiosa de todos aquellos bienes que forman parte de los distintos catálogos de protecciones municipales.

3. Implementación normativa ante el nuevo concepto

En la relación entre patrimonio, territorio y paisaje, la Ley de Patrimonio Cultural Valenciano, propone la creación del Inventario general del patrimonio cultural valenciano, donde se establecen las bases para la catalogación de bienes patrimoniales como monumentos, conjuntos históricos, sitios históricos, zonas arqueológicas, paleontológicas y parques culturales, entre otros; y la ley de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje, incorpora una nueva concepción del paisaje en la que las formas y los significados del territorio se consideran un patrimonio común de todos los ciudadanos de la Comunitat Valenciana.

Deviene necesaria la preservación del entorno de los bienes culturales, lo que apunta a la incorporación de estos elementos culturales a la Infraestructura Verde del territorio. Esta integración supone la consideración de estos elementos como hitos paisajísticos de la trama verde sobre los que se articularán estrategias de planificación y gestión paisajística en todas las escalas del territorio (ACOSTA BONO, FERNÁNDEZ CACHO, y FERNÁNDEZ-BACA CASARES, 2017: 111 y 112). Dentro de estas estrategias, la definición de perímetros de protección de los bienes culturales de relevancia territorial es fundamental para que los usos del territo-

⁷ Preámbulo, espíritu de la norma.

rio, actuales o planificados, en el entorno de estos elementos culturales armonicen con los valores del bien preservado.

Contando como elemento dinamizador con el turismo, se establecen como propuestas estratégicas priorizar itinerarios que tengan un contenido cultural amplio, vertebran el territorio y tengan ramificaciones fuera del propio ámbito valenciano. En este sentido, se proponen específicamente, “las rutas de Jaume I, que podrían contar con la colaboración de otras comunidades, e incluso el sur de Francia. Esta ruta se podría tematizar y enlazar con otras a partir de los hechos históricos y del legado patrimonial que todavía se conserva; la Vía Augusta, centrada en el patrimonio arqueológico, combinando su orientación cultural con actividades turísticas complementarias; Camino del Cid, coincidente, en parte, con las rutas anteriores, presenta la ventaja de tener un posicionamiento nacional más consolidado”. Todas ellas hoy implementadas⁸.

Rutas de patrimonio religioso (a través de “la luz de las imágenes”); actividades de tipo cultural-recreativo y turístico como la “Ruta dels Monestirs” en las comarcas de La Ribera, La Safor y La Vall d’Albaida; ruta de peregrinación de ámbito regional, o incluso nacional, al santuario de la Cueva Santa en la localidad de Altura desde la ciudad de Valencia, la cual supone aprovechar las vías verdes de la Vía Xurra y Ojos Negros como ruta de peregrinación, incorporando todo el patrimonio religioso del entorno y su conexión. Todo ello teniendo a favor la gran riqueza y diversidad de bienes patrimoniales (naturales y culturales); la presencia de un marco jurídico y legal que vela por la salvaguarda del patrimonio y el paisaje; y, las disposiciones legales que prescriben la catalogación de los bienes patrimoniales a escala municipal⁹.

4. Conclusiones

El balance positivo que puede hacerse tras una década después de la aprobación de las directrices generales y propuestas estratégicas, es que se ha iniciado la gestión unitaria del patrimonio natural y cultural desde su consideración como una red integrada e internamente articulada, con la oportunidad de fomento de recurso para el desarrollo socioeconómico de la Comunidad, siendo pretenciosa y muy ambiciosa la política anunciada, y marcando tendencia en su consideración; si bien, no ha culminado desde la normativa sectorial la sustitución de una ley parcheada de manera constante primera generación en la Comunidad Valenciana y que hoy debiera ser superada para constituir el marco legal sólido debidamente adaptado.

⁸ <https://politicaterritorial.gva.es/documents/20551069/166426134/15+Objetivo+13+Patrimonio+cultural/cdcdb106-abda-4ab4-83d9-22f2414d2205> (21/10/21); Ruta de Jaume I, implementada, <http://www.rutasjaumei.com/es/informacion-de-interes/254/descarga-la-guia-rutas-jaume-i-editada-por-turisme-comunitat-valenciana.php> (21/10/2021); <https://politicaterritorial.gva.es/es/web/vias-ciclopeatonales/ruta-historica-via-augusta> (21/10/2021); <https://www.caminodelcid.org/> (21/10/2021).

⁹ <https://politicaterritorial.gva.es/documents/20551069/166426134/15+Objetivo+13+Patrimonio+cultural/cdcdb106-abda-4ab4-83d9-22f2414d2205> (21/10/21); <https://www.valenciaturisme.org/que-hacer/ruta-de-los-monasterios/> (20/10/21).

Referencias bibliográficas

- Acosta Bono, G., Fernández Cacho, S. & Fernández-Baca Casares, R. (2017). “El patrimonio cultural en la Estrategia del Paisaje de Andalucía”. E-rph. Revista Electrónica de Patrimonio Histórico, 20, pp. 104-131.
- Castillo Ruiz, J. (2009). “La dimensión territorial del Patrimonio Histórico”. En Patrimonio histórico y desarrollo territorial (Castillo, J., Cejudo, E. y Ortega, A., eds.). Sevilla, Universidad Internacional de Andalucía, pp. 27-48.
- Florido Trujillo, G. (2013). “El patrimonio territorial en el plan de ordenación del territorio de Andalucía: indefiniciones y dificultades para un conocimiento preciso”, Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles, n.º 63, pp. 173-201.
- Mulero Mendigorri, A. (2015). “Hacia la gestión integrada del patrimonio en clave territorial: un análisis crítico a partir de la experiencia andaluza”. Investigaciones Geográficas, n.º 63, pp. 69-84.
- Taberner Pastor, F. (2020). “Instrumentos del planeamiento urbanístico en relación con el Patrimonio Cultural”, en Hervás Más (coord.). Nuevo Régimen Urbanístico de la Comunidad Valenciana ley 5/2014 de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, Valencia, Tirant lo Blanch, 2.ª Ed., pp. 197-228.

Resultados del Plan Especial de Protección del Medio Físico (PEPMF) de la provincia de Jaén tras 35 años de su aprobación

Juan Garrido Clavero¹, José Manuel Soto Rueda²
y Miguel Ángel Sánchez del Árbol³

Resumen

Transcurridos 35 años (1986-2021) de la aprobación de los Planes Especiales de Protección del Medio Físico y Catálogo de Espacios y Bienes Protegidos (PEPMFC) formulados para cada una de las provincias andaluzas, ya se puede calibrar sus efectos y valorar si han surtido efecto. Para ejemplificarlo, se ofrece una evaluación de la repercusión del PEPMFC de la provincia de Jaén, el que más superficie protegía. El objetivo es dirimir si, efectivamente, este plan ha logrado proteger al medio físico de sus amenazas y, en segunda instancia, si este tipo de planificaciones resultan exitosas.

Abstract

35 years (1986-2021) have passed since the approval of the Special Plans for the Protection of the Physical Environment and Catalog of Protected Spaces (PEPMFC). These were formulated for each of the Andalusian provinces. Now you can calibrate their effects and evaluate if they have had an effect. To exemplify this, the impact of the PEPMFC in Jaén has been evaluated. This was the one that protected the most surface. The objective is to determine if this plan has managed to protect the physical environment from its threats and if this type of territorial planning is successful.

Palabras clave

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

Keywords

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

1. Introducción

Los Planes Especiales de Protección del Medio Físico y Catálogo de Espacios y Bienes Protegidos (en adelante PEPMFC) formulados para cada una de las ocho provincias andaluzas, son algunos de los planes territoriales más antiguos, junto con el Plan Forestal Andaluz, de los actualmente vigentes en Andalucía. Treinta y cinco años hace ya desde su aprobación entre 1986 y 1987, si bien habían sido formulados unos años antes (1982), convirtiéndose en una de

¹ Doctor. Geógrafo. Politólogo. Antropólogo. Profesor Universidad de Jaén. jgclaver@ujaen.es

² Politólogo. Jurista. Doctorando en Ciudad, Territorio y Planificación Sostenible UGR. jomasoru@correo.ugr.es

³ Doctor. Geógrafo. Urbanista. Profesor Universidad de Granada. msdarbol@ugr.es

las primeras políticas públicas adoptadas por la recién constituida Junta de Andalucía, que para superarla atonía económica, el letargo social y la excesiva dependencia que el uso del espacio tenía de la iniciativa privada en la región apostó por una utilización y gestión más planificada de los recursos del medio.

Las numerosas situaciones que por entonces generaban importantes perjuicios medioambientales y socioeconómicos, denunciadas desde diferentes foros técnicos, científicos y sociales comprometidos con la mejora en la gestión de los recursos naturales, supuso parte significativa de la promoción de estos planes, que pretendían resolver “la existencia de prácticas de aprovechamientos de recursos, que tienden a agotarlos indebidamente; la localización de determinadas actividades, que tienden a producir impactos negativos sobre el medio rural y natural; y la expansión de procesos urbanos con efectos poco deseables sobre el hábitat” (Orden de 17 de noviembre de 1982, del Consejero de Política Territorial e Infraestructura, por la que se encomienda a la Dirección General de Urbanismo la redacción de los Planes Especiales de Protección del Medio Físico de las provincias andaluzas). Para ello planteó “diseñar una normativa de planeamiento de ámbito provincial que constituya el marco legal operativo a partir del cual regular los aprovechamientos sociales del territorio desde la perspectiva de la necesaria protección y conservación de sus características; y elaborar y compatibilizar las directrices de utilización y gestión de los recursos naturales de la provincia a fin de mejorar sus posibilidades de aprovechamiento a corto, medio y largo plazo” (DGU, 1984: 3).

En los años transcurridos, y pese a la relevancia adquirida desde un primer momento, no parece que se haya afrontado un seguimiento y evaluación exhaustivo de estos planes (excepción hecha de la revisión planteada para la provincia de Granada en 1993 (COPT, 1993), que quedó en fase de avance, y el estudio de seguimiento encargado por la Dirección General de Urbanismo en ese mismo año para la provincia de Córdoba (PAREJA y LEIVA, 1993), que quedó inédito. Es por ello que puede considerarse de interés abordar su seguimiento y evaluación, ahora que se cumplen tres décadas de su aprobación.

Para encarar este seguimiento y evaluación se ha acotado el trabajo al Plan Especial de Protección del Medio Físico y Catálogo de Espacios y Bienes Protegidos de la provincia de Jaén. Se ha escogido esta provincia, en primer lugar, porque recientemente algunos de los autores han sido concesionarios de un proyecto de investigación al respecto promovido por el Instituto de Estudios Giennenses de la Diputación Provincial de Jaén, institución que tiene como finalidad el fomento y la administración del estudio, investigación y divulgación, precisamente, de las peculiaridades de esta provincia; en segundo término, porque los autores podían contar con informes e informantes de primera mano (redactores de otros PEPMFC, gestores públicos y consultores privados); en tercer lugar, porque esta provincia podía ejemplificar buena parte de las casuísticas a las que se enfrentó el PEPMFC, al contener ecosistemas señeros, destacadas formaciones geomorfológicas, reductos agrosistémicos de gran interés ambiental, cultural y paisajístico, medias y altas cumbres, así como yacimientos de primera entidad; en cuarto lugar porque, este fue el PEPMFC que protegió más superficie de entre todas las provincias andaluzas (el 43,48% de la Provincia y el 23,54% de Andalucía); y finalmente, porque se encuentra bien documentada y profusamente estudiada gracias, precisamente, al Instituto de Estudios Giennenses y los investigadores de la Universidad de Jaén.

Con el estudio del PEPMFC de la provincia de Jaén se pretende concretar su capacidad para ordenar los usos y actividades en suelo no urbanizable y proteger los espacios y bienes del medio físico giennense. Para ello se ha escudriñado la situación de partida y el momento en el que se encuentran cada uno de los espacios catalogados por dicho plan. Esto se ha realizado a través de una doble constatación: en primer lugar, mediante el cotejo de imágenes del lugar entre 1989 y 2021; y en segundo término, a través del análisis de la evolución de los usos del suelo entre 1984 y 2018.

Así pues, con este trabajo se pretende lograr un mayor conocimiento de un plan que empieza a olvidarse, pero que sigue vigente en buena parte de la provincia de Jaén, ya sea directamente en los municipios que no tienen aprobado planeamiento urbanístico general ni planes de ordenación del territorio de ámbito subregional (20 de los 97 municipios de la Provincia) o indirectamente (por haber sido subsumido en los planes urbanísticos generales de los pertinentes municipios o en la planificación ambiental de los respectivos Espacios Naturales Protegidos (49 de los 97 municipios de la Provincia).

2. Metodología

Dichos trabajos se encuadrarían dentro del análisis de políticas públicas, y en concreto en el seguimiento y evaluación de un plan de carácter territorial. Es por ello que para homologar el estudio con el análisis de otras políticas públicas andaluzas se van a seguir las recomendaciones de la *Guía de seguimiento y evaluación de los planes de actuación de los servicios públicos* (OMSP, 2008), así como los planteamientos de algunos autores especializados en la materia (BENABENT, 2007, 2014, 2016; GARRIDO, 2017, 2020; GARRIDO y SOTO, 2019; SEGURA y PEDREGAL, 2014, 2017; SEGURA, 2017, 2019; SEGURA y ELORRIETA, 2019; SOTO y GARRIDO, 2019...) y las conclusiones de algún proyecto de investigación específico, como el GOBETER II Gobernanza Efectiva del Territorio: Actualización y Propuestas para la aplicación de una política de ordenación del territorio comprehensiva en España (Proyecto I+D+i. Convocatoria 2016. Programa Estatal de Investigación, Desarrollo e Innovación Orientada a los Retos de la Sociedad CSO2016-78169-R).

Según esta guía, el seguimiento/evaluación del PEPMFC jiennense va a ser realizado: *In itinere*, es decir, durante la vigencia del Plan; externa, al realizarse por un investigador ajeno o no vinculado al Plan; con finalidad de balance o conclusiva, pues aunque no ha sido derogado o sustituido sí que va a analizarse como un punto y aparte, como un momento clave; y en cuanto a su contenido va a atender tanto al diseño como al proceso, a los resultados e impactos y a la calidad del Plan como política pública, si bien los resultados e impactos ocuparán la mayor parte de la dedicación.

Es preciso destacar que “Estos tipos de evaluación, aunque no constituyen tipos excluyentes, determinan en buena manera las técnicas de análisis más idóneas que han de utilizarse en cada caso” (OMSP, 2008; 55). Estas pueden diferenciarse, básicamente, entre técnicas de recogida de información y técnicas de análisis. De entre las principales técnicas de recogida de información y de análisis se han escogido, por su oportunidad, las siguientes para el seguimiento y evaluación del PEPMFC de la provincia de Jaén:

Técnicas de recogida de datos:

- Revisión documental: El propio Plan, citas normativas de referencia, fuentes institucionales oficiales, planes generales urbanísticos y planes subregionales aprobados y vigentes en la Provincia, artículos científicos editados, referencias periodísticas publicadas y citas relacionadas. La lectura interpretativa de estos documentos permitirá recuperar parte del pasado del Plan y fijar algunas de las relaciones causa-consecuencias sucedidas.
- Observación directa: Hay cuestiones que sólo pueden abordarse desde la observación directa, bien porque no existen fuentes documentales, no son conclusivas o resultan contradictorias; o bien porque no existen confidentes a los que entrevistar u ocultan la información, ya sea deliberadamente o no. En estos casos se ha procedido a través de la observación directa, que ha consistido en la visita de todos los espacios catalogados y la captura de imágenes representativas de lo observado.

- Entrevista en profundidad: A fin de reforzar la revisión documental interpretativa y la observación directa llevada a cabo, se ha intentado realizar entrevistas presenciales a algunos de los actores implicados en el diseño, elaboración y gestión del Plan.

Técnicas de análisis:

- Análisis de cambios a través de la comparativa de imágenes: Aprovechando la oportunidad que brinda la disponibilidad de un importante archivo de imágenes inéditas de los espacios naturales de la provincia de Jaén captadas en las investigaciones que el profesor Miguel Ángel Sánchez del Árbol realizó entre abril de 1988 y febrero de 1991 para identificar los espacios degradados de la provincia de Jaén, se pensó en la posibilidad de volver a realizar estas fotografías desde las mismas posiciones que fueron tomadas tres décadas después. El propósito es comparando ambas tomas inferir los cambios sucedidos, destacando los elementos del medio físico que han desaparecido, surgido o transformados, para conjeturar sobre las causas que lo han motivado. Esta técnica es semejante a la desplegada por el Observatorio y Archivo de los Paisajes Andaluces (OAPA), que busca “abordar el análisis de la situación, la evolución y las tendencias de cambio apreciables en los paisajes de Andalucía” (JIMÉNEZ, 2016: 9), precisamente a través de la comparativa de imágenes captadas en un mismo punto pero en distintos momentos; por consiguiente se trata de una técnica consolidada.
- Análisis de impactos a través de la evolución de los usos del suelo: Para realizar un análisis de este tipo es imprescindible contar con una distribución cartográfica de los usos del suelo, un refrendo estadístico de las superficies adscritas a cada uso y varios cortes temporales para esta cartografía y estadística. Esta información se encuentra disponible en los Mapas de Usos y Coberturas Vegetales del Suelo de Andalucía (MUCVA), editados para distintos años, si bien en esta ocasión sólo se va a considerar el MUCVA de 1984 (mapa inmediatamente anterior a la aprobación del PEPMFC). Como el último MUCVA es de 2007, para intentar prolongar la secuencia hasta tiempos recientes se ha recurrido al Sistema de Información sobre el Patrimonio Natural de Andalucía (SIPNA), lo que ha permitido actualizar los datos hasta 2018. Para homologar las 114 clases de usos del suelo del MUCVA y las 171 del SIPNA ambas se han agrupado en 12 clases, lo que ha permitido la comparativa y ha facilitado la labor de síntesis. Este arduo trabajo ha sido facilitado por el profesor Antonio Garrido Almonacid (Departamento de Ingeniería Cartográfica de la Universidad de Jaén), que ha cedido temporalmente dichos trabajos para la confección de esta investigación. Con ello se ha logrado una cartografía y una estadística propias, lo que permitirá el análisis diacrónico por comparación, y la obtención de las transferencias/permutas de usos, así como las tendencias de evolución. Todo ello se llevará a cabo mediante el empleo de sistemas de información geográfica y hojas de cálculo de software libre. Esta técnica será muy recurrente para la obtención de conclusiones en cuanto a los resultados e impactos dados, ya que no sólo permitirá cifrarlos, sino que además ayudará a establecer relaciones de causalidad y proyecciones inmediatas entre si.

3. Resultados

Los espacios catalogados por el PEPMFC de la provincia de Jaén suman en total 575.997 hectáreas, el 42,70% de toda la Provincia (aunque si se tiene en cuenta la superficie Espacio de Protección Cautelar de la Ribera del Guadalbullón la superficie total ascendería a 586.261 hectáreas y supondría el 43,48% de la Provincia.). En 1984 la mayor parte de esta superficie

estaba ocupada por matorral (64,28%), seguido de lejos por la formación arbolada (12,96%) y los pastos (10,72%). Por consiguiente en ellos predominaba mayoritariamente el uso forestal (89,20%), las infraestructuras eran prácticamente inexistentes (1,91%) y los usos agrarios (8,89%) básicamente se repartían entre olivares (4,80%) y herbáceos (3,46%). Esto suponía que al iniciarse los estudios para la confección del PEPMFC los espacios catalogados por éste eran esencialmente forestales y tenían escasa presencia antrópica, que se limitaba a algunos enclavados agrícolas mínimos.

CÓDIGO	USO DEL SUELO	USO 1984	% TOTAL
1	Infraestructuras urbanas	538	0,09
2	Infraestructuras del mundo rural	262	0,05
3	Usos relacionados con el agua	58	0,01
4	Infraestructuras de almacenamiento de agua	5.460	0,95
5	Vegetación de ribera	6.721	1,17
6	Cultivos herbáceos (se incluyen los invernaderos)	19.956	3,46
7	Olivar	27.656	4,80
8	Otros leñosos (incluye viñedo, cítricos y frutales) cascara)	3.619	0,63
9	Formación arbolada	74.642	12,96
10	Matorral	370.253	64,28
11	Pastos	61.760	10,72
12	Otros elementos del paisaje	5.072	0,88
TOTAL		575.997	100,00

Tabla 1. Usos del suelo en los espacios catalogados por el PEPMFC de la provincia de Jaén a fecha de 1984 (antes de aprobarse). Fuente: Antonio Garrido Almonacid y Juan Garrido Clavero a partir de los datos del MUCVA, 1984.

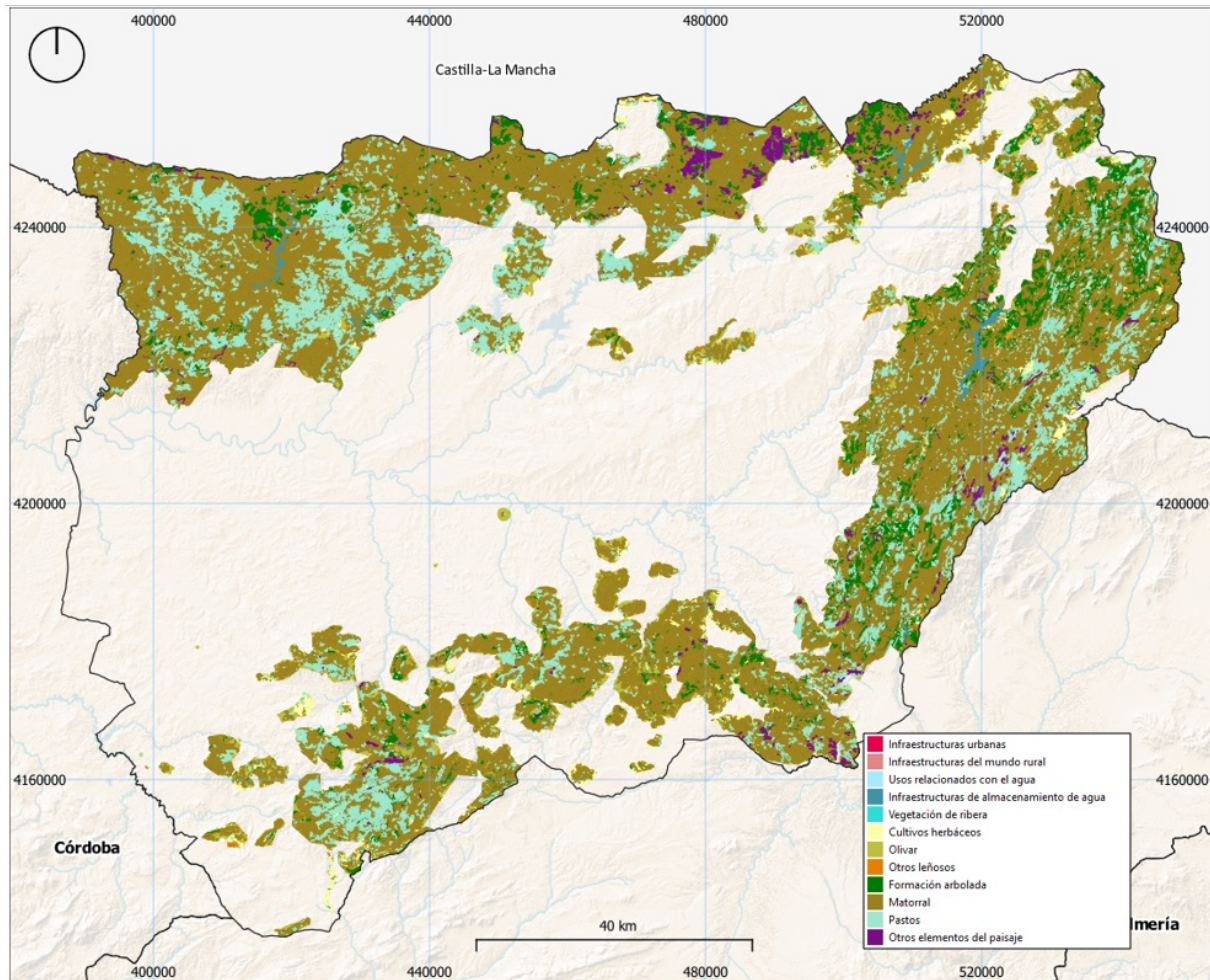


Imagen 1. Usos del suelo en los espacios catalogados por el PEPMFC de la provincia de Jaén a fecha de 1984 (antes de aprobarse). Fuente: Antonio Garrido Almonacid y Juan Garrido Clavero a partir de los datos del MUCVA, 1984.

En 2018 la mayor parte de esta superficie seguía siendo de matorral (46,69%), aunque la distancia con el resto de usos predominantes, formación arbolada (21,64%) y pastos (18,45%), se había reducido drásticamente al decrecer el primero e incrementarse los otros. Así, los usos forestales se habían incrementado levemente (del 89,20 al 89,92%), los agrícolas habían decrecido ligeramente (del 8,89 al 8,05%), aunque ya no se lo repartían entre el olivar y los herbáceos, sino que el olivar se había convertido en el predominante (6,48%), y las infraestructuras habían crecido mínimamente (2,03%), sobre todo las urbanas.

CÓDIGO	USO DEL SUELO	USO_2018	%_TOTAL
1	Infraestructuras urbanas	4.370	0,76
2	Infraestructuras del mundo rural	479	0,08
3	Usos relacionados con el agua	326	0,06
4	Infraestructuras de almacenamiento de agua	6.511	1,13
5	Vegetación de ribera	5.557	0,96
6	Cultivos herbáceos (se incluyen los invernaderos)	6.336	1,10
7	Olivar	37.310	6,48
8	Otros leñosos (incluye viñedo, cítricos y frutales) cascara)	2.689	0,47
9	Formación arbolada	124.657	21,64
10	Matorral	268.912	46,69
11	Pastos	106.274	18,45
12	Otros elementos del paisaje	12.577	2,18
TOTAL		575997,03	100,00

Tabla 2. Usos del suelo en los espacios catalogados por el PEPMFC de la provincia de Jaén a fecha de 2018 (última disponible). Fuente: Antonio Garrido Almonacid y Juan Garrido Clavero a partir de los datos del SIPNA, 2018.

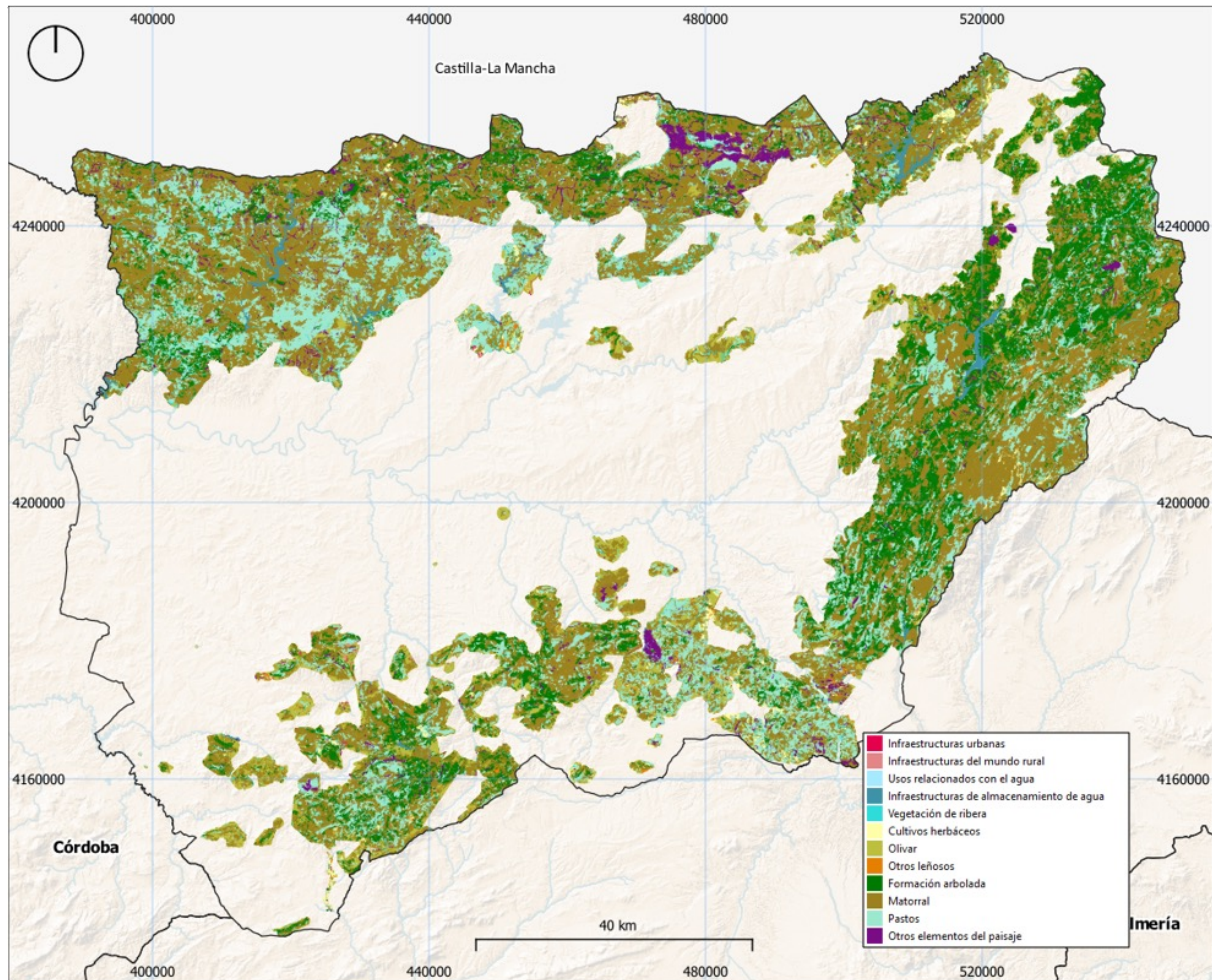


Imagen 2. Usos del suelo en los espacios catalogados por el PEPMFC de la provincia de Jaén a fecha de 2018 (última disponible). Fuente: Antonio Garrido Almonacid y Juan Garrido Clavero a partir de los datos del SIPNA, 2018.

Estos cambios sucedidos entre 1984 y 2018 supusieron, en su conjunto, una variación de usos del 41% de la superficie de los espacios catalogados por el PEPMFC, en otras palabras, el 59% de esta superficie permaneció inmutable a lo largo de todo este tiempo. Las principales permutas sucedieron al pasar el matorral a formación arbolada (28,58%) y a pastos (26,86%), y dentro de los usos no forestales destacaría el paso de herbáceos a olivar (2,83%).

EVOLUCIÓN DE LOS USOS DEL SUELO 1984 - 2018			
CÓDIGO	EVOLUCIÓN	1984-2018	% TOTAL
1	Cambio en el uso del suelo	236.237	41,01
2	Permanencia en el uso del suelo	339.760	58,99
TOTAL		575.997	100,00
PRINCIPALES CAMBIOS EN LOS USOS DEL SUELO 1984 - 2018			
	EVOLUCIÓN	1984-2018	% TOTAL
	Matorral - Formación arbolada	67.505	28,58
	Matorral - Pastos	63.453	26,86
	Pastos - Matorral	21.684	9,18
	Formación arbolada - Matorral	16.842	7,13
	Matorral - Otros elementos del paisaje	8.799	3,72
	Herbáceos - Olivar	6.674	2,83
	Formación arbolada - Pastos	5.696	2,41
	Otros Cambios	45.584	19,30
TOTAL		236.237	100,00

Tabla 3. Evolución y principales cambios en los usos del suelo de los espacios catalogados por el PEPMFC de la provincia de Jaén entre 1984 y 2018. Fuente: Antonio Garrido Almonacid y Juan Garrido Clavero a partir de los datos del MUCVA, 1984 y el SIPNA, 2018.

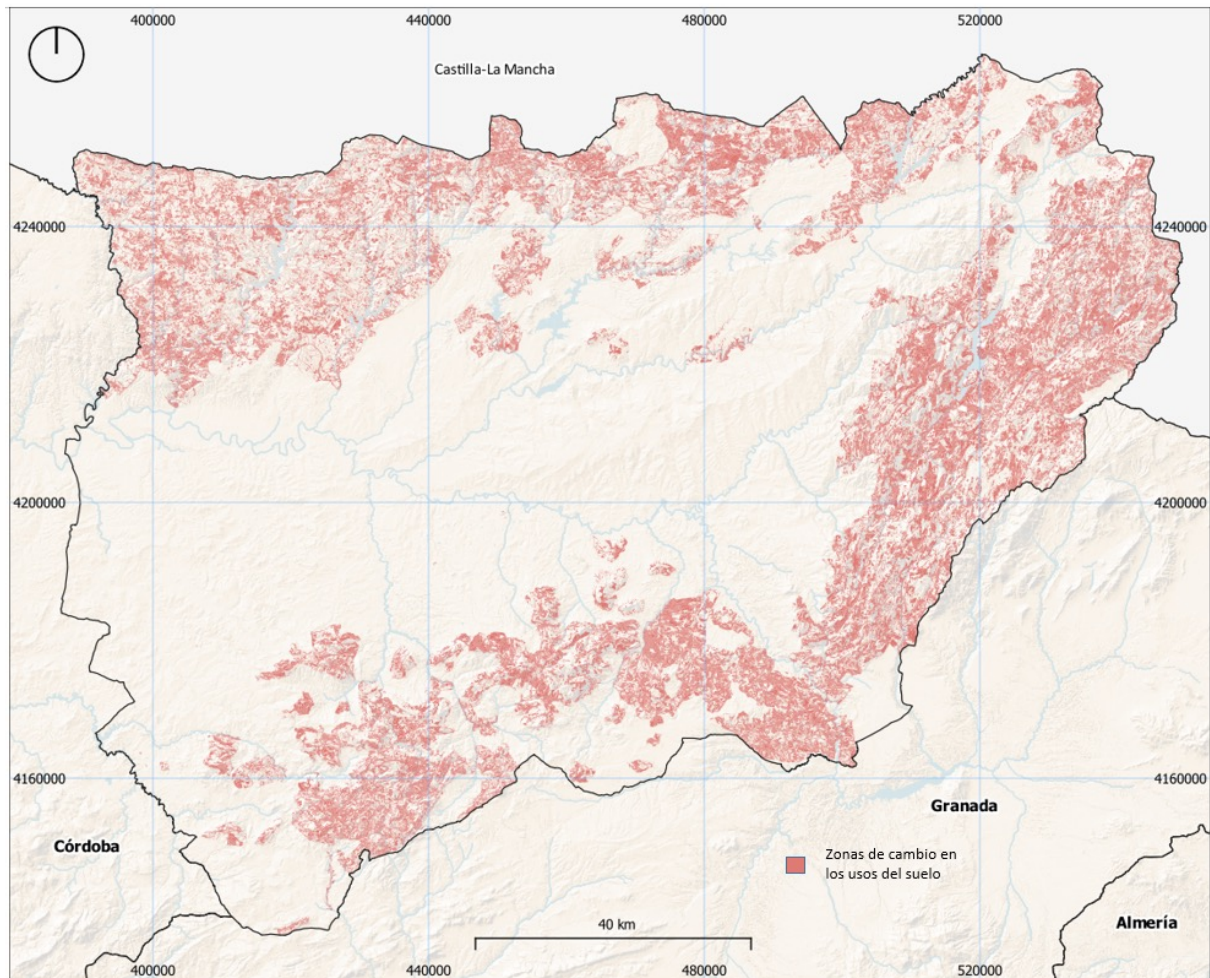


Imagen 3. Principales cambios en los usos del suelo de los espacios catalogados por el PEPMFC de la provincia de Jaén entre 1984 y 2018. Fuente: Antonio Garrido Almonacid y Juan Garrido Clavero a partir de los datos del MUCVA, 1984 y el SIPNA, 2018.

De la evolución de los usos del suelo en los 34 años transcurridos entre las fechas de análisis puede inferirse:

- Primero, que los espacios catalogados por el PEPMFC de la provincia de Jaén han logrado su objetivo de preservar la masa forestal, que no sólo se ha mantenido, sino que incluso se ha incrementado en un 0,62%.
- Segundo, que esa masa forestal ha evolucionado en su serie climática al pasar de estadio matorral a arbolado. Las causas pueden hallarse, en parte, en la evolución natural de la vegetación, que una vez libre de las labores de aprovechamiento maderero, carboneo y pastoreo a las que se venía sometiendo tradicionalmente ha crecido sin cortapisas (ARAQUE Y SÁNCHEZ, 2007).
- Tercero, que aunque buena parte del matorral ha pasado a arbolado, no es despreciable la proporción de matorral que ha variado a pastizal. Algunas de las causas que apuntan a este hecho habría que buscarlas en los reiterados incendios forestales sucedidos en la Provincia (ARAQUE, 1999), que en ocasiones afectaron a estos espacios catalogados por el PEPMFC. Otras causas, estas con menor relevancia, podría ser el desbroce del matorral

para la implantación de cortafuegos como medida frente a los incendios forestales o la obstaculización de infraestructuras (tendidos eléctricos, carreteras, etc.), la roturación del matorral para dar cabida a los pastos ganaderos (fundamentalmente en las zonas adhesionadas) o la apertura de canteras (para la extracción de áridos y rocas más nobles).



Imagen 4. Evolución de la masa forestal 1989-2021 en el Complejo Serrano de Interés Ambiental CS-21 Sierra Mágina. Fuente: Miguel Ángel Sánchez del Árbol y Juan Garrido Clavero.

- Cuarto, que algunos pastos han evolucionado a matorral siguiendo su serie climática. Tras ello se encuentra la bajada en la presión ganadera, que en algunos espacios llegó incluso a ser regulada, pero que la realidad socioeconómica ha hecho que caiga por su propio peso al resultar una actividad poco rentable, particularmente en los complejos serranos de la montaña media giennense. Todo ello no es sino parte de ese abandono que el mundo más rural está sufriendo en los últimos años (SÁNCHEZ, GARRIDO y GALLEGRO, 2020).
- Quinto, que algunos bosques han pasado a matorrales, aunque en este caso no tanto por empeorar sus condiciones naturales, sino como fruto de la gestión forestal practicada sobre estos espacios catalogados por el PEPMFC, y muy particularmente sobre aquellos en los que han recaído otras figuras de protección añadidas, como es el caso de los constituyentes de la Red de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía (RENPA). Sobre los mismos se han realizado intensas labores de entresaca de la masa forestal otrora reforestada, favoreciendo así el bosque mediterráneo originario, en algunos casos más semejantes a formaciones de matorral que de arbolado (ARAQUE Y SÁNCHEZ, 2009).

- Sexto, que los numerosos enclavados agrícolas que se dispersan por estos espacios se han reducido, pasando a superficie forestal, como consecuencia del abandono de la agricultura de montaña, insostenible exclusivamente desde el punto de vista económico. Esto ha hecho que proliferen no pocos problemas ambientales, que se haya perdido diversidad ecológica y paisajística, y que, en definitiva, se alteren las condiciones de un medio que venía albergando estas prácticas desde tiempos remotos, una vez que se habían adaptado perfectamente al mismo. Este es hoy por hoy uno de los principales problemas de estos espacios, suponiendo un nuevo reto para su planificación.



Imagen 5. Abandono agrícola 1989-2021 en el Complejo Serrano de Interés Ambiental CS-21 Sierra Mágina. Fuente: Miguel Ángel Sánchez del Árbol y Juan Garrido Clavero.

- Séptimo, que la mayor parte de los enclavados agrícolas que aún subsisten han dejado de ser equilibradamente mitad olivar, mitad herbáceos (4,80% y 3,46% respectivamente en 1984), para dedicarse mayoritariamente al olivar (1,10% y 6,48% respectivamente en 2018). Este hecho hay que justificarlo en las ventajas económicas que el olivar ha adquirido desde la entrada de España en la Unión Europea, además de por la larga tradición existente en la Provincia; y su principal consecuencia es que se ha perdido diversidad ecosistémica y paisajística.
- Octavo, que aunque el porcentaje de infraestructuras se ha incrementado (+0,12%), el PEPMFC ha logrado contener su expansión desmedida en sus espacios catalogados, permitiendo sólo las infraestructuras o edificaciones que resultasen imprescindibles para el mantenimiento de la actividad agraria y la gestión forestal. No obstante, cabe destacar el importante incremento de las infraestructuras urbanas (+0,67%), en parte encubierta

tras las concesiones de autorizaciones para “naves de aperos”, en parte resultado del crecimiento urbano por los espacios catalogados que se encuentran inmediatamente contiguos a núcleos de población preexistentes.



Imagen 6. Proliferación de edificaciones 1989-2021 en el Paisaje Agrario Singular AG-1 Huertas de Pegalajar. Fuente: Miguel Ángel Sánchez del Árbol y Juan Garrido Clavero.

4. Conclusiones

El PEPMFC de la provincia de Jaén pone de manifiesto que la protección del medio físico, si se implementa correctamente, puede ayudar a preservar la masa forestal. Ahora bien, esta preservación puede estar fundamentada en políticas activas de reforestación, políticas latentes de conservación o simplemente por el abandono del mundo rural. Del análisis del presente proyecto de investigación se infiere que las políticas latentes de conservación, en este caso representada por el PEPMFC, son efectivas para tales fines, ya que no sólo han mantenido sino que han favorecido el incremento de la masa forestal ligeramente.

Pero es que además de incrementarla cuantitativamente lo ha hecho cualitativamente, pues buena parte de estas formaciones forestales han evolucionado hacia su serie climática. Ello se ha debido, en buen parte, a las medidas de limitación de usos y actividades planteadas en el PEPMFC, ya que las restricciones a la explotación maderera, el carboneo, la recolección, la caza o el pastoreo han propiciado que la flora y fauna se regenere y sea capaz de completar sus ciclos vitales. Aunque esto no siempre ha sido posible, interrumpiéndose particularmente cuando ha sucedido alguna catástrofe natural o de origen antrópico (riesgos naturales, incendios intencionados, roturaciones provocadas, etc.), en general ha prevalecido la preservación,

limitándose los cambios a zonas y motivaciones muy puntuales, casi inapreciables para la función inspectora. El efecto de la ampliación de un olivar, la construcción de una aparente nave de aperos, la roturación del monte para albergar la zona de protección de un tendido eléctrico, una carretera, un cortafuegos o el vial de un campo de aerogeneradores, acaban por diluirse en el contexto mayoritariamente natural de los espacios protegidos catalogados por el PEPMFC.

Sólo en aquellos espacios que comparten escenario con los entornos urbanos se ha llevado más al límite el cumplimiento de las determinaciones del PEPMFC. Los importantes e influyentes intereses de esta franja fronteriza son los que quizás más hayan tensionado su cumplimiento, y aunque no siempre el conflicto se ha resuelto favorablemente, las restricciones impuestas y en algunos casos la ejecución de acciones ejemplares, han jugado un valiosísimo papel disuasorio, evitando el incumplimiento masivo.

Y sin embargo, el mayor de los problemas a los que se enfrenta el PEPMFC de la provincia de Jaén no es su cumplimiento, ni siquiera la efectiva labor inspectora de la que debe acompañarse, sino que éste radica en el hecho de que a medida que se van aprobando planes de ordenación del territorio de ámbito subregional, el PEPMFC se va derogando en aquellos municipios afectados por los mismos; de forma que cuando estos municipios cuentan con planeamiento urbanístico anterior a la aprobación del PEPMFC de la provincia de Jaén (07/07/1986), y por consiguiente no incluían sus determinaciones, su suelo no urbanizable queda en una especie de limbo regulatorio, en el que no resulta de aplicación más que las prescripciones de la planificación sectorial, excesivamente específica y ajustada a su motivo, y la ordenación territorial, muy genérica y ambigua para ser aplicada a escala local. Es por ello que, como se sostiene en la *Guía para una gobernanza efectiva del territorio* (Farinós y Garrido, 2021) es conveniente no dejar paralizados los planes ni dejarlos morir sin concluirlos, pues de ello se derivan nuevos efectos que pueden dar al traste con todo lo logrado durante años.

Referencias bibliográficas

- Araque, E. (1999). *Incendios históricos: una aproximación multidisciplinar*, Jaén. Universidad Internacional de Andalucía.
- Araque, E. & Sánchez, J. D. (2007). *Los montes andaluces y sus aprovechamientos: experiencias históricas y propuestas de futuro*, Jaén. Universidad de Jaén.
- Araque, E. & Sánchez, J. D. (2009). *Replacación forestal en Andalucía: intervenciones históricas y situación actual*, Jaén. Universidad de Jaén.
- Benabent, M. (2007). «Los planes de Ordenación del Territorio en España. De la Instrumentación a la Gestión». Ponencia presentada al V CIOT, Málaga, del 22-24 de noviembre. https://e32dd194-7a11-49ae-bc99-46a99ab35c9e.filesusr.com/ugd/1c299f_cb6e7d034eef42f2bcfd80224ec2ad4c.pdf (consulta: 11/10/2021).
- Benabent, M. (2014). *Introducción a la teoría de la planificación territorial*, Sevilla. Universidad de Sevilla.
- Benabent, M. (2016). «Teorías de la planificación territorial: métodos de decisión. Ciudad y Territorio», *Estudios Territoriales*, XLVIII(189), pp. 353-368.
- COPT [CONSEJERÍA DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES, JUNTA DE ANDALUCÍA] (1993). *Revisión del PEPMFC de la provincia de Granada, Avance*. Sevilla, Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo.
- DGU [DIRECCIÓN GENERAL DE URBANISMO, CONSEJERÍA DE POLÍTICA TERRITORIAL Y ENERGÍA, JUNTA DE ANDALUCÍA] (1984). *Programa de Planes Especiales de Protección del Medio*

- Físico de ámbito provincial*, Delegación Territorial de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio en Granada, Expediente de Tramitación del PEPMFC.
- Farinós, X. (coord.) & Garrido, J. (eds.) (2021). *Guía para una gobernanza efectiva del territorio: Un decálogo para la buena práctica de la Ordenación del Territorio en España*, Valencia, Universitat de València.
- Garrido, J. (2017). *La incidencia de las políticas públicas en las transformaciones territoriales: el PEPMFC de la provincia de Granada*, (Tesis doctoral inédita). Universidad de Granada. TESEO.
- Garrido, J. (2020). «Cuestiones preliminares a abordar en la concreción de una propuesta metodológica para el seguimiento y evaluación de planes territoriales en España», *Investigaciones Geográficas*, (73), pp. 75-94. <https://doi.org/10.14198/INGEO2020.GC>
- Garrido, J. y Soto, J. M. (2019). «El decano de la planificación territorial en Andalucía: Seguimiento y evaluación del PEPMFC para la provincia de Granada». Ponencia presentada al IX CIOT, Santander, del 13-15 de marzo. https://e32dd194-7a11-49ae-bc99-46a99ab35c9e.filesusr.com/ugd/1c299f_e2bc9ec16b254af6ac74d6173e42dad7.pdf (consulta: 11/10/2021).
- Jiménez, Y. (dir.) (2016). *Observatorio y Archivo de los Paisajes de Andalucía (OAPA). Principios y métodos*, Granada, Universidad de Granada y Centro de Estudios Paisaje y Territorio.
- OMSP [Observatorio para la Mejora de los Servicios Públicos de la Dirección General de Modernización e Innovación de los Servicios Públicos, Consejería de Justicia y Administración Pública, Junta de Andalucía] (2008). *Guía de seguimiento y evaluación de los planes de actuación de los servicios públicos*, Sevilla, Consejería de Justicia y Administración Pública.
- Pareja, G. & Leiva, A. (1993) *Eficacia y seguimiento del PEPMFC (1986-1992)*, Sevilla, Documento inédito, encargado por la Dirección General de Urbanismo.
- Sánchez, J. D., Garrido, A. & Gallego, V. J. (2020). «Retrosceso demográfico y recomposición del poblamiento rural en la provincia de Jaén» *Polígonos. Revista de Geografía*, 32 (2020); pp. 15-29 <http://revpubli.unileon.es/ojs/index.php/poligonos/article/view/6402/4939>
- Segura, S. & Pedregal, B. (2014). «Mecanismos de evaluación y seguimiento en planes de ordenación del territorio de Andalucía». *Perspectiva Geográfica*, 19(2), pp. 357-378. <https://doi.org/10.19053/01233769.4104>
- Segura, S. & Pedregal, B. (2017). «Monitoring and Evaluation Framework for Spatial Plans: A Spanish Case Study». *Sustainability*, 9, 1706, pp. 1-19. <https://doi.org/10.3390/su9101706>
- Segura, S. (2017). *Mecanismos de evaluación, seguimiento y gestión de instrumentos de ordenación del territorio. Análisis internacional comparado*, (Tesis doctoral inédita). Universidad de Sevilla. TESEO.
- Segura, S. (2019). «Marco conceptual y componentes clave para el seguimiento y evaluación en la ordenación del territorio». *TERRA Revista de Desarrollo Local*, 5, pp. 83-104. <https://doi.org/10.7203/terra.5.14526>
- Segura, S. & Elorrieta, B. (2019). «El seguimiento y la evaluación de planes territoriales en España: una visión regional comparada». Ponencia presentada al IX CIOT, Santander, del 13-15 de marzo. https://e32dd194-7a11-49ae-bc99-46a99ab35c9e.filesusr.com/ugd/1c299f_e2bc9ec16b254af6ac74d6173e42dad7.pdf (consulta: 11/10/2021).
- Soto, J. M. & Garrido, J. (2019). La evaluación de Impacto Territorial (EIT). «Sobre la posibilidad de su institucionalización en Andalucía (España)». Ponencia presentada al IX CIOT, Santander, del 13-15 de marzo. https://e32dd194-7a11-49ae-bc99-46a99ab35c9e.filesusr.com/ugd/1c299f_e2bc9ec16b254af6ac74d6173e42dad7.pdf (consulta: 11/10/2021).

El área metropolitana de Madrid: un caso singular de (des)institucionalización*

Moneyba González Medina¹ y Sonia De Gregorio Hurtado²

Resumen

El área metropolitana ha emergido como la escala territorial óptima para el desarrollo sostenible en el contexto de la globalización, habiendo sido potenciada en la última década por diferentes países europeos. El caso español, y dentro de este, el de la ciudad de Madrid y los municipios integrados en su área funcional constituye un caso de interés debido a su singularidad. A pesar de ser una de las áreas más pobladas de Europa no se ha dotado aún de una autoridad metropolitana, más bien al contrario, habiéndose dado desde la creación del ente regional (Comunidad Autónoma de Madrid) en 1983 un proceso de (des)institucionalización de la cuestión metropolitana que hoy permite afirmar que el tema está fuera de la agenda política a nivel regional y local.

Este trabajo aborda dicho caso desde la constatación de la falta de estudios que analicen las razones por las que el proyecto metropolitano de Madrid no ha sido reactivado o que exploren si existe una “demanda de metropolitanización”. En esta comunicación se presentan los resultados preliminares desarrollados en el marco del proyecto METROGOV. El objetivo es ofrecer una panorámica del caso para conocer la evolución y el estado de la cuestión, además de plantear los siguientes pasos de la investigación.

Abstract

Metropolitan areas have emerged as the optimal territorial scale for sustainable development in the context of globalization. They have been promoted in the last decade by different European countries. The Spanish case, and within this, that of the city of Madrid and the municipalities integrated in its functional area, constitutes a case of interest due to its uniqueness. Despite being one of the most populated areas in Europe, it has not yet been endowed with a metropolitan authority, quite the contrary, since the creation of the regional entity (Autonomous Community of Madrid) in 1983 it is possible to identify a process of (de)institutionalization of the metropolitan issue that today allows us to argue that it is outside the political agenda at the regional and local level.

This paper addresses the case of Madrid since there is a lack of studies that analyse the reasons why the Madrid metropolitan project has not been reactivated or that explore whether there is a “demand

¹ Doctora en Ciencia Política y de la Administración. Profesora de Ciencia Política de la Universidad Autónoma de Madrid. moneyba.gonzalez@uam.es

² Doctora en Arquitectura y Urbanismo. Profesora de Urbanismo de la Universidad Politécnica de Madrid. sonia.degregorio@upm.es

* Esta investigación está siendo desarrollada en el marco del proyecto “Gobernanza metropolitana en España: Institucionalización y modelos” (METROGOV), financiado por el Plan Nacional de I+D+i 2019 del Ministerio de Ciencia e Innovación (PID2019-106931GA-I00).

for metropolitanization”. This paper presents the preliminary results achieved in the framework of the METROGOV project. The objective is to offer an overview of the case focusing on its evolution and the state of the matter, as well as advancing in the definition of the next steps of the research.

Palabras clave

Área metropolitana, metropolización, Comunidad Autónoma de Madrid, institucionalización de dinámicas territoriales.

Keywords

Metropolitan Area, metropolitanization, Region of Madrid, institutionalization of territorial dynamics.

1. Introducción

El área metropolitana se considera la escala territorial óptima para el desarrollo en el contexto de la globalización. Por ello, varios países europeos han promovido en época reciente reformas institucionales dirigidas a su formalización (p. ej. Italia o Francia). En otras ocasiones, el surgimiento de un área metropolitana ha sido más bien el resultado de acuerdos adoptados en contextos caracterizados por una cultura política y/o institucional orientada a la cooperación territorial (p. ej. Alemania). En España, las áreas metropolitanas están formalmente reconocidas en su régimen jurídico local, siendo definidas 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 (Ministerio de Administraciones Públicas, s.f.). En la práctica, sin embargo, son una institución prácticamente inexistente.

En el contexto español, Madrid constituye, además, un caso llamativo, no solo teniendo en cuenta su condición presente de área funcional más grande de España y una de las más pobladas de Europa, sino también su pasado. Y es que, a pesar de haber tenido una institucionalidad metropolitana que formó parte de las razones de su reconocimiento autonómico, se ha producido un progresivo desmantelamiento de dicha institucionalidad en favor de una nueva entidad: la Comunidad Autónoma de Madrid.

En la década de los sesenta, el área metropolitana se presentaba como la solución institucional preferida por parte del gobierno central para resolver el problema de la competencia urbanística de este territorio: *“es evidente la necesidad de revisión general del sistema de autoridades y competencias que hoy se ejerce sobre Madrid con contenidos urbanísticos, [...] sobre todo, como exigencia de ordenación y racionalización del conjunto. [...] solución más realista y eficaz que las complejas mancomunidades y agrupaciones municipales de servicios —sobre todo cuando los Municipios afectados son tan heterogéneos—”* (Preámbulo. Ley 121/1963, de 2 de diciembre, sobre el Área Metropolitana de Madrid).

Sin embargo, con la Constitución Española de 1978 se sentaron las bases de una nueva arquitectura territorial del poder que condujo, en 1983, a la creación de la Comunidad Autónoma de Madrid (en adelante, CAM). Precisamente, uno de los elementos caracterizadores de su singularidad estatutaria, en comparación con el resto de las Comunidades Autónomas, fue *“su existencia como Área Metropolitana”* (Sinopsis del Estatuto de la Comunidad de Madrid). Así, *“algunos autores han argumentado que la “metropolización” de toda la provincia de Madrid fue la justificación para exigir un Estatuto de Autonomía propio para dicho territorio”* (Navarro, 2009: 181). A pesar de ello, en el Estatuto de Autonomía de la CAM desaparece cualquier referencia a la naturaleza metropolitana de Madrid. Además, la entidad encargada de la planificación del hecho metropolitano (Comisión de Planeamiento y Coordinación del Área Metropolitana de Madrid -COPLACO-) también fue abolida y parte de sus competencias

fueron recuperadas por los municipios, mientras que las políticas territoriales (transporte, vivienda, etc.) fueron transferidas a la CAM, que pasó a tener la potestad de darles un alcance metropolitano, así como de crear circunscripciones territoriales propias.

La cuestión metropolitana de Madrid se caracteriza por una serie de elementos:

- El alcance territorial de la región prácticamente coincide con el del AMM;
- La región asume formalmente competencias metropolitanas típicas como el transporte y la planificación territorial; y
- El AMM ha ido integrando en la práctica parte del territorio de otras regiones (Castilla La-Mancha y Castilla y León).

Ante estos presupuestos, dado que no existen estudios que analicen las razones por las que el proyecto metropolitano de Madrid no ha sido reactivado o que exploren si existe una “demanda de metropolitanización” (por ejemplo, por parte de los ayuntamientos), el objetivo de nuestra investigación es aproximarnos a ambas cuestiones. A tal fin, en este trabajo se presentarán los resultados preliminares, a partir de la información recabada de diversas fuentes documentales y de la explotación de la base de datos sobre mecanismos de gobernanza metropolitana, elaborada en el marco del proyecto METROGOV. El objetivo es ofrecer una panorámica del caso para conocer la evolución y el estado de la cuestión, además de plantear los siguientes pasos de la investigación.

La estructura del trabajo es como sigue. El apartado 2 describe la regulación del área metropolitana en el régimen local de la Comunidad de Madrid, explicando su relación con la ordenación y la planificación territorial. En el apartado 3 se realiza una contextualización de caso de estudio, ofreciendo información detallada sobre el proceso de urbanización de Madrid y la delimitación actual del Área Urbana Funcional. El apartado 4 cierra con una síntesis de los principales hitos del proceso de (des)institucionalización metropolitana y sus principales instrumentos.

2. Régimen local en la Comunidad de Madrid y su relación con la ordenación y planificación territorial

El régimen local de la CAM se regula en la ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración Local de la Comunidad de Madrid. En ella, las únicas referencias a las Áreas y Entidades Metropolitanas aparecen en sus artículos 2 y 76. Concretamente, el artículo 76 establece que podrán crearse, mediante Ley de la Asamblea de Madrid, Áreas o Entidades Metropolitanas para la gestión de concretas obras y servicios que requieran una planificación, coordinación o gestión conjunta en Municipios de concentraciones urbanas según lo dispuesto en el artículo 43 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local.

La (des)institucionalización del área metropolitana de Madrid guarda una relación muy estrecha con la cuestión de la ordenación del territorio y la planificación, tal y como se desprende del preámbulo de la Ley 121/1963, de 2 de diciembre, sobre el Área Metropolitana de Madrid y como evidencia la propia creación de la Comisión de Planeamiento y Coordinación del Área Metropolitana de Madrid (COPLACO) como autoridad principal de gestión ese mismo año, y su convivencia con el Consejo de Municipios Metropolitanos (1981) (Valenzuela Rubio, 2011), que reivindica la legitimidad de los municipios en el ámbito del urbanismo para ejercer esta competencia hasta entonces fuera de su capacidad de gobierno. Por ello, para comprender la “metropolinización” de Madrid resulta fundamental conocer la trayectoria de la competencia urbanística. Tanto es así que, si bien Madrid fue la última Comunidad Autónoma en constituirse, fue la primera región “*en abordar la Ordenación del Territorio desde el nuevo*

marco legislativo” (Benabent Fernández de Córdoba, 2006: 226) y “*la segunda en estrenar sus competencias plenas en materia de planificación territorial mediante la aprobación inmediata (año 1984) de su Ley de Ordenación del Territorio*” (Valenzuela Rubio, 2011: 106-107).

2.1 *La ordenación del territorio en la Comunidad*

La *Ley de Ordenación del Territorio* de 1984, tachada de inoperante, tecnocrática y carente de la legitimación democrática (Valenzuela Rubio, 2011), fue derogada por la *Ley de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo* de 1995, que creó una nueva figura de ordenación del territorio: el Plan Regional de Estrategia Territorial (PRET), orientado a establecer los elementos básicos de la organización territorial de la CAM. Para algunos de los autores, este plan era equivalente a un plan metropolitano (p.ej. Tulla, 1994). Este autor señala que uno de los pilares del plan era la necesidad de un esfuerzo de coordinación, puesto que tanto las políticas de la Comunidad Autónoma como las de los municipios se habían multiplicado en ese periodo, mencionándose específicamente la relevancia de las relativas a transporte, infraestructuras, equipamientos y medio ambiente.

Por otra parte, es recurrente en la literatura la equiparación del plan territorial de la CAM con un plan metropolitano (p.ej. Valenzuela Rubio, 2011), de ahí que en los primeros años de conformación de esta competencia de la CAM no se planteara un plan metropolitano diferente del plan territorial que cubría toda la región. Sin embargo, la literatura también refleja una posición reivindicativa de una realidad metropolitana, más ligada al reconocimiento del área funcional de Madrid. Por ejemplo, Perales Madueño (1995: 78), al referirse a la nueva Ley de 1995, señalaba que “*otra característica notable de la Ley es que ha sobrevolado el fenómeno metropolitano de Madrid, en el que tiene peso específico el municipio de la capital, prescindiendo de la posibilidad de crear una entidad metropolitana ad hoc, de acuerdo con la legislación de régimen local. Se presupone que los problemas urbanísticos metropolitanos se resolverán a través del Plan Regional de Estrategia Territorial y de los Programas Coordinados de Acción Territorial*”.

En 2001, la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid derogó parcialmente la Ley de 1995. En el marco legislativo presente no se ha llegado a aprobar un plan territorial para la región. La Ley de 2001 ha sido modificada recientemente por la *Ley 1/2020, por la que se modifica la Ley 9/2001 del Suelo de la Comunidad de Madrid, para el impulso y reactivación de la actividad urbanística*. En esencia, la modificación que ha introducido no tiene consecuencias sobre las cuestiones relativas a la ordenación del territorio, aunque sí que tiene efectos indirectos en la actividad urbanística que este soporta. La CAM no ha aprobado hasta el momento su plan territorial, habiéndose dado el desarrollo del área metropolitana de Madrid en base a instrumentos de menor jerarquía previstos por la legislación y en el ámbito de políticas sectoriales.

2.2 *Articulación institucional de la cooperación territorial en la CAM*

Para conocer el estado de articulación institucional de la cooperación territorial en la CAM, hemos consultado la información disponible en dos registros: el Registro de Entidades Locales de la Comunidad de Madrid (RELM) y el Registro de Entidades Locales³ del Ministerio

³ Para acceder al Registro de Entidades Locales del Ministerio de Asuntos económicos y Transformación digital: <https://ssweb.seap.minhap.es/REL/>

de Asuntos económicos y Transformación digital. La información que aporta la primera fuente es muy imprecisa y limitada, mientras que la segunda ofrece datos más detallados.

En la siguiente tabla se sintetiza el elenco de entes locales y otros instrumentos de cooperación territorial existentes actualmente en la CAM, así como la norma que los regula y su alcance en la región. Como puede observarse, el área metropolitana de Madrid no ha sido reconocida formalmente, siendo la mancomunidad la figura mayormente utilizada para formalizar la cooperación intermunicipal, principalmente en el sector de la prestación de servicios sociales, donde su número es significativamente mayor. Este hecho es llamativo, teniendo en cuenta que en el Preámbulo de la Ley 121/1963, de 2 de diciembre, sobre el Área Metropolitana de Madrid, se consideraba el área metropolitana una *“solución más realista y eficaz que las complejas mancomunidades y agrupaciones municipales de servicios –sobre todo cuando los Municipios afectados son tan heterogéneos–”*

Tipo	Nombre	Regulación en la Comunidad (leyes)	Características en la Comunidad
Entes locales	179 Municipios	Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración Local de la Comunidad de Madrid	26% municipios de menos de 1.000 habitantes 55% municipios de menos de 5.000 habitantes
	Provincia (uniprovincial)		Existe un doble régimen jurídico derivado de la naturaleza autonómica y del carácter uniprovincial de la Comunidad.
	54 Mancomunidades	Ley 11/2003, de 27 de marzo, de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid	Reguladas en la normativa de régimen local de la Comunidad. La ley de Servicios sociales promueve su constitución. En el AUF, las de prestación de servicios sociales son las más numerosas (n=17).
	Comarcas	Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración Local de la Comunidad de Madrid	Están contempladas en la ley, pero no existe ninguna.
	Áreas metropolitanas		
Otros instrumentos de cooperación local	2 Consorcios	Ley 5/1985, de 16 de mayo, de creación del Consorcio Regional de Transportes Públicos Regulares de Madrid	Consorcio Red Local para la Promoción Económica, Empleo y Formación de Madrid ⁴ Consorcio Regional de Transportes Públicos Regulares de Madrid
	Convenios	Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración Local de la Comunidad de Madrid	Están contempladas en la ley, pero no existe ninguna.
	Asociaciones de municipios		

Tabla 1. Entes territoriales e instrumentos de cooperación en la Comunidad de Madrid. Fuente: Elaboración propia.

⁴ Estatutos del consorcio: <http://www.redlocal-madrid.org/estatutos.asp>

Como se ha señalado, la mancomunidad es dominante a la hora de vehicular la cooperación intermunicipal en la prestación de servicios en la región. No obstante, hay que tener en cuenta que se trata de una figura de colaboración “al margen de Madrid ciudad” o, dicho de otro modo, en el que Madrid ciudad no participa. De este modo, concluimos que la institucionalidad de la cooperación existente en la región no constituye un indicador de la dinámica metropolitana del territorio. Sin embargo, sí que lo sería el Consorcio Regional de Transportes Públicos Regulares de Madrid, en el que se integran 181 municipios, extendiéndose más allá del límite territorial de la CAM.

3. Dinámicas metropolitanas y delimitación del Área Urbana Funcional de Madrid

3.1 *El proceso de urbanización en la CAM*

El hecho de que a nivel institucional no se refleje una “dinámica metropolitana”, no implica que Madrid no se comporte como tal. De hecho, según Valenzuela Rubio (2011: 250), Madrid es la concentración urbana donde más avanzado está el proceso de metropolización en España, como consecuencia de dos procesos que se han dado en paralelo: “*la redinamización de las áreas centrales y la transición ya muy avanzada de un modelo monocéntrico heredado a otro tendente a un policentrismo aún emergente y con bastantes carencias*”. De este modo, encontramos un escenario donde se han relocalizado en el territorio funciones y actividades que con anterioridad eran exclusivas de la ciudad central.

Ahora bien, al no existir un plan territorial que ordene de manera holística el territorio, este proceso se ha dado en base a políticas sectoriales que han avanzado sin una visión general coherente. En este sentido, la literatura señala principalmente la política de suelo y la de infraestructuras de transporte (ibíd.) como particularmente importantes a la hora de determinar el modelo territorial hoy presente en la CAM.

Respecto a la urbanización y la política de suelo, la ausencia de un plan regional “*ha determinado que los ayuntamientos hayan podido redactar sus planes generales con excesivo margen de discrecionalidad, traducida en la capacidad de fijar los techos residenciales y demográficos para sus propios municipios*” (Valenzuela Rubio, 2011: 214), entre otras razones porque Ley del Suelo de la CAM de 2001 permite urbanizar los terrenos no expresamente protegidos por el planeamiento, lo que ha favorecido, en un momento de gran dinamismo económico, la expansión del área metropolitana de Madrid bajo un modelo urbanístico de baja densidad que Valenzuela Rubio (ibíd.) denomina “*nuevas generaciones de pueblos-dormitorio*”. Se trata de un modelo gran consumidor de territorio que ha derivado en crecimientos residenciales dispersos y en el desarrollo de la actividad económica sobre espacios de valor ambiental, gravitando principalmente en torno a la red de infraestructuras rodadas.

En la última década no se han dado avances, pudiendo afirmarse que esta cuestión está incluso al margen de la agenda del Gobierno Regional. En este sentido, es ilustrativo señalar cómo las competencias en ordenación del territorio de la CAM han quedado recientemente fuera de la denominación de las Consejerías que se han constituido a raíz de las elecciones de mayo de 2021 (estando las mismas integradas dentro de la Consejería que se denomina de Medioambiente, Vivienda y Agricultura). Con anterioridad, existía una Consejería que se denominaba de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Sostenibilidad. Dentro de esta última, la propia web de la CAM situaba la competencia relativa a la “*estrategia territorial*”.

3.2 Delimitación del Área Urbana Funcional del Madrid

Por otra parte, existe un reconocimiento del hecho metropolitano de Madrid en términos funcionales. De acuerdo con la clasificación elaborada por el Instituto Nacional de Estadística, el Área Urbana Funcional (en adelante, AUF) de Madrid es la más poblada de España, con una población residente de 7.005.286 personas residente (INE, 2020), compuesta por 166 municipios. Se trata de un área que, además, colinda con otras tres, que son: Toledo (sur); Ávila (oeste) y Guadalajara (este), desbordando el límite de la Comunidad Autónoma de Madrid.

A continuación, se presenta un mapa del AUF de Madrid según el INE:

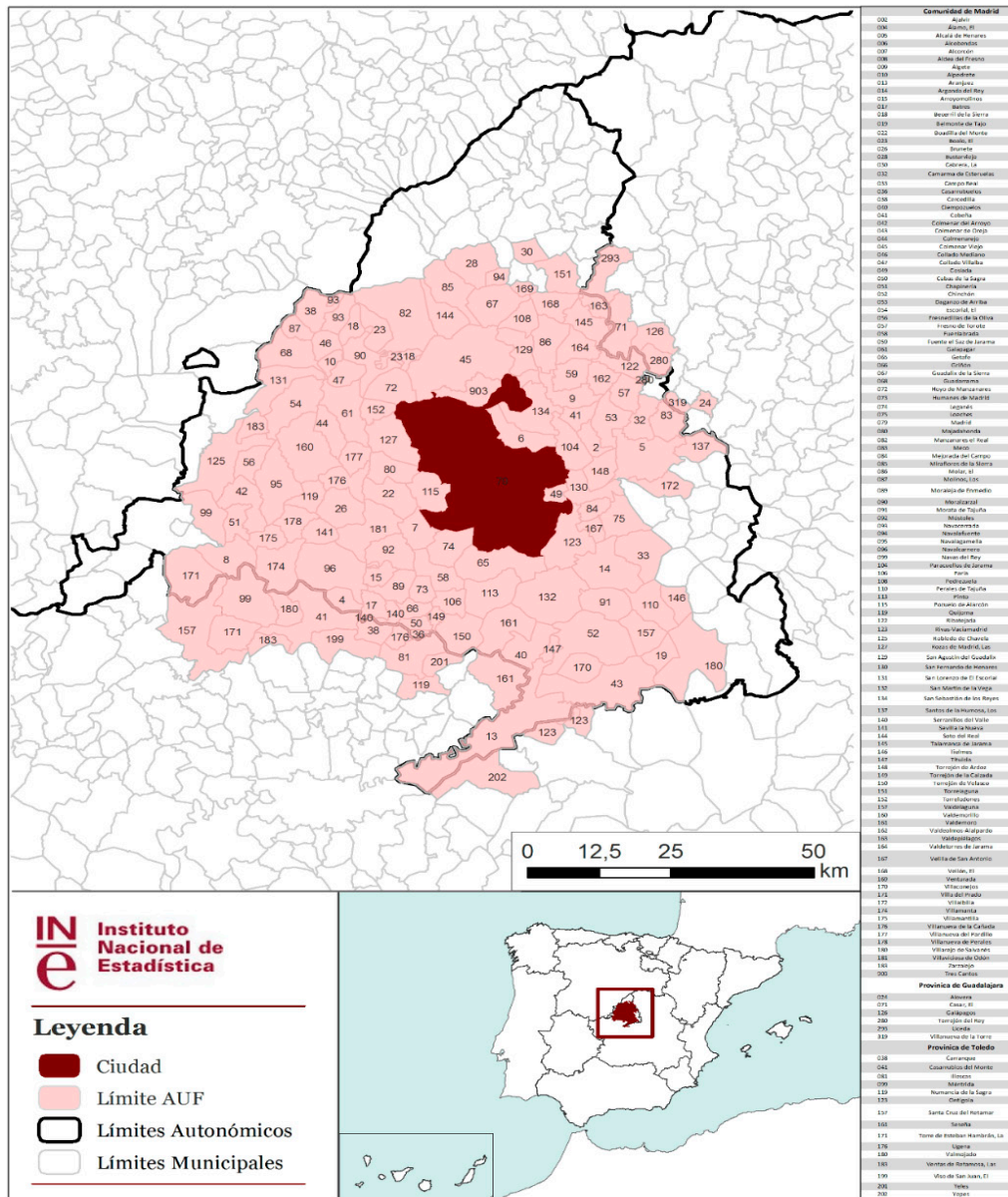


Figura 1. Límites del Área Urbana Funcional de Madrid según INE y delimitaciones administrativas. Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE).

4. Evolución de la institucionalidad metropolitana de Madrid

El análisis de las dinámicas institucionales y funcionales de Madrid en perspectiva histórica permite observar su singularidad y catalogarlo como un caso de paulatina *desinstitucionalización* del área metropolitana. Su evolución reviste interés, tanto desde el punto de vista de la existencia (o no) de una demanda metropolitana como de las razones por las que la cuestión ha estado prácticamente ausente de la agenda política, a diferencia de lo que ocurre en la experiencia comparada.

Los antecedentes de la cuestión de Madrid se remontan a la década de los cuarenta, con la creación del “Gran Madrid” (1944), pero el ejercicio de institucionalización formal del proyecto metropolitano más importante tuvo lugar en 1963, con la creación del Área Metropolitana de Madrid (AMM) y de la Comisión de Planeamiento y Coordinación del Área Metropolitana (COPLACO). Podrían mencionarse también como experiencias relevantes la constitución del Consejo de Municipios Metropolitanos y de la Comisión de Concertación de Acción Territorial.

Durante aquellos años, se observa que la actividad para la institucionalización del AMM fue muy intensa. En 1961, se redactó el Plan General de Ordenación del Área Metropolitana. Poco después, en 1963, se promulgó la Ley 121/1963, de 2 de diciembre, sobre el Área Metropolitana de Madrid y meses después el reglamento que la desarrollaría. La ley de 1963 creó la Comisión de Planeamiento y Coordinación del Área Metropolitana de Madrid (COPLACO), un Organismo Autónomo dependiente del entonces Ministerio de la Vivienda para promover y velar por la ordenación urbanística, al que se encargó la elaboración del Plan General de Ordenación del Área Metropolitana de Madrid, aprobado ese mismo año. En la propia ley quedaba delimitada territorialmente el AMM, que incluía entonces 22 municipios. Como señala Navarro (2009), se trató de una experiencia de organización metropolitana pilotada por las autoridades centrales, orientada especialmente a la planificación urbana. De hecho, hasta hoy, el Plan de 1963 es el único plan metropolitano que se ha aprobado en la región.

Sin embargo, a partir de 1983 el proyecto metropolitano fue languideciendo en favor de una nueva realidad institucionalidad: la Comunidad de Madrid (CAM). Ésta ejerció el poder que le otorgaba su Estatuto de Autonomía para fortalecer su naturaleza política y funcional, asumiendo las competencias formales que le reconoce el mismo, entre ellas: la ordenación del territorio, urbanismo y vivienda; las obras públicas o el transporte. Este esfuerzo de construcción institucional de la CAM debe entenderse desde la una serie de circunstancias muy especiales: *“en tanto que la negativa de las provincias castellano-manchegas a la integración de Madrid en su región, su falta de entidad regional histórica, su existencia como Área Metropolitana y, el ser la Villa de Madrid la capital del Estado significaron que la provincia madrileña partiese de cero en el camino de su autonomía, sin trámites intermedios, sin régimen preautonómico”* (Sinopsis del Estatuto de la Comunidad de Madrid).

Esta circunstancia, unida a la asunción por la CAM de las competencias típicamente atribuidas a las áreas metropolitanas (planificación territorial, transporte, etc.), además de la práctica coincidencia territorial de ambas entidades, favoreció el proceso de *(des)institucionalización metropolitana* al que nos hemos referido. Indicadores de este proceso son, en primer lugar, la progresiva abolición de cualquier vestigio de institucionalidad metropolitana en Madrid (p.ej. COPLACO). Un segundo indicador es la desaparición en los sucesivos textos normativos de cualquier alusión al espíritu o vocación metropolitana de Madrid. Por último, la única institución que existe en la actualidad, con una naturaleza y función similar a otras instituciones típicamente metropolitanas (la autoridad de transportes), no incorpora el término “metropolitano” en su denominación. Se trata del Consorcio Regional de Transportes Públicos Regulares de Madrid, creado por una ley autonómica de 1985.

Como resultado, en Madrid resulta muy difícil encontrar entidades asociadas al término “metropolitano”, siendo probablemente los casos más conocidos actualmente el estadio *Wanda Metropolitano* (denominado ya en la década de los sesenta *Stadium Metropolitano*) y el *Bosque Metropolitano*, un proyecto impulsado en 2019 por el Ayuntamiento de Madrid. Otro ejemplo, probablemente menos conocido, es el *Tribunal Eclesiástico Metropolitano de Madrid*.

Finalmente, la última declaración institucional relacionada con la reactivación del proyecto metropolitano en Madrid tuvo lugar durante la campaña de las elecciones municipales de mayo de 2019, cuando la exalcaldesa de Madrid, Manuela Carmena, manifestó su propuesta de crear “Madrid Área Metropolitana”. El objetivo principal de este organismo era planificar la movilidad, además de desempeñar funciones en materia de planificación del medio ambiente, residuos, vivienda, etc. La idea era que estuviese formado por los gobiernos regional y municipal de Madrid, junto a una representación mancomunada de los ayuntamientos de ciudades como Alcorcón, Leganés, Móstoles, Torreloayón, Las Rozas o Majadahonda, entre otros (Europapress, 15 de mayo de 2019).

La evolución de este proceso se presenta en la siguiente figura, en la que se identifican cuatro fases desde época de la posguerra hasta la actualidad. En todas ellas, salvo en la última, se observa que la demanda metropolitana o procedió fundamentalmente del gobierno central durante la Dictadura, y fue desapareciendo en favor de la consolidación institucional de la CAM. Los principales hitos de este proceso se ilustran en un eje temporal en la siguiente figura:

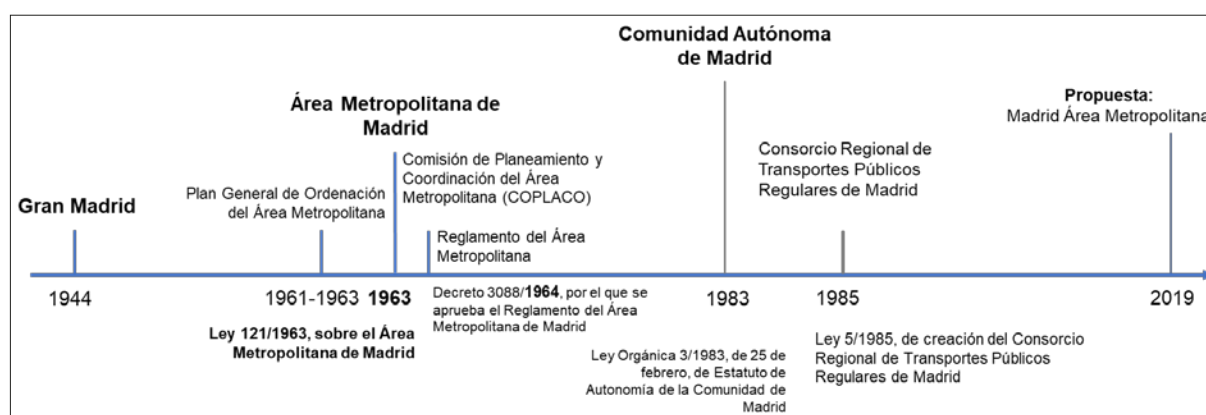


Figura 2. Evolución de la gobernanza metropolitana. Principales hitos de su institucionalización.

Fuente: Elaboración propia.

Referencias bibliográficas

- Benabent Fernández de Córdoba, M. (2006). *La ordenación del territorio en España. Evolución del concepto y de su práctica en el siglo XX*. Sevilla, Junta de Andalucía.
- Europapress (13 de mayo de 2019). «Carmena propone crear ‘Madrid Área Metropolitana’ para planificar la movilidad entre Ayuntamiento y Comunidad», recuperado de: <https://www.europapress.es/madrid/noticia-carmena-propone-crear-madrid-area-metropolitana-planificar-movilidad-ayuntamiento-comunidad-20190513112315.html> (consulta: 01/06/2021)
- Ministerio de Administraciones Públicas (s. f.). *El régimen local en España*, Madrid, Secretaría General de Estado de Cooperación Territorial. Dirección General de Cooperación Local. Recuperado de: https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/SGT/CATALOGO_SEFP/232_Regimen-Local-ESP-INTERNET.pdf (consulta: 08/10/2021).

- Navarro, C. (2009). «La delimitación y el gobierno del fenómeno metropolitano en España», *Anuario de Derecho Municipal 2008*, 2, pp. 159-184.
- Perales Madueño, F. (1995). «Una nueva legislación de la Comunidad de Madrid. Una opinión controvertida», *Urbanismo*, 25, pp.78-79.
- Tulla, A. (1994). «Plan Regional de Estrategia Territorial. Encuentro polémico sobre el tema», *Urbanismo*, 23, pp. 70-75.
- Valenzuela Rubio, M. (2011). «Procesos de metropolización: Madrid, una región metropolitana entre la dispersión y el policentrismo». En A. Humbert, F. Molinero Hernando y M. Valenzuela Rubio (eds.). *España en la Unión Europea. Un cuarto de siglo de mutaciones territoriales*. Madrid, Colección de la Casa de Velázquez (121), pp. 211-253.

La revisión de la Estrategia Territorial de Navarra. Un nuevo reto conceptual en la ordenación territorial

Andrea Goñi Lezaun¹ y Dámaso Munarriz Guezala²

Resumen

La revisión prevista de la Estrategia Territorial de Navarra vuelve a ser una oportunidad para innovar en la práctica disciplinal de la ordenación territorial. Como instrumento territorial y de desarrollo regional es aconsejable ajustar en la escala local y foral los compromisos y retos internacionales asumidos por el Gobierno de Navarra.

Abstract

The revision of the Territorial Strategy of Navarra is once again an opportunity to innovate in the practice of spatial planning. As a regional development instrument, it is advisable to adjust the international commitments and challenges assumed by the Government of Navarra at the local and regional level.

Palabras clave

Valores y conceptos del capital territorial y la gobernanza del territorio.

Keywords

Values and concepts of territorial capital and territorial governance.

1. Introducción

La Estrategia Territorial de Navarra (ETN) fue aprobada en el Parlamento de Navarra en 2005, tras cuatro años de trabajos de análisis y elaboración. En ese momento, fue considerada como un instrumento innovador y pionero en la aplicación de los principios vinculados al desarrollo sostenible y las recomendaciones descritas en la Estrategia Territorial Europea (ETE, 1999) [1].

Después de quince años, en mayo de 2019, el Gobierno de Navarra acordó iniciar los trabajos de revisión de la ETN, a propuesta del Consejo Social de Política Territorial (CSPT), que es el órgano que, entre sus funciones, es el encargado del seguimiento de la ETN. El Acuerdo de Gobierno describe que el contexto y las circunstancias socioeconómicas habían cambiado y se habían generado nuevas prioridades para la política territorial de Navarra, y a las que la ETN aprobada en 2005 no podía responder de forma adecuada. Retos como las múltiples

¹ Arquitecta-Urbanista. agonilez@nasuvinsa.es

² Geógrafo. Técnico en Ordenación Territorial. dmunarrg@nasuvinsa.es

transiciones y, sobre todo, los compromisos internacionales adquiridos que suponen unos efectos en el territorio que no tenían reflejo en las directrices establecidas en la ETN.

En este contexto, en el que la práctica de la ordenación territorial se encuentra también en una transición, se debe considerar la revisión de la ETN como una nueva oportunidad para convertir un instrumento de ordenación territorial en una herramienta útil para el conjunto de las políticas sectoriales que confluyen en el desarrollo regional. En esta comunicación al X Congreso Internacional de Ordenación del Territorio (10º CIOT) se hace el repaso a una serie de retos, valores y conceptos (que irán apareciendo en negrita) imprescindibles para implantar en Navarra un sistema de gobernanza del territorio alineado con el uso de la Agenda 2030 como herramienta de planificación y acción de gobierno.

2. El contenido de la ETN de 2005

2.1 Visión estratégica y ordenación territorial

Según la legislación foral en materia de ordenación territorial y urbanismo de Navarra (DFLOTU) [2], la ETN es el “*instrumento de planificación estratégica del territorio de la Comunidad Foral*” (artículo 31), por tanto, confluyen en él dos aspectos para el **desarrollo regional**: ser un **Instrumento** de ordenación territorial, y el de ser una **herramienta** para la planificación estratégica de Navarra. La Ley Foral establece en el segundo artículo que su finalidad es “*el desarrollo territorial sostenible de Navarra*”, con todo lo que ello significa en materia de los principios relacionados con las tres dimensiones establecidas para la sostenibilidad (Agenda 2030) y para el desarrollo territorial de la mencionada documentación europea: ETE y posteriores agendas territoriales.

La ETN [3] debe considerar prácticamente todas las **competencias forales** (políticas sectoriales) desde una visión estratégica y considerar su distribución y efecto en todo el territorio, con **visión de futuro**, es decir, de forma que consolide un **modelo de desarrollo territorial (MDT)** elaborado con carácter **prospectivo** y basado en el **interés común** y la **calidad de vida** de sus habitantes.

Legalmente, la ETN tiene un **carácter orientativo**, “*comprende el conjunto de criterios, directrices y guías de actuación sobre la ordenación física del territorio, sus recursos naturales, sus grandes infraestructuras, el desarrollo espacial y urbano, las actividades económicas, residenciales, los grandes equipamientos y la protección del patrimonio cultural*” [2]. Es decir, cubre prácticamente todas las competencias forales con efecto territorial, eso es, en sí mismo, un reto, que se intentó solventar con el diseño de un MDT alcanzable con la aplicación efectiva de las **directrices de la ETN**. En la actualidad está en debate si otorgarle un carácter **vinculante**, en su totalidad o en alguna de sus partes: retos orientadores, MDT, aparato normativo o directrices, gobernanza y seguimiento, etc.

Otro debate actual es la vinculación de la ETN con los **objetivos de desarrollo sostenible (ODS)** de Naciones Unidas. Esta cuestión está relacionada con la implantación de la **Agenda 2030**, de sus diecisiete **ODS** y **169 metas**, para alcanzar en la escala global en ese horizonte temporal. Desde el punto de vista estratégico, en la elaboración del Instrumento de ordenación territorial, deberá considerarse su alineamiento con los ODS, de forma que permita la **acción de gobierno** en bloque, teniendo claro la perspectiva respecto a las tres dimensiones de la sostenibilidad y de la **cohesión territorial** interna de Navarra.

El significado de cohesión territorial es, en Navarra, equivalente al concepto Desarrollo Territorial Sostenible. Un lugar que presenta un desarrollo armónico respecto a las dimensiones de la sostenibilidad, sin generar desequilibrios internos, es un territorio cohesionado.

Esta afirmación vincula la finalidad de la ley foral con la caracterización que de ella se hace mediante los seis **principios** de la ETN. Estos principios provienen de las tres dimensiones del desarrollo sostenible: dimensión social (**cohesión social**), dimensión económica (**competitividad**) y dimensión ambiental (**conservación**). Los otros tres principios provienen de la ETE: **policentrismo** o desarrollo territorial policéntrico y nueva relación entre campo y ciudad; **accesibilidad**, acceso equivalente a las infraestructuras y el conocimiento; e **identidad** como gestión inteligente del patrimonio.

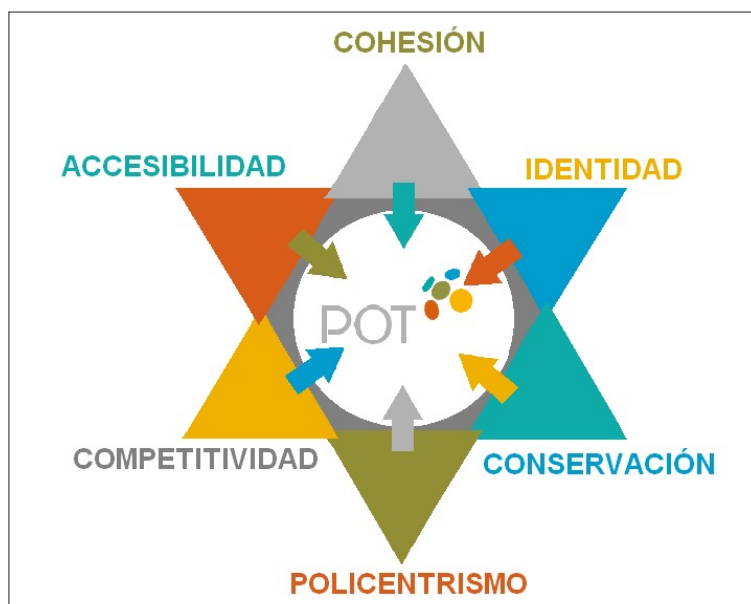


Figura 1. Los Principios rectores de los instrumentos de ordenación territorial: la ETN y los POT orientan la “adecuación entre las medidas propuestas y los objetivos que se pretende alcanzar (Elaboración propia).

2.2 Alcance del Modelo de Desarrollo Territorial

El MDT es la herramienta diseñada en la ETN para configurar áreas para la ordenación territorial y aplicar en ellas las estrategias, directrices y medidas que se diseñen en un sistema de instrumentos adecuados a las diferentes escalas territoriales. El MDT de la ETN se construye como una red integrada de diversos elementos, donde los nodos son centralidades con un papel fundamental en la provisión de servicios (base del policentrismo: subsistemas urbanos, núcleos rútila, espacios puerta, las personas) y las relaciones construyen la red necesaria para la **construcción del territorio**: subsistemas regionales (Navarra pirenaica, Navarra atlántica, zonas medias de Navarra y eje del Ebro), los corredores de infraestructuras, el carácter **estructurante** del medio natural y el rural Navarra y la **cultura de territorio** (en la actualidad hablaríamos de la evaluación de los **servicios ecosistémicos** y la aportación sostenible de cada espacio geográfico como **infraestructura verde**). El MDT tiene como finalidad la **vertebración del territorio** y que el conjunto de Navarra funcione como una ciudad (Modelo Región-Ciudad), no en el aspecto formal (concentración) sino en el de proximidad con la ciudadanía (**subsidiariedad y participación**).



Figura 2. Sistema de Gobernanza de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística (Elaboración propia).

Los instrumentos de ordenación territorial y urbanística deben aplicar y ajustarse al MDT en su diseño y **determinaciones**. Así lo hacen los cinco Planes de Ordenación Territorial (POT) y esa es la finalidad de la Estrategia y Modelo de Ocupación del Territorio (EMOT), que es el primer documento a elaborar en el diseño de un Plan General Municipal (PGM), previo a la redacción del Planeamiento Urbanístico Municipal (PUM).

La coordinación entre las escalas regional y local no presupone uniformidad de acción, sino coherencia y compatibilidad. Ahí reside, por tanto, la importancia de una buena **gobernanza territorial**. De esta forma, se activa el principio de subsidiariedad y se reduce el riesgo de prevalencia del primero respecto del segundo, directamente relacionado, además, con la ausencia de recursos económicos por parte de las instituciones locales.

De esta forma se obtiene, mediante la consideración de los elementos del MDT, la consolidación de la red de asentamientos urbanos, la integración de las zonas menos pobladas, la capacidad estructurante del medio natural y rural, la accesibilidad equivalente en el territorio combinando las nuevas tecnologías y los recursos endógenos, conciliar la movilidad individual con el interés colectivo y la proyección exterior de Navarra. De esta forma, el **sistema de gobernanza** se imbrica con las diversas formas en que los municipios de Navarra participan en la prestación de servicios al conjunto de Navarra y al **equilibrio territorial** de la Comunidad Foral.

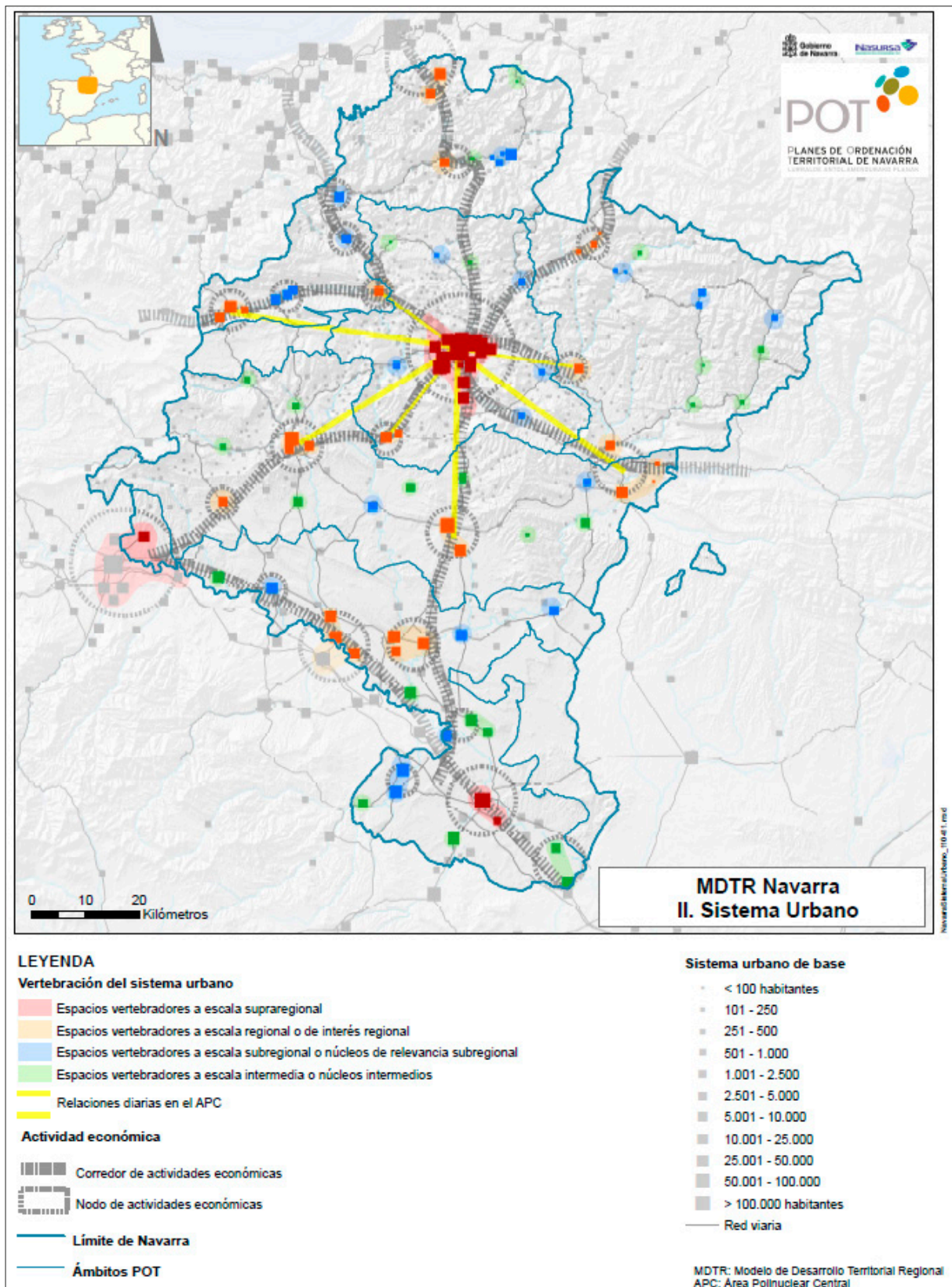


Figura 3. Aplicación del MDT a los ejes del modelo de los Planes de Ordenación Territorial (POT): Eje II: Sistema Urbano.

La aplicación del MDT es otro proceso dialéctico de amplio espectro. Puede afectar, por ejemplo, al debate sobre la “comarcalización” y la **capitalidad**. En la figura anterior, los núcleos no están caracterizados individualmente, sino por subsistemas de la ETN. La **centralidad** es un salto cualitativo funcional en el sistema urbano. Centralidad no es equivalente a capitalidad ni tampoco a **carácter tractor**. Cada municipio puede contener en mayor o menor medida de esos principios de la ETN y elementos del MDT, y esa es una forma de evaluar, medidas con variables objetivas de competitividad y vertebración, cómo construyen ese carácter tractor respecto a su participación en el conjunto regional.

2.3 Alcance del aparato normativo de la ETN

La ETN, a diferencia de otras comunidades autónomas, no tiene carácter vinculante. Sin embargo, ésta encaminada a la acción, mediante su aplicación en otros instrumentos, planteando alternativas estratégicas y la formulación de retos. En este contexto, la **evaluación y seguimiento** continuado de la misma adquiere una dimensión de vital importancia. Y así se reflejó en su redacción [3] y en la promoción del **Observatorio Territorial de Navarra**, todavía activo como sección de Lursarea - Agencia Navarra del Territorio y la sostenibilidad.

La Ley Foral, en su artículo 32, establece que el contenido de la ETN son las estrategias, directrices y medidas necesarias para una serie de **usos del territorio** que están integrados en el MDT en forma de ordenación del medio, del sistema de equipamientos, los recursos naturales, energéticos, etc. Es decir, la forma de alcanzar la implantación del MDT es aplicar las diecisiete opciones estratégicas, la treintena de objetivos y las ochenta directrices. Este es el aparato normativo de la ETN [3], y aunque su carácter es orientativo, el diseño de políticas, planes y proyectos debe ser **coherente** con estas determinaciones o, al menos, no ir en la dirección opuesta a su alcance y descripción. Entrar en el debate del alcance real que ha tenido la aplicación del aparato normativo, ha sido la labor de los informes periódicos de seguimiento y vigencia, elaborados desde 2006 por el CSPT.

3. Retos de la revisión de la ETN

3.1 Acuerdo de Gobierno de Navarra

El Acuerdo de Gobierno de Navarra de mayo de 2019 describe los principales retos, tanto para el contenido como para el procedimiento administrativo de la Revisión:

1. La revisión de la ETN deberá alinearse con los nuevos paradigmas de planificación territorial: Agenda Urbana de Naciones Unidas, de la UE, española y Agenda 2030.
2. Focalización en retos claves de Navarra en el ámbito territorial: despoblamiento y papel de las zonas rurales, individualización de **política territorial** por comarcas, adecuación al reparto competencial del nuevo mapa local.
3. El Papel de la ETN para la adecuación entre planificaciones estratégicas vigentes: Programa de Desarrollo Rural, Estrategia de Especialización Inteligente S3, Agenda 2030, Hoja de Ruta del Cambio Climático, Agenda de Economía circular, planes y programas de conservación de la biodiversidad, planes de gestión de la Red Natura, estrategia de paisaje, estrategia de infraestructura verde.
4. Preparación de Navarra para la **transición múltiple** en marcha: ecológica, económica, social, energética, climática y cultural.

5. Acompañar todo el proceso con una importante participación tanto de los agentes económicos y sociales como de los distintos ámbitos de la Administración Pública y de la ciudadanía en general.

6. Elaborar un documento sencillo que a su vez sea una herramienta de trabajo. Además, adaptable a los cambios y con un sistema ágil para actualizaciones y mejoras. Se deberá crear un sistema de gobernanza para su dinamización e implementación.

A estos retos deben acompañarse otros que tienen origen en propuestas legislativas y procedimientos administrativos. Se trata de la convergencia en el propio concepto de Revisión, con su eventual alcance vinculante, la modificación de los elementos establecidos en la versión original de 2005, con los criterios establecidos en los procedimientos de **evaluación ambiental estratégica** y algunos contenidos del anteproyecto de **Ley Foral de Cambio Climático y Transición Energética** [5] que se encuentra en debate parlamentario. El anteproyecto de ley foral de cambio climático va a tener afecciones significativas al territorio, al alcance disciplinal y competencial de la ordenación territorial y a la propia configuración de diversos procedimientos e instrumentos establecidos.

La ley foral de cambio climático también prevé la elaboración de **informes de impacto territorial** ante determinadas actuaciones en el territorio regional. La programación y planificación de actuaciones que transforman el territorio deben estar sometidas a la evaluación prospectiva de sus efectos en diferentes escenarios, que además facilitan, por ejemplo, la toma de decisiones y el contenido del procedimiento administrativo correspondiente a la evaluación ambiental estratégica.

3.2 Territorio y Agenda 2030

Como se ha comentado la Agenda 2030 puede utilizarse como **herramienta de planificación**. Permite a las autoridades regionales y locales **priorizar acciones y medidas**, formar tanto a sus técnicos y servicios de la Administración como a la ciudadanía en general. El proceso involucra a numerosas partes e interesa a múltiples actores, tanto en el aporte de información como para la sensibilización en materia de desarrollo sostenible y **derechos humanos**. Se contribuye a la implantación de la propia agenda y a alcanzar las metas de los ODS como ejercicio de la responsabilidad corporativa de cada administración o entidad.

A esa dimensión multiescalar puede denominarse “**localización de los ODS**” [6], en un doble sentido. Por un lado, porque se trata de delimitarse espacialmente en el globo terráqueo, y corresponde a las autoridades locales (la Administración Foral, en la escala global es una autoridad local, supralocal en su dimensión demográfica, o sub-nacional en la competencial). Por otro lado, esa dimensión multiescalar debe imbricar las competencias sectoriales en diversos niveles administrativos y preceptivos: global, europeo, nacional, regional y local, y esto también es una de las principales actividades disciplinares de la ordenación territorial.

Por este motivo es interesante establecer para cada ODS el efecto territorial y su alcance en la Revisión de la ETN, que se resume muy brevemente a continuación sin considerar las dimensiones y orientaciones provenientes de la escala global, europea y estatal.

ODS 1: Fin de la Pobreza. Caracterización de los colectivos vulnerables y acciones específicas en materia de vivienda e integración, pobreza infantil, pobreza energética, regeneración urbana en barrios desfavorecidos, etc.

ODS 2: Hambre cero. La incidencia de esta ODS en el territorio navarro está relacionada con la seguridad alimentaria, la protección del suelo, las prácticas agrícolas sostenibles y valorar a los productores. Además, con la incorporación de formas de vida saludables y reducir consumos innecesarios y el desperdicio alimentario.

ODS 3: Salud y bienestar. Gestión pública de la salud y políticas de envejecimiento activo.

ODS 4: Educación. En materia de educación y cultura la incidencia territorial va más allá de la distribución de los equipamientos. La identidad y la cultura son un recurso del **capital territorial**. La digitalización y las competencias digitales también son un reto para el equilibrio territorial, facilitar la formación integral y el acceso al mercado laboral.

ODS 5: Igualdad entre géneros. Es un compromiso internacional, de la Agenda 2030 y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE, artículo 8) [7] que expresa que “*en todas sus actividades, la Unión tendrá como objetivo eliminar las desigualdades y promover la igualdad entre hombres y mujeres*”. Es decir, la perspectiva de género se hace imprescindible no sólo para “*atender a la diversidad social*” sino también para el “*acceso a unos servicios esenciales diseñados pensando en las especiales características del receptor*” (ETN, 2005 [3]).

ODS 6: Agua. En Navarra existe una larga tradición y cultura de gestión del agua infraestructura de abastecimiento de agua potable y saneamiento de alta calidad, pero también nuevos retos que deben abordarse en relación con el cambio climático, los cambios demográficos y, sobre todo, por la propia protección de la biodiversidad y de los recursos hídricos.

ODS 7: Energía. El Pacto Verde Europeo [8] plantea cuatro retos para el sector energético que tienen gran relevancia en su dimensión territorial: **descarbonizar** el sector energético y la economía; en materia de construcción, contribuir a reducir la factura energética de las personas mediante la **regeneración urbana y rehabilitación eficiente**; tercero, la **innovación industrial**; y, cuarto, en materia de **movilidad**.

ODS 8: Trabajo. El **crecimiento económico**, medido mediante el producto interior bruto distribuido por persona (PIB per cápita) debe favorecer la creación de empleo (competitividad).

ODS 9: Industria. Los procesos industriales deben favorecer la utilización eficiente de los recursos, también con criterios de **proximidad** y acordes a las capacidades de los territorios en los que se implantan.

ODS 10: Desigualdad. Este ODS tiene un marcado carácter territorial. Las desigualdades también tienen una **distribución espacial** específica y relacionada con las metas e indicadores que afectan al equilibrio y cohesión territorial.

ODS 11: Ciudades. Es un elemento del MDT en sí mismo, conseguir que la región funcione como una ciudad en la provisión accesible de servicios a la ciudadanía, en un **sistema territorial integrador, bajo en emisiones y de economía verde**.

ODS 12: Consumo responsable. Preservación del valor de los recursos durante el mayor tiempo posible y la regeneración al final de los ciclos de vida del producto, en oposición a la economía lineal. Estas políticas de gestión de producción y residuos tienen evidentes efectos en el espacio geográfico y el sistema territorial.

ODS 13: Acción por el clima. Incorporación en los instrumentos de los análisis de **vulnerabilidad territorial, cadenas de impacto** y de las medidas de **gestión adaptativa** en materia de paisaje, medio construido y otros resultados del proyecto LIFE-IP NAdapta-CC y Pacto de Alcaldías.

ODS 14: Vida submarina. Aunque en Navarra no tiene competencias en la costa debiera cumplir las orientaciones sobre la responsabilidad en la contaminación generada en tierra.

ODS 15: Vida terrestre. Como en el conjunto de Europa, la revisión de la ETN debe afrontar la pérdida de biodiversidad y la **degradación del suelo** (*soil, land use, spatial planning*), puesto que además de recursos tiene carácter estructurante en el sistema territorial.

ODS 16: Paz y justicia. Procedimientos más cercanos a la ciudadanía (principio de subsidiariedad) y se aproxime a lo local e incremente la participación democrática.

ODS 17: Alianzas. Diseño multiescalar y multiagente del sistema de gobernanza de la ETN, para la implantación de sus directrices y como instrumento en materia de desarrollo sostenible.

3.3 Retos disciplinares y de alcance de la ordenación territorial

Se han introducido los conceptos de desarrollo territorial sostenible como equivalente a cohesión territorial. Debemos considerar el alcance de otros conceptos como vertebración territorial, justicia territorial, equilibrio territorial

El reto de las transiciones. El conjunto de transiciones (ecológica, climática, justa, cultural, social, etc.) deben culminar previamente la transición tecnológica respecto al uso de la **combustión** para producir movimiento o energía y, en los procesos humanos y de urbanización, el **uso ineficiente del agua**, por ejemplo, para la evacuación.

El reto de la gobernanza del territorio. Territorio no es equivalente a medio natural, ni tampoco medio rural, ni equivalente a comarca o valle. El territorio se construye culturalmente, de forma planificada o, al menos, orientada por determinados intereses. En este sentido, es una definición solapada a la de paisaje, infraestructura verde, gestión de patrimonio, etc. Por ese motivo, estas competencias administrativas van juntas, según reconoce diversa documentación europea, estatal y foral. El concepto de territorio no ha variado. Sin embargo, la práctica instrumental de la planificación territorial y urbanística se ha alejado de su alcance disciplinal. En esta línea, la sociedad entiende el territorio exclusivamente como el espacio geográfico en el que se aglutinan actividades y servicios, sin orden ni concierto y con intereses espurios. No tiene sentido diseñar instrumentos de carácter estratégico, sectoriales y territoriales, coherentes política, administrativa y técnicamente, sin el compromiso y responsabilidad hacia su ejecución y la evaluación de su implantación, de forma transparente y normalizada.

El reto de la vertebración. La ETN considera *“vertebrar el territorio implica posibilitar, construir o reforzar las relaciones sociales, las relaciones que se establecen entre individuos, organizaciones e instituciones localizadas en distintas partes del territorio. La forma tradicional de hacerlo ha sido la planificación de infraestructuras de transportes y comunicaciones. Sin embargo, deben considerarse también, y cada vez más, aspectos más variados y complejos, como la cultura, la configuración de las instituciones, la educación, etc.”* [3]. El sistema de asentamientos es, por tanto, un factor de vertebración, puesto que los equipamientos y las personas se localizan allí, pero son las relaciones entre personas y entidades las que vertebran, no la existencia de tal equipamiento o infraestructura. No se trata de hacer “la ciudad más ciudad” y “el campo más campo” sino de poner en valor el modo de vida rural al mismo tiempo que se refuerza la construcción de experiencias de vida urbana (deporte urbano, rehabilitación de vivienda, parques urbanos/fluviales, espacios peatonales, redes ciclistas, actividad cultural, formación profesional, etc.) en las ciudades intermedias, en Tudela y los núcleos de mayor grado de vertebración en el Eje del Ebro, Pirineo, Navarra Atlántica y Zonas Medias.

El reto patrimonial y la gestión cultural. El capital territorial está constituido, entre otros factores, por la cultura de una sociedad y su patrimonio natural y cultural. Su gestión es un reto y constituye un bloque identitario y diferenciador del territorio, el paisaje es su imagen formal. Y tiene un carácter indisociable con la sostenibilidad, por la necesaria garantía de conservarlo para las generaciones futuras.

La dimensión ambiental y el reto climático. En Navarra, las dimensiones social y económica del desarrollo sostenible tienen una implantación consistente (puede consultarse el portal “Progreso de Navarra en la consecución de los ODS” [4]). Sin embargo, la dimensión ambiental está claramente determinada por la vulnerabilidad y riesgos asociados a los efectos del cambio climático. Esta es una realidad analizada en las investigaciones realizadas en el marco de elaboración del anteproyecto de Ley Foral de Cambio Climático y Transición Energética [5] (Klina - Hoja de Ruta de Cambio Climático [9] y el Proyecto LIFE-IP NAdapta-CC [10]). Los

resultados de estas investigaciones son coincidentes con el borrador del sexto informe del IPCC que reconoce que los compromisos adquiridos para la reducción de los GEI son insuficientes para disminuir la temperatura media del planeta por debajo de 1,5°C, incluso, a pesar del parón productivo debido a la COVID-19. En Navarra los efectos del cambio climático van a tener un significativo efecto en la **distribución espacial** de las condiciones biogeográficas, de la distribución de la biodiversidad y especies forestales, de la producción agrícola, del paisaje, de las condiciones de confort para las personas en los asentamientos y tipologías edificatorias, etc. Todo ello además con la vulnerabilidad asociada a los riesgos derivados de los efectos: inundaciones, incendios forestales, los eventos extremos, sequías, escorrentía, desprendimientos, y un largo etc. que puede consultarse en las cadenas de impacto ya estudiadas en el portal de seguimiento de la **adaptación al cambio climático** en Navarra [11].

Este reto tiene una relación multiescalar evidente, que también se ha abordado y debe tener cabida en la revisión de la ETN. En la escala de planeta la reducción de **emisiones de GEI** y la **mitigación del calentamiento global**. En la escala regional la incorporación de los análisis **variabilidad climática**, **afecciones del cambio climático** y de **vulnerabilidad y riesgo**. Y, en la escala local, la aplicación de las medidas de gestión adaptativa a través del **Pacto de Alcaldías**.

La despoblación y el **reto demográfico**. La demografía, como ciencia, está dirigida a conocer las características de los grupos humanos, no es una ciencia exclusivamente estadística. Navarra es una comunidad muy pequeña demográficamente, por esa razón tiene particularidades específicas: la estructura demográfica de la población no sólo considera los fenómenos de envejecimiento y la inmigración (cohesión social), tiene efectos en la capacidad de gestionar los recursos (conservación e identidad), para la creación de actividades y empleo (competitividad), además de la propia capacidad de interrelacionarse para dar coherencia y estabilidad al grupo (accesibilidad) (cohesión social). Un análisis prospectivo de la población y de los fenómenos relacionados con los principios de la ETN debe ser una de las tareas imprescindibles en la redacción de la revisión de la ETN por su carácter estratégico a largo plazo.

La visión individualizada de numerosos fenómenos sociales también tiene un efecto territorial. La brecha digital, la cultura de los cuidados, los cambios estructurales en la sociedad, la desigualdad, la precariedad laboral, etc. son factores que afectan a la calidad de vida individual y colectiva. Además, aunque todavía no hay componentes para considerar una reactivación del principio de subsidiariedad, si es cierto que “lo local”, lo cercano, lo próximo ha adquirido una nueva dimensión, acompañado además de la evidencia de la necesaria coordinación entre los niveles de gobierno, imprescindibles para facilitar la cohesión territorial y un desarrollo **viable, equitativo, admisible y justo**.

4. Conclusiones

La cohesión territorial es un compromiso institucional, multiescalar, de cooperación interadministrativa, de coherencia en la acción de gobierno desde las distintas perspectiva y políticas sectoriales en su afección en el territorio. Se trata de vertebrar los territorios y articular herramientas para que la gobernanza del territorio se desempeñe de forma eficiente en afrontar los retos planteados y su alineamiento con la Agenda 2030 como herramienta de planificación.

La revisión de la ETN se fundamenta en el conocimiento profundo de la realidad regional y se adaptará a los distintos territorios que componen Navarra manteniendo la coherencia regional, a través, tal y como aparece en el acuerdo de Gobierno de 2019, de la adecuación entre las planificaciones estratégicas vigentes. Combinando las políticas interrelacionadas,

aprovechando las oportunidades territoriales y dando respuestas a los compromisos internacionales y las nuevas necesidades actuales, como las derivadas de la pandemia causada por la COVID-19, para fomentar, de esta forma, el desarrollo sostenible para el conjunto de la Comunidad Foral.

Referencias bibliográficas

- [1] Unión Europea (1999). «Estrategia Territorial Europea». https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/sum_es.pdf (consulta: 21/10/2021).
- [2] Comunidad Foral de Navarra (2017). «Decreto Foral Legislativo 1/2017, de 26 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y urbanismo». <http://www.lexnavarra.navarra.es/detalle.asp?r=39197> (consulta: 21/10/2021).
- [3] Comunidad Foral de Navarra (2005). «Estrategia Territorial de Navarra». https://administracionelectronica.navarra.es/SIUN_Consulta/SIUN_DOCUMENTOS/ETN/104302/104302_001.pdf (consulta: 21/10/2021).
- [4] Gobierno de Navarra (2021). «Progreso de Navarra en la consecución de los ODS». (<https://ods-agenda2030.navarra.es/>) (consulta: 21/10/2021).
- [5] Gobierno de Navarra (2021). «Anteproyecto de Ley Foral de Cambio Climático y Transición Energética». <https://gobiernoabierto.navarra.es/es/participacion/procesos/anteproyecto-ley-foral-cambio-climatico-transicion-energetica> (consulta: 21/10/2021).
- [6] Gobierno de España (2020). «Guía para la localización de la Agenda 2030». [HTTPS://WWW.AGENDA2030.GOB.ES/RECURSOS/DOCS/GUIA_PARA_LOCALIZACION_DE_LA_AGENDA_2030.PDF](https://www.agenda2030.gob.es/recursos/docs/GUIA_PARA_LOCALIZACION_DE_LA_AGENDA_2030.PDF) (consulta: 21/10/2021).
- [7] Unión Europea (2012). «Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea». <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/TXT/?uri=CELEX%3A12012E%2FTXT> (consulta: 21/10/2021).
- [8] Unión Europea (2019). «El Pacto Verde Europeo». https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b828d165-1c22-11ea-8c1f-01aa75ed71a1.0004.02/DOC_1&format=PDF (consulta: 21/10/2021).
- [9] Gobierno de Navarra (2021). «hoja de ruta». <https://gobiernoabierto.navarra.es/es/participacion/procesos/anteproyecto-ley-foral-cambio-climatico-transicion-energetica> (consulta: 21/10/2021).
- [10] Gobierno de Navarra (2021). «Proyecto LIFE-IP NAdapta-CC: Estrategia integrada para la Adaptación al cambio climático en Navarra». <https://lifenadapta.navarra.es/es/inicio> (consulta: 21/10/2021).
- [11] Gobierno de Navarra (2021). «Portal de seguimiento de la adaptación al cambio climático en Navarra». <https://monitoring.lifenadapta.eu/> (consulta: 21/10/2021).

La ordenación del territorio en la costa cantábrica. Una visión comparada

Ícaro Obeso Muñiz¹

Resumen

Una de las ventajas que ofrece el Estado Autonómico es la facilidad con la que es posible establecer comparaciones entre diferentes regiones. La Ordenación del Territorio es uno de los ámbitos en los que más revelador resulta ese ejercicio. Desde la promulgación de las primeras leyes a la aplicación de las determinaciones de los instrumentos han pasado aproximadamente tres décadas.

En este período la costa cantábrica ha experimentado una serie de transformaciones paisajísticas, en ocasiones imperceptibles en el día a día, pero que analizadas de modo sintético nos permiten aproximarnos a una somera evaluación de la importancia que han tenido los instrumentos de la Ordenación del Territorio en la configuración territorial contemporánea. Del mismo modo, nos desvela algunos aspectos relativos a la estructura socioeconómica al tiempo que pone de manifiesto cómo la sociedad habita y gestiona el territorio.

Bajo este planteamiento y a partir del uso de imágenes aéreas comparadas en diferentes momentos se hace un breve repaso por algunas de las transformaciones recientes que ha experimentado el paisaje de la costa cantábrica con la finalidad de extraer un diagnóstico que contribuya a la mejora de los postulados teóricos sobre los que se definen los instrumentos.

Abstract

One of the advantages of the Autonomous Regions in Spain is the ease with which comparisons can be made between different regions. Spatial planning is one of the areas in which this exercise is most revealing. Approximately three decades have passed since the enactment of the first laws to the application of the determinations of the instruments.

During this period, the Cantabrian coast has undergone a series of landscape transformations, sometimes imperceptible on a day-to-day basis, but which, when analysed in a synthetic way, allow us to approach a brief evaluation of the importance that the instruments of Spatial Planning have had in the contemporary territorial configuration. In the same way, it reveals some aspects relating to the socio-economic structure, while at the same time highlighting how society inhabits and manages the territory.

Under this approach and based on the use of comparative aerial images at different times, a brief review is made of some of the recent transformations that the landscape of the Cantabrian coast has undergone with the aim of extracting a diagnosis that contributes to the improvement of the theoretical postulates on which the instruments are defined.

¹ Doctor en Geografía, Profesor Ayudante Doctor. obesoicaro@uniovi.es

Palabras clave

Ordenación del Territorio, Litoral, Costa, Mar Cantábrico, Norte de España

Keywords

Spatial Planing, Coastal, Shoreline, Cantabric Sea, North of Spain

1. Introducción

Tras la reinstauración del sistema democrático y la ratificación de la Constitución Española en el año 1978, la Ordenación del Territorio se incluye dentro de las materias cuyas competencias son susceptibles de ser asumidas por las Comunidades Autónomas. Desde entonces, comienza un proceso de implementación de políticas territoriales concebidas “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” como se define en la Carta Europea de Ordenación del Territorio aprobada en la Conferencia Europea de ministros responsables de la materia en Torremolinos en 1983. La Ordenación del Territorio se constituye así en una función pública (Ferrão, 2011) reconocida por el ordenamiento jurídico y cuyo desarrollo corresponde a las administraciones públicas.

Las Comunidades Autónomas comienzan a definir el marco legislativo con la promulgación de leyes que desarrollan la competencia asumida (Farinós Dasí, Aldrey Vázquez y Del Río Franqueira, 2015; Martín Jiménez, 2015; De la Cruz Mera y Madurga Chornet, 2019). Estos documentos ofrecen diferentes planteamientos y propuestas de intervención. En el contenido de las leyes de Ordenación del Territorio (en adelante, OT) de primera generación destaca la definición de los instrumentos.

Con carácter general, los instrumentos constituyen el cuerpo central de la OT en España. De acuerdo con la escala territorial de aplicación se distinguen instrumentos regionales y subregionales, mientras que en función de su finalidad se diferencia entre instrumentos sectoriales o territoriales. A pesar de que la denominación de instrumentos territoriales pueda evocar una cierta incongruencia puesto que todos los instrumentos responden al territorio, se suele incluir dentro de esta categoría a aquellos instrumentos que responden a un carácter integral o de coordinación.

En este sentido, Farinós Dasí et. Al (2015) destacan que el planteamiento que adopta la ordenación del litoral en España es diverso. Así, algunas CC.AA., como Cataluña o País Vasco, han definido instrumentos de carácter sectorial. Por otra parte, Galicia, Asturias, Cantabria y Murcia han desarrollado instrumentos de carácter subregional.

Así, el marco legislativo de la OT en el norte de España es el siguiente:

Comunidad Autónoma	Ley
Principado de Asturias	Ley 1/1987, de 30 de marzo, de coordinación y ordenación territorial.
Cantabria	Ley 7/1990, de 30 de marzo, de Ordenación Territorial de Cantabria.
País Vasco	Ley 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco
Galicia	Ley 1/2021, de 8 de enero, de Ordenación del Territorio de Galicia.

En cuanto a las directrices o planes regionales, la situación de la ordenación del territorio en España, según recoge el Ministerio:

Comunidad Autónoma	Directrices / Plan
Principado de Asturias	1991
País Vasco	1997, 2019
Galicia	2004, 2011
Cantabria	En redacción

Y los instrumentos aprobados que tienen influencia en el litoral:

Comunidad Autónoma	Directrices / Plan
Principado de Asturias	1993 (DSFC); 2005 (POLA); 2017 (PESC)
Cantabria	2004 (POL)
País Vasco	2007 (PTS). Revisión para adaptación al reto del cambio climático (2021)
Galicia	2011 (POL)

Dentro de los planes de ámbito subregional, ni Galicia, ni Asturias, ni Cantabria han aprobado ninguno. En el caso de la Comunidad Autónoma Vasca, ya se han aprobado los Planes Territoriales Parciales de Bilbao Metropolitano, Mungia, Gernika - Markina, Eibar (Bajo-Deba), Zarautz-Apeitia (Urola Kosta) y Donostialdea.

En lo relativo a los instrumentos de ordenación del litoral, algunas CCAA los consideran de carácter regional al afectar a la totalidad de un espacio con particularidades específicas. Otras los han tramitado como planes de escala intermedia, subregional, con la lógica de que comprenden un territorio inferior al de la comunidad autónoma. En otros casos, se han tramitado como instrumentos de carácter sectorial, entendiéndose que se trata de espacios con una problemática específica, fundamentalmente urbanística e infraestructural.

La costa cantábrica, al igual que sucede en otros espacios litorales, es un lugar altamente antropizado desde la antigüedad (García Fernández, 1975) y como tal concentra población y actividades económicas (Small y Nicholls, 2003). Desde el punto de vista físico sus rasgos principales son los de una costa que alterna zonas elevadas de acantilados y zonas bajas de playa. Quizás el aspecto más característico sean las rasas costeras resultado de la abrasión marina que constituyen espacios de topografía llana. Otro aspecto reseñable es la sucesión de rías y cabos, entrantes y salientes, que en buena medida responden a la litología predominante. Así el recorrido longitudinal a lo largo de la costa ofrece trayectos de pendientes prácticamente nulas en las rasas costeras mientras que existen fuertes desniveles para superar las desembocaduras de los ríos y la anchura de las rías y estuarios. Este espacio costero queda delimitado en su vertiente meridional por la sucesión de sierras prelitorales.

A pesar de presentar muchos aspectos homogéneos, al menos en cuanto a la descripción geográfica de las componentes abióticas y bióticas del paisaje, la dinámica reciente en relación con la actividad antrópica muestra claras diferencias. Así, las CC.AA. de la costa cantábrica presentan diferentes modos de ocupación del espacio y esta disparidad posibilita el análisis comparado entre ellas. Por así decirlo, desde el punto de vista de la investigación, una de las virtudes del Estado Autonómico es que ofrece lecturas diversas sobre fenómenos semejantes

en función de las decisiones que se han ido adoptando a lo largo del tiempo. Este tipo de comparaciones permiten evaluar qué medidas han tenido mayor o menor éxito y nos ayudan a proyectar medidas para el futuro.

De modo que, al igual que sucede a nivel estatal, las comunidades autónomas del litoral cantábrico parten de una concepción bien diferente sobre el espacio costero y ello se plasma no sólo en instrumentos distintos sino también en la definición de sus objetivos y las acciones previstas (Vilanova Claret, y Díaz Ameneiro, 2013). Así pues, el proceso de implementación de la OT en la costa cantábrica se ha prolongado unos treinta años, periodo suficiente para esbozar una valoración de los efectos que ha tenido la acción pública en la ordenación del espacio costero. En mayor o menor medida, cada CC.AA. ha ido aprobando los instrumentos correspondientes, sin embargo, la bibliografía académica se ha centrado, de forma preferente, en las determinaciones de los instrumentos aprobados más que en las transformaciones paisajísticas que se derivan de la aprobación o la ausencia de planes. Esto es, disponemos de abundante investigación acerca de la elaboración de los instrumentos y de los marcos legislativos, pero no disponemos aún de estudios suficientes que partiendo de la observación del territorio nos ayuden a evaluar si las decisiones tomadas han sido acertadas (Benavent, 2012). Por este motivo, esta ponencia centra su atención sobre las alteraciones que el paisaje del litoral cantábrico ha experimentado desde 1990, década en la que comienza el desarrollo de la OT en España.

Por todo ello esta contribución al congreso se pregunta i) ¿qué transformaciones paisajísticas ha experimentado la costa cantábrica desde que se aprobaron las primeras leyes de OT? y ii) ¿qué diagnóstico se puede elaborar a partir de las transformaciones observadas. Para ello se emplearán fuentes fotográficas, especialmente los fondos de fotografía aérea histórica, ya que permiten profundizar en el conocimiento de las transformaciones recientes a través del estudio de la dinámica del paisaje. Dado el carácter dinámico del paisaje, la fotografía aérea histórica es una herramienta trascendental para analizar su evolución puesto que fomenta la toma de conciencia de los cambios que habitualmente se producen a un ritmo muy lento en comparación con la percepción de sus habitantes (Svenningsen, Brandt, Christensen, Dahl & Dupont, 2015). Asimismo, como apuntan Antrop & Van Eetvelde (2000) las imágenes aéreas no solo han demostrado su utilidad para monitorear los cambios y llevar a cabo inventarios temáticos, sino que también facilitan la descripción de aspectos holísticos de paisajes complejos. Tras la tarea de fotointerpretación se planteará un esquema de diagnóstico que recoge las principales debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades de la OT en la costa cantábrica.

2. Resultados

Se muestran a continuación diferentes fotografías que muestran, sin ánimo de exhaustividad, algunos casos concretos de transformaciones paisajísticas recogidas a lo largo del litoral del norte de España. Para ordenar la secuencia, se disponen las imágenes en sentido de Este a Oeste, es decir, desde la desembocadura del río Adur en la localidad vascofrancesa de Bayona hasta el Cabo Ortegal en Galicia. De este modo, la primera comunidad autónoma analizada será la vasca, posteriormente se mostrarán ejemplos de cambios paisajísticos de la costa cántabra, después se recogen algunas imágenes del litoral asturiano y finalmente se apuntan algunas cuestiones relativas a la *mariña* lucense.

La figura 1 muestra un par de imágenes de parte de la costa vizcaína entre el Abra o la desembocadura de la ría del Nervión y la playa de Meñakoz. En el área representada aparecen parte de los municipios de Getxo, Leioa, Berango, Sopela y Urduliz. Entre las principales transformaciones se encuentran las relativas a las infraestructuras de transporte y comunica-

ción. La carretera provincial BI-637, hoy autovía autonómica ha sido objeto de construcción de nuevos trazados y desdoblamientos de otros anteriores. El tramo Landabarri - Algorta se puso en servicio en 1995, el tramo entre Algorta y Berango se inauguró en 1999 y finalmente el trayecto entre Berango - Larrabasterra en 2006 cerca de la localidad de Sopela. Además, la línea 1 de metro se prolonga hasta Plentzia. Como sucede en otros territorios la mejora de la accesibilidad territorial implica también la implantación de nuevos usos como la construcción del centro comercial Artea en 1998 y ampliado en 2002 y la posible construcción de otro más en Berango. El anuncio de un posible Megapark en el barrio de Landaida desató un fuerte movimiento de protesta vecinal en 2006. Estas actuaciones se relacionan con el aumento de la función residencial, generalmente de baja densidad y con una elevada dispersión (Torres Elizburu, 2006; 2016). Así, el núcleo de Berango experimentó un fuerte crecimiento en las últimas décadas. Existen varias urbanizaciones, algunas de ellas cerradas al estilo de las *gated communities*, más propias de otros contextos y poco frecuentes en el poblamiento tradicional del norte de España. Resulta llamativo la proximidad de algunas de estas actuaciones a la línea de costa como sucede en el entorno de Punta Galea o la playa de Sopela.



Figura 1. Comparativa de imágenes en la costa vizcaína entre Getxo y Sopela. Izquierda: 1988/1991. Derecha: 2020. Fuente: geoeuskadi.



Figura 2. Comparativa de imágenes en el corredor de Txorierrri en Vizcaya. Izquierda: 1988/1991. Derecha: 2020. Fuente: geoeuskadi.

El corredor del Txorierrri es el escenario de la implantación de las actividades económicas en el área metropolitana de Bilbao desde hace décadas. Este corredor en el que se encuentran las localidades de Erandio, Sondika, Derio, Zamudio, Lezama y Larrabetzu está separado de Bilbao por el monte Artxanda. Este fenómeno entronca con la pérdida de importancia en las bases económicas de las industrias básicas y transformadoras de la margen izquierda de Bilbao. Así, la transformación de este corredor se enmarca en un proceso global de pujanza de los servicios a las empresas, la logística, así como la apuesta por la innovación, el conocimiento y las tecnologías de la información y la comunicación. Este proceso que ya estaba en marcha hace décadas se ha visto reforzado por la construcción de la autovía BI-30 o circunvalación norte de Bilbao que une el puente de Rontegi en Barkaldo y Galdácano, la mejora de las instalaciones aeroportuarias de Loiu y la reforma de la carretera a Mungia y Bermeo. La BI-30 se desarrolló en varios tramos, comenzando en 1994 con el trazado de Enekuri a Derio y el tramo entre Derio y Larrabetzu fue inaugurado en 2003.

Este escenario muestra un ejemplo de difusión urbana y competitiva por el suelo, que como sucede en todo el norte peninsular y especialmente en el País Vasco es un recurso muy limitado (Urteaga, 2007; Lozano Valencia, 2009). De este modo, en este corredor se localizan varios polígonos industriales, el aeropuerto, centros logísticos, el parque científico de Vizcaya. La urbanización de los núcleos que forman el corredor también ha experimentado un notable crecimiento, aunque algunas actuaciones han sido fuertemente discutidas y por el momento paralizadas como la urbanización de Mantúliz en Derio.

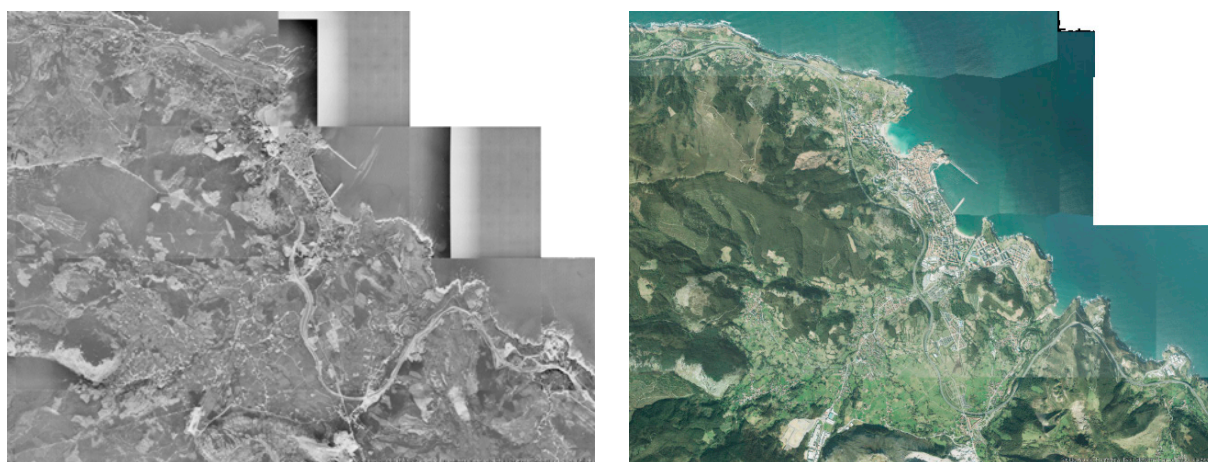


Figura 3. Comparativa de imágenes en el entorno de Castro Urdiales. Izquierda: 1990. Derecha: 2020. Fuente: mapascantabria.

Castro Urdiales ha sido escenario durante décadas de una intensa transformación motivada por varios aspectos: la proximidad al área metropolitana de Bilbao, la influencia de la A-8, la proliferación de segundas viviendas. Este caso constituye un claro ejemplo de cómo la falta de unos criterios mínimos compartidos entre comunidades autónomas produce importantes divergencias entre territorios limítrofes. Así, la demanda de vivienda en la franja costera que no se satisface en la costa vasca se desplaza a otros lugares próximos como Castro Urdiales y Noja en Cantabria, pero también al norte de Burgos o al oriente de Asturias.

Nuevamente, las infraestructuras han contribuido excepcionalmente a la urbanización del litoral. El tramo entre El Haya y Castro Urdiales fue inaugurada en 1990 y cinco años después se puso en servicio el trazado entre Castro y Colindres. La mejora de la accesibilidad introdujo una variable determinante en la configuración de este espacio.



Figura 4. Comparativa de imágenes al noroeste de Santander. Izquierda: 1990. Derecha: 2020. Fuente: mapascantabria.

Estas transformaciones paisajísticas se repiten a mayor o menor escala en todo el litoral cantábrico, especialmente entre Castro Urdiales y Liencres. En este sentido, Martín Latorre (1989) ya explica el proceso de formación de un espacio periurbano en el municipio de Ribamontán al Mar en el entorno de la playa de Somo. Las urbanizaciones de baja densidad, espacialmente dispersas salpican los espacios costeros de la comunidad cántabra, pero también el espacio prelitoral. La inauguración de la A-8 entre Solares y Torrelavega en 2015 ha disparado la dispersión residencial en ese ámbito.

Al noroeste de Santander este fenómeno adquiere otra dimensión, una especie de sinecismo contemporáneo en el que diferentes urbanizaciones acaban conformando un espacio continuo de edificaciones de baja densidad, sin vinculación con la red de núcleos histórica y sin aparente ordenación espacial. Aparente, porque un ojo poco avezado a la lectura de fenómenos periurbanos no encuentra el sentido desde una óptica de identificación de nodos, relaciones jerárquicas, corredores, espacio de borde configurada a través de los espacios tradicionales. Pero en realidad, tiene mucho sentido, pues responde a los criterios imperantes en territorios en los que el suelo es considerado un recurso económico más que un recurso natural no renovable.

Se trata de una transformación periférica caracterizada por la presencia de viviendas de baja densidad. Esta tipología constructiva adopta en ocasiones la forma de urbanizaciones que presentan un alto grado de homogeneidad y en otros casos se trata de promociones particulares asentadas sobre el parcelario tradicional. Se observa una influencia, también en este caso, de las condiciones del relieve, puesto que se trata de una ladera ligeramente inclinada con un gran soleamiento. Otra característica significativa es el incremento de la accesibilidad que desde 1997 proporciona la en de autovía a El Sardinero S-20, lo que junto con los enlaces correspondientes facilita los desplazamientos pendulares tanto a la propia ciudad como a otros lugares de la bahía: puerto, aeropuerto, centros comerciales, polígonos industriales, el parque científico de Cantabria, universidad, etc.

La influencia del carácter metropolitano (Cueto Alonso y de Cos Guerra, 2020) también se deja entrever por la presencia de la difusión urbana sobre municipios anteriormente rurales. Lo que pone de manifiesto la divergencia en los planteamientos de los instrumentos urbanísticos, la competencia por la adquisición de nuevas funciones por parte de los municipios metropolitanos, la falta de coordinación o su escaso impacto desde el ámbito de la ordenación

del territorio y también, la evolución contemporánea de los espacios rurales cuyas actividades han pasado de las agroganaderas a una yuxtaposición entre las que destacan las de servicios, con especial protagonismo de los subsectores de la hostelería y el turismo.

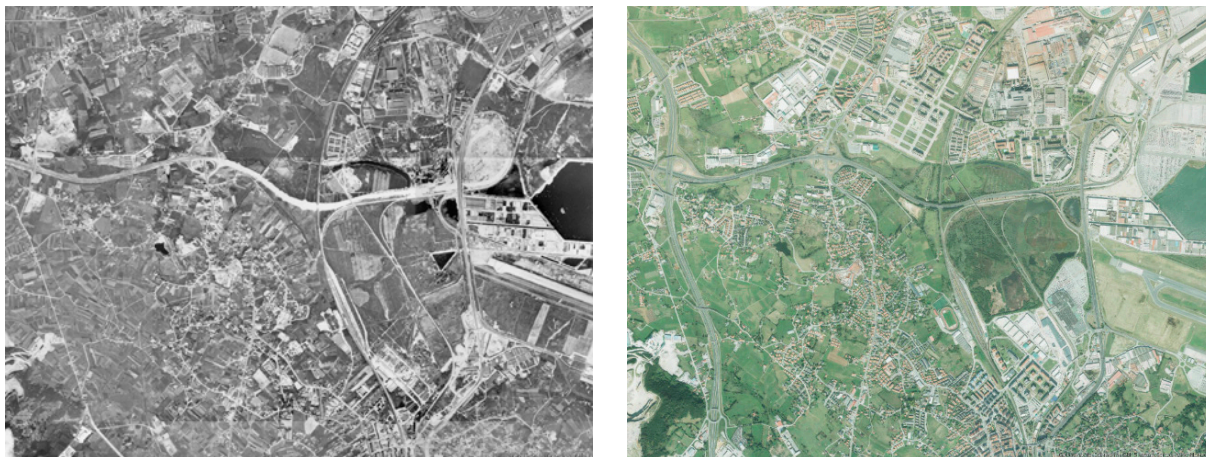


Figura 5. Comparativa de imágenes entre Muriedas y Maliaño. Izquierda: 1990. Derecha: 2020. Fuente: mapascantabria.

El sur de Santander, en las inmediaciones de las localidades de Maliaño y Muriedas representa un enclave altamente representativo del fenómeno de la difusión urbana. La influencia de una topografía llana con escasas elevaciones y la alta accesibilidad que proporciona una densa red de infraestructuras han sido los principales elementos configuradores de este paisaje. En esta red tienen especial importancia la A-67, la S-10 y la S-30, además de las carreteras nacionales N-623 y N-635 y las líneas de Cercanías de Renfe y de FEVE.

La importancia de los enlaces entre autopistas para explicar los suelos de máxima accesibilidad y por tanto, la implantación de equipamientos de máxima rentabilidad: el centro comercial. En el caso de El Corte Inglés de Nueva Montaña y el centro comercial Valle Real se localizan en el enlace entre la S-10 y la A-67.

En la fotografía, obtenida a partir de Google Earth, en el enlace entre la A-67 y la A-30 en las cercanías de Caicedo, se observa un modelo territorial escasamente jerarquizado y en el que difícilmente se reconocen los núcleos preindustriales, los rasgos del parcelario original o una red caminera que ayude a comprender el territorio. La configuración actual muestra diferentes capas que se han ido superponiendo, dificultando la comprensión de los paisajes periurbanos. Con frecuencia estos enlaces entre vías de alta capacidad se corresponden con los lugares de máxima accesibilidad del norte peninsular y por lo tanto, los suelos que se encuentran en sus proximidades son destinados a usos a los que la sociedad de cada territorio concede un gran valor, bien sea por iniciativas privadas o bien por la acción de las administraciones públicas. Así, es frecuente que los centros comerciales se localicen en estos espacios, próximos a nudos y enlaces entre vías de alta capacidad. Lo que por otra parte pone de manifiesto el extraordinario protagonismo y vigencia que aún tiene el vehículo privado en los desplazamientos cotidianos. Por otra parte, en otros lugares, estos enlaces han concentrado las actividades económicas en forma de polígonos industriales o grandes conjuntos productivos. Sin embargo, la imagen del enlace de la figura, que se sitúa en la periferia de Santander otorga este protagonismo de manera predominante a la función residencial de baja densidad.



Figura 6. Cruce entre la A-67 y la A-30 cerca de Caicedo. Fuente: Google Earth.

En síntesis, la ordenación del territorio de la comunidad cántabra presenta síntomas de falta de jerarquía y desorganización espacial:

“Como conclusión puede afirmarse que las carencias y deficiencias que hasta ahora han caracterizado la ordenación y el planeamiento territorial y urbanístico, unidas a las nuevas formas que presentan los procesos de crecimiento residencial y expansión urbana dispersa, están provocando importantes y nocivos efectos de desarticulación espacial y de degradación ambiental y paisajística en Cantabria, en particular en las áreas litorales.” (Delgado Viñas, 2010)

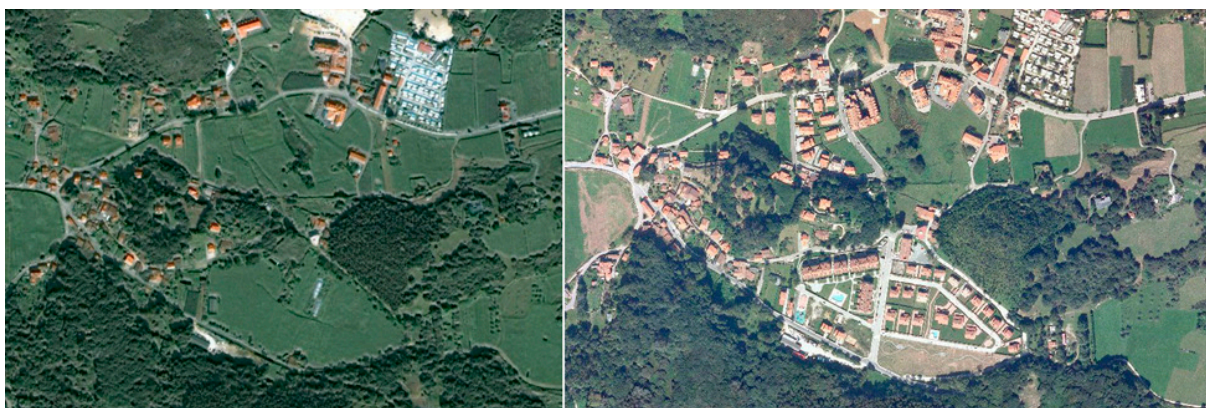


Figura 7. Comparativa de imágenes de Barru (Llanes). Izquierda: 2007. Derecha: 2019. Fuente: Google Earth.

El municipio asturiano de Llanes es el único ayuntamiento del litoral cantábrico que no cuenta con un instrumento de planeamiento general aprobado. A pesar de la demanda de segunda vivienda. Fruto de esa demanda, los núcleos de población situado en la franja costera han experimentado una lenta transformación, un goteo, en el que cada año aparecen nuevas construcciones, alguna parcelación, una pequeña urbanización, pero que analizándolas de manera conjunta muestran la magnitud del cambio. En la figura 7 se muestra un ejemplo de esta dinámica en el pueblo de Barru en Llanes. La proximidad al mar, la cercanía con un enlace de la autopista, el abandono de las prácticas agroganaderas y su destino a barbecho social esperando mejores expectativas son los factores que explican la transformación de ciertos terrenos que pasan a satisfacer la demanda de vivienda vacacional y la construcción de edificaciones destinadas al uso turístico.

La construcción de la autovía A-8 se retrasó en Asturias en comparación con el grado de ejecución de las comunidades autónomas limítrofes. Así, entre Avilés y Ribadeo, a pesar de que ya existía conexión entre las dos orillas del Eo desde 2008, el último tramo fue inaugurado en el año 2013, mientras que en la conexión con Cantabria el trayecto entre Llanes y Unquera fue puesto en servicio en el año 2014.

Este hecho junto a la implementación del POLA (Alonso Ibáñez, 2009) contribuyó a frenar el fenómeno de transformación del litoral que se estaba produciendo en Cantabria y en la *mariña* lucense. Sin embargo, algunos enclaves de la costa asturiana, en especial el municipio de Llanes, están sometidos a una importante presión; por un lado, la demanda de parcelas para la construcción de segundas viviendas y la extraordinaria vinculación de la economía local al turismo y por otro, la falta de alternativas que rompan esa dependencia de la población local. Ese escenario, junto a la ausencia de instrumento de planeamiento general, ha convertido al municipio llanisco en un escenario de una tremenda complejidad desde el punto de vista del urbanismo y la ordenación del territorio. En la actualidad, se está acometiendo la elaboración de un nuevo intento de PGO y en los últimos meses se ha anunciado la cooperación entre la administración local y regional para conseguir su aprobación.

El extremo occidental de la rasa cantábrica se adentra en territorio gallego, forma parte del espacio conocido como la *mariña* lucense, entre Ribadeo y Foz, este espacio de rasa también muestra la extrema laxitud del marco de la Ordenación del Territorio que no es capaz de limitar urbanizaciones como las que se muestran en la figura 8. La comparativa de imágenes muestra el entorno de la playa de Remior al este de la ría de Foz. En las fotografías se observa el avance de una urbanización que va colonizando las parcelas destinadas al cultivo de plantas forrajeras y que en general adoptan una forma reticular que viene marcada por la red caminera y en ocasiones por procesos de concentraciones parcelarias. Este modelo territorial en el que impera la voluntad de la iniciativa privada frente a una visión común del territorio que de forma coloquial se conoce en gallego como “*ti vai facendo*” pone de manifiesto la extrema facilidad con que se sortea el marco legislativo y refuerza la idea de que las directrices puede que tenga fuerza legal pero lo que no tienen es legitimidad social como señala Lois González y Adrey Vázquez (2010, p.608).



Figura 8. Comparativa de imágenes de la playa de Remior. Izquierda: 1988. Derecha: 2020. Abajo: perspectiva oblicua. Fuente: Fototeca Digital del IGN y Turismo de Galicia.

Finaliza este recorrido por la costa en las proximidades del Cabo Ortegal, el extremo occidental del litoral cantábrico. Caracterizado por sus altos acantilados, la profundidad de sus rías y lo accidentado de sus farallones, en este entorno se pone de manifiesto la importancia que están cobrando algunas cuestiones en la construcción del territorio gallego contemporáneo: la extensión del eucalipto y la proliferación de aerogeneradores. Entre Ortigueira y San Andrés de Teixido, en la costa Ártabra se encuentran ejemplos de uno de los retos que la costa cantábrica tendrá que afrontar en el medio plazo. No sólo ya en la costa sino también sobre el mar, la producción de energía eólica es en la actualidad una de las cuestiones a las que conviene prestar atención.



Figura 9. Imagen de la costa Ártabra. Fotografía propia.

3. Conclusiones

A modo de conclusión, el desarrollo del marco legislativo de la OT en España comienza tras la formación del Estado Autonómico. Así, las primeras directrices aprobadas en Asturias en 1991 inician un periodo del que se cumplen en la actualidad tres décadas. Desde entonces las CC. AA. del norte peninsular han ido estableciendo diferentes mecanismos e instrumentos para la ordenación de su espacio costero.

En esta ponencia, a partir de la dinámica del paisaje observada en sobre el terreno y sintetizada aquí mediante el uso de comparativas de imágenes aéreas se muestra la importancia de los factores topográficos, el papel de las infraestructuras, en especial de las autovías, la localización de grandes equipamientos y actividades productivas y los principales cambios de usos del suelo (Fernández García, 2003). De este modo, el estado de las autonomías ofrece una extraordinaria gama de resultados en el que partiendo de un espacio geográfico con un alto grado de homogeneidad se encuentran dinámicas territoriales similares, pero también actuaciones bien diferenciadas.

El paisaje, resultado de la prolongada interacción sociedad-naturaleza actúa como síntesis territorial de las intenciones de la sociedad. Así, tanto los instrumentos de la OT como las transformaciones paisajísticas recientes ofrecen evidencias sobre las que construir diagnósticos que contribuyan a una mejor gestión y sobre todo, a una mejora de la calidad de vida.

A pesar de los diferentes marcos legislativos, del dispar grado de desarrollo de los instrumentos de la ordenación del territorio y de las diferencias sociopolíticas existentes entre los territorios de la costa cantábrica se observa en el somero análisis de las transformaciones paisajísticas recientes ciertos elementos de homogeneidad que ponen en duda el papel corrector de la Ordenación del Territorio y la influencia del marco normativo. Desde un punto de vista teórico, la configuración territorial contemporánea responde más a los intereses de

las políticas sectoriales más que a una concepción integral del territorio (Benavent, 2012). Así pues, este repaso a los cambios experimentados por los paisajes del norte de España puede arrojar luz sobre los actores protagonistas en la construcción litoral y el necesario cambio de paradigma de los planteamientos que la Ordenación del Territorio ha venido desempeñando.

Así, se debe superar el papel de directrices, consejos y recomendaciones para apostar por modelos más similares a los de normas de obligado cumplimiento. Existe una tendencia a seguir observando el territorio de manera compartimentada, a la manera tradicional, de modo que cada ramo, grupo, sector sepa a quien dirigirse en la Administración Pública, así cobran protagonismo las políticas de carreteras, las de promoción económica, el urbanismo, etc. Pero se desvanece la perspectiva integral que aborde las cuestiones territoriales desde un prisma común. A pesar de la existencia de planes y directrices que, al menos, teóricamente, tienen ese carácter integral, la evolución del paisaje en las últimas décadas pone en duda su eficacia.

A modo de diagnóstico se enumeran a continuación aquellos aspectos esenciales resultantes del estudio comparado sobre la ordenación del territorio de la costa cantábrica. Entre las debilidades cabe destacar la creciente demanda de viviendas vacacionales o de modelos residenciales basados en la baja densidad en los entornos de las principales ciudades del litoral cantábrico comprometen un modelo territorial coherente con la realidad física, cohesionado socialmente y sostenible. La proliferación de desarrollos urbanos con estas tipologías, desde todas ópticas, insostenible, se extiende cada vez más a pesar del desarrollo de leyes, planes e instrumentos, lo que muestra la clara debilidad de estos frente a los intereses particulares y las políticas municipales. La competencia por obtener rentas y ganar población se presenta con mayor crudeza en los entornos metropolitanos. Los municipios vecinos intentan hacer una llamada ofreciendo suelo más barato y condiciones más favorables para la instalación de todo tipo de funciones. De este modo se acelera la difusión urbana y pone de manifiesto la falta de coordinación entre administraciones o la laxitud del marco normativo.

En lo relativo a las amenazas, la mejora de la accesibilidad a través de las infraestructuras de comunicación y transporte, especialmente las autovías, son el reflejo de una sociedad que se desplaza cada vez más y más lejos. Estos desplazamientos además se ejecutan de manera preferente en vehículo privado. Así, toda reforma, ampliación, desdoblamiento o construcción de vía de alta capacidad lleva aparejado una transformación paisajística. Si toda innovación en los medios de transporte ha provocado cambios en la estructura territorial como ya ocurriera en las ciudades primero con el ferrocarril y posteriormente con el automóvil, parece justificado sostener que ha habido errores de previsión en la construcción de las autovías. Mayor sería ese error, si en el futuro, la llegada del tren de alta velocidad no tuviera en cuenta los impactos territoriales. Por tanto, cabe prestar atención a la evolución de esta infraestructura y comenzar a prever las posibles alteraciones paisajísticas que pueda ocasionar.

Además de la accesibilidad, otra de las amenazas que deberían superarse es la del cortoplacismo. Frente al rápido beneficio, bien sea la creación de puestos de empleo, la generación de riqueza o la mejora puntual, debería contemplarse el beneficio social, la mejora de la calidad de vida y la protección de los recursos naturales. Esa visión a largo plazo que se presupone a los instrumentos de ordenación territorial choca, en demasiadas ocasiones, con los intereses cortoplacistas tanto de la iniciativa privada como de las administraciones públicas.

Por otra parte, la falta de un plan de ordenación territorial en Cantabria, la escasa aceptación social en Galicia o el efecto rebote en Castro Urdiales, Noja, Llanes de las limitaciones de la política de ordenación territorial vasca podrían contemplarse dentro del conjunto de amenazas a considerar.

Sin embargo, existen sin duda, numerosas fortalezas. El desarrollo normativo constituye la base de la OT como función pública y por tanto es un elemento esperanzador del que cabe

esperar una redefinición encaminada a su mejora continua. En ese sentido se plantean esta ponencia. La promulgación de las leyes de OT y los sucesivos instrumentos junto con el compromiso de los agentes sociales son los elementos básicos para esperar mejoras en el futuro.

En lo relativo a las oportunidades cabe destacar aquellas medidas que los diferentes planes han incluido en sus instrumentos y que han demostrado ser eficaces. Por ejemplo, el tratamiento de la costa por parte de Plan de Ordenación del Litoral Asturiano (POLA) puesto que entre su planteamiento teórico expresa su interés por encontrar el equilibrio entre la conservación y la utilización y plantea la resolución de este dilema mediante la aplicación de algunas figuras originales que han merecido reconocimiento tanto en convocatorias nacionales como europeas.

Esas medidas serían fácilmente extrapolables a otras comunidades autónomas como la franja de protección, la delimitación del suelo no urbanizable de costas, la creación de los parques-playa, la red de itinerarios peatonales y la regeneración de espacios degradados. Este plan se basa en la idea de que la costa es un espacio altamente antropizado y deseado y que por tanto deben de regir unas pautas de disfrute público frente a los planteamientos de otros litorales españoles en los que la apuesta se dirime claramente hacia intereses particulares. Otra de las oportunidades la ofrece la fórmula de cuantificación residencial de la ordenación del territorio del País Vasco. Este modelo permite limitar los planteamientos desarrollistas y desmesurados, contiene las tentaciones de convertir el suelo en un banco y por tanto comportamientos especulativos.

Referencias bibliográficas

- Alonso Ibáñez, M. R. (2009). La ordenación, planificación y gestión del litoral en el Principado de Asturias: el Plan territorial especial de ordenación del litoral de Asturias (POLA). En *Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión del litoral: hacia un modelo integrado y sostenible*, 343-349.
- Benavent Fernández de Córdoba, M. (2012). Treinta años de ordenación del territorio en el Estado de las autonomías. *El Planejament territorial a Catalunya a inici del segle XXI: una nova interpretació i projecció del país*, 140-165.
- Cueto Alonso, G.J. & de Cos Guerra, O. (2020). *El área metropolitana de Santander. Unidad funcional de difusos límites en el marco de la Bahía*. Itinerarios Geográficos. Santander: Universidad de Cantabria.
- Delgado Viñas, C. (2010). La ordenación territorial en Cantabria: normas, planes, proyectos y realidades. *Cuadernos Geográficos*, 47, 453-491.
- De la Cruz Mera, Á., & Madurga Chornet, M. I. (2019). Los Instrumentos de Ordenación del Territorio en España. Estudio comparado de la legislación y los instrumentos vigentes. *Ciudad y territorio. Estudios Territoriales*, 199, 175-200.
- Farinós Dasí, J., Aldrey Vázquez, J., & Del Río Franqueira, D. (2015). Actualización del mapa de planes de Ordenación del Territorio en España. En de la Riva Fernández, Ibarra Benlloch, Montorio Llovería & Rodrigues (coords.) *Análisis espacial y representación geográfica. Innovación y aplicación*. 79-88. XXIV Congreso de Geógrafos Españoles. Zaragoza.
- Fernández García, A. (2003). Las pautas del crecimiento urbano postindustrial: de la rururbanización a la ciudad difusa. *Ería: revista cuatrimestral de Geografía*, 60, 88-92.
- Ferrão, J. (2011). *O ordenamento do território como política pública*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- García Fernández, J. (1975). *Organización del espacio y economía rural en la España Atlántica*. Madrid: Ed. Siglo XXI.

- Lois González, R. C. & Aldrey Vázquez, J. A. (2010). El problemático recorrido de la ordenación del territorio en Galicia. *Cuadernos Geográficos*, 47, 583-610.
- Lozano Valencia, P. J. (2003). La ordenación territorial en el País Vasco. Debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades de la escala intermedia. *Investigaciones Geográficas (Esp)*, (32), 157-176.
- Martín Jiménez, M. I. (2015). La ordenación del territorio en las comunidades autónomas. Desarrollo normativo. *Polígonos. Revista de Geografía*, 26, 321-348.
- Martín Latorre, E. (1989). Génesis y formación de un espacio de ocio periurbano: Ribamontan al Mar (Cantabria). *Ería: Revista cuatrimestral de geografía*, 18, 5-18.
- Small, C., & Nicholls, R. J. (2003). A global analysis of human settlement in coastal zones. *Journal of coastal research*, 584-599.
- Torres Elizburu, R. (2006). La contraurbanización en la comunidad autónoma del País Vasco. *Lurralde: Investigación y espacio*, 29, 57-85.
- Torres Elizburu, R. (2016). Expansión y reestructuración del parque residencial del País Vasco (1991-2011). Consolidación de patrones propios de la dispersión urbana. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 72, 37-65.
- Urteaga, E. (coord.) (2007). *L'aménagement du territoire en Pays Basque*. Eusko Ikaskuntza. Zarautz: Dakit.
- Vilanova Claret, J. M., & Díaz Ameneiro, P. (2013). Análisis comparativo de los planes de ordenación del litoral español. En *CONAMA 201*

La controvertida naturaleza jurídica de los planes territoriales y sus consecuencias jurídicas: particular referencia a la nulidad

Esther Rando Burgos¹

Resumen

La consideración como disposición de carácter general que nuestro ordenamiento jurídico otorga a los planes territoriales tiene diferentes consecuencias, una de las más conocidas, por sus efectos, es el vicio de nulidad que le resulta de aplicación. Si bien tanto el carácter reglamentario como el debate existente en torno a los planes urbanísticos cuentan ya con una dilatada doctrina y jurisprudencia, no puede afirmarse lo mismo respecto a los planes territoriales. Las razones anteriores justifican la necesidad de analizar, conocer el estado de la cuestión y valorar posibles propuestas, centradas en la aplicación del régimen de nulidad de pleno derecho a los instrumentos de planificación territorial justificado en su naturaleza jurídica como norma reglamentaria.

Abstract

Consideration as a general provision that our legal system grants to the territorial plans, has different consequences, one of the best known, due to its effects, is the nullity regime that is applicable. Although both the regulatory nature and the existing debate around urban plans already have extensive doctrine and jurisprudence, the same cannot be said regarding territorial plans. The above reasons justify the need to analyze, know the state of the matter and assess possible proposals, focused on the application of the nullity regime of full right to the instruments of territorial planning justified in their legal nature as a regulatory norm.

Palabras clave

Reglamento, acto administrativo, nulidad de pleno derecho, planes territoriales, ordenamiento jurídico, jurisprudencia.

Keywords

Regulation, administrative act, nullity of right, territorial plans, legal system, jurisprudence.

¹ Doctora en Derecho. Profesora de Derecho Administrativo, Universidad de Málaga. erando@uma.es

1. Introducción

La nulidad de instrumentos tanto de planeamiento urbanístico como territorial viene siendo, desde hace años, una de las mayores problemáticas a la que se enfrentan tanto municipios como comunidades autónomas, pero también la ciudadanía en general, en tanto, destinatario último de los mismos.

Como era de esperar ha dado lugar a múltiples pronunciamientos tanto en el ámbito jurisdiccional como doctrinal, si bien es cierto, que los mismos han prestado mayor atención al planeamiento urbanístico que a la planificación territorial. Lo cual tiene su justificación en tanto la mayor incidencia que esta cuestión ha tenido en los primeros frente a los segundos, lógico por otra parte y fruto de que cuando hablamos de planes urbanísticos nos referimos al ámbito municipal, con más de 8.000 municipios en el conjunto del territorio español, frente a los planes territoriales centrados en el ámbito autonómico o supralocal. Desde el punto de vista cuantitativo, de partida, dado la diferencia sustancial entre los mismos, es coherente la notable mayor incidencia que ha tenido en el planeamiento urbanístico.

Ahora bien, el centro de la polémica que subyace se ha de adelantar que es idéntico o, al menos, muy similar. La cuestión estriba en el carácter de disposición general que se predica tanto en unos como en otros y, en consecuencia, frente a cualquier defecto, sea de fondo o de forma, nuestro ordenamiento jurídico prevé la misma consecuencia jurídica: su nulidad de pleno derecho.

Pese a ello es importante mantener el debate abierto y que desde nuestro ordenamiento jurídico se articulen los adecuados mecanismos que solventen esta problemática. Y decimos problemática en la medida en que la nulidad de un instrumento de planeamiento, sea territorial, sea urbanística, genera graves consecuencias tanto para el ámbito que se ve afectado como para la propia Administración y para la ciudadanía en general, quedando inmersas en una inseguridad jurídica que se debe evitar. Sin obviar, otras tantas consecuencias que también acaecen, como los recursos empleados en la elaboración y tramitación del plan que de un plumazo terminan, fruto de dicha nulidad, en «papel mojado» o la incidencia en otros instrumentos que muy posiblemente se han desarrollado tomando como referente el plan posteriormente anulado. No debe obviarse, en este sentido, que en la jurisdicción contencioso-administrativa los pronunciamientos pueden tardar años en llegar. Sirva como ejemplo, el Plan de Ordenación del Territorio de ámbito subregional de la Costa del Sol, aprobado definitivamente en el año 2006, y que casi una década después, en octubre de 2015, sería finalmente declarado nulo por el Tribunal Supremo.

En síntesis, son muchas y relevantes las cuestiones que giran en torno a la masiva nulidad de instrumentos de planificación territorial y urbanística, lo que justifica la presente ponencia. A mayor abundamiento, si bien a los planes urbanísticos se les ha dedicado, motivado por lo expuesto con anterioridad, mucha atención por la doctrina, no puede afirmarse lo mismo con respecto a los planes territoriales. Estos aspectos hacen muy necesario, profundizar y analizar, sin obviar los múltiples nexos comunes y las importantes similitudes, la naturaleza jurídica y la consecuencia que de la misma se deriva (la nulidad de pleno derecho) centrada en los instrumentos de planificación territorial.

2. El carácter reglamentario de los planes territoriales

2.1 *Cuestión objeto de la controversia jurídica*

La ordenación del territorio es atribuida por la Constitución Española a las Comunidades Autónomas con carácter de competencia exclusiva, en virtud del artículo 148.1.3. cuando predica que «Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en [...] Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda». A la luz de este precepto, todas, sin excepción, asumieron dicha competencia a través de sus Estatutos de Autonomía, desarrollando posteriormente su *corpus* legislativo. La propia naturaleza de esta función pública hace preciso para su completo desarrollo, el empleo de la técnica planificadora, es así como las distintas legislaciones autonómicas en la materia recogen los instrumentos de planificación territorial como mecanismo que completan y desarrollan en el territorio las previsiones contenidas en las mismas. De esta forma, los planes territoriales tienen carácter normativo y como tal se integran en nuestro ordenamiento jurídico.

Y es aquí, precisamente, donde se encuentra uno de los grandes debates «vivos» de esta función pública, no sólo por el carácter reglamentario de los planes sino principalmente por las consecuencias jurídicas que de dicha previsión normativa sobre los mismos se deriva.

Debate que no es, desafortunadamente, reciente. A modo de ejemplo, ya en la década de los ochenta, el profesor LÓPEZ RAMÓN, al analizar los procedimientos de aprobación de los instrumentos de planificación territorial, destacando su primario carácter de procedimiento administrativo y, en particular en referencia a las leyes madrileñas y asturianas en la materia (pero perfectamente extrapolable al resto de legislaciones autonómicas en ordenación territorial), destacaba su carácter de procedimientos administrativos meticulosamente regulados en sus distintas fases, con previsión de trámites lentos y complejos; lo que no debía asombrar, como destacaba el autor, tratándose de la elaboración de un instrumento de tan gran trascendencia, y enfatizando en que en estos procedimientos administrativos especiales, la no observancia de sus trámites determina la nulidad de pleno derecho del instrumento, por el entendimiento del mismo como disposiciones reglamentarias².

En efecto, precisamente por su carácter de competencia autonómica, son las comunidades autónomas las auténticas protagonistas en el desarrollo de las leyes urbanísticas en las que se establece el procedimiento concreto que ha de seguirse para la tramitación y aprobación de los correspondientes instrumentos de planificación territorial, sin perjuicio, del carácter básico del procedimiento administrativo común.

2.2 *Nulidad de los reglamentos. Marco normativo de referencia y su diferenciación con los actos administrativos*

Como es sabido, la atribución genérica de la potestad reglamentaria, esto es, la potestad de la Administración para aprobar reglamentos, en tanto manifestación de uno de los poderes conferidos al poder ejecutivo, se encuentra recogido en la propia Constitución Española, cuyo artículo 97 señala que «El Gobierno [...] ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo a la Constitución y las leyes». Por su parte, el artículo 153 del texto constitucional, aunque no de manera expresa, también reconoce, siquiera implícitamente, la citada potestad a las Administraciones autonómicas cuando, con ocasión de la regulación del

² López Ramón, F. (1987). «Planificación territorial». *Revista de Administración Pública*, núm. 114, pp. 127-179.

control de la actividad de los órganos de las Comunidades Autónomas, atribuye su ejercicio, entre otros, a la jurisdicción contencioso-administrativa, tanto el de la propia Administración autónoma como, señala expresamente, el de «sus normas reglamentarias». De igual forma, para las entidades locales, si bien la Constitución proclama la autonomía local de las mismas en diferentes preceptos (artículos 137, 140 y 141), es la propia Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), la encargada de reconocerles dicha potestad. Así lo recoge en su artículo 4.1.a), cuando al reconocer que, en tanto Administraciones territoriales, y dentro de la esfera de sus competencias, le corresponden en todo caso, y entre otras tantas, «las potestades reglamentaria y de autoorganización».

A lo anterior, cabe añadir el propio artículo 149.1.18. de la Carta Magna que atribuye al Estado, con carácter de competencia exclusiva, la competencia para regular el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas, así como el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones Públicas.

Mandato, conforme al cual, la vigente Ley 39/2015, de 1 de octubre, por la que se regula el Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), es el marco legal encargado de regular los derechos y garantías mínimas que corresponden a todos los ciudadanos respecto de la actividad administrativa, tanto en su vertiente del ejercicio de la potestad de autotutela, como de la potestad reglamentaria y la iniciativa legislativa. En particular, el artículo 128 de la LPAC regula la potestad reglamentaria, estableciendo que:

- «1. El ejercicio de la potestad reglamentaria corresponde al Gobierno de la Nación, a los órganos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, de conformidad con lo establecido en sus respectivos Estatutos, y a los órganos de gobierno locales, de acuerdo con lo previsto en la Constitución, los Estatutos de Autonomía y la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.
2. Los reglamentos y disposiciones administrativas no podrán vulnerar la Constitución o las leyes ni regular aquellas materias que la Constitución o los Estatutos de Autonomía reconocen de la competencia de las Cortes Generales o de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas. Sin perjuicio de su función de desarrollo o colaboración con respecto a la ley, no podrán tipificar delitos, faltas o infracciones administrativas, establecer penas o sanciones, así como tributos, exacciones parafiscales u otras cargas o prestaciones personales o patrimoniales de carácter público.
3. Las disposiciones administrativas se ajustarán al orden de jerarquía que establezcan las leyes. Ninguna disposición administrativa podrá vulnerar los preceptos de otra de rango superior».

Queda, por tanto, en la LPAC de manera expresa y clara reconocida la potestad reglamentaria a las diferentes Administraciones territoriales, tanto estatal, como autonómica y local.

2.3 *Consecuencias jurídicas de la nulidad del reglamento y su tratamiento por la doctrina*

De igual forma, se ocupa la LPAC de regular los supuestos de invalidez en que pueden incurrir los reglamentos. El artículo 47.2. de la LJAC, regula la cuestión, fijando que:

- «También serán nulas de pleno derecho las disposiciones administrativas que vulneren la Constitución, las leyes u otras disposiciones administrativas de rango superior, las que regulen materias reservadas a la ley, y las que establezcan la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos fundamentales».

Por su parte, tanto el apartado 1 del artículo 47, nulidad de los actos administrativos, como el artículo 48, anulabilidad, están centrados, como su nombre indica, en los actos administrativos. La nulidad únicamente se circunscribe a los reglamentos, mientras que en los actos puede darse de igual forma la nulidad, pero junto a ella la anulabilidad³. Esta cuestión tiene su razón de ser, como ha señalado de manera reiterada la jurisprudencia, en su carácter de norma jurídica que emana de la potestad normativa y, precisamente, al tratarse de una norma, cuando en ella concurre alguna irregularidad, la consecuencia jurídica es su expulsión del ordenamiento jurídico⁴.

Se está ante una de las principales diferencias entre el reglamento y el acto administrativo. De esta forma, mientras el reglamento es una norma jurídica integrada, junto a otras, en el ordenamiento jurídico, y prevista para una infinidad indeterminada de supuestos, el acto es el resultado de la aplicación de dicho reglamento a un supuesto concreto. Con la consecuencia inmediata de que cualquiera que sea el vicio de que adolezca el reglamento, de fondo o de forma, su consecuencia jurídica es idéntica: su nulidad de pleno derecho. No cabe para los reglamentos, por tanto, a diferencia de para los actos administrativos, la conservación de trámites ni la convalidación de los mismos, regulados en los artículos 51 y 52 de la LPAC⁵.

Es muy necesario, articular el mecanismo que garantice el adecuado equilibrio entre el principio de legalidad y el de seguridad jurídica, de particular significancia en el ámbito que nos ocupa, el del planeamiento territorial y urbanístico, entre otras tantas razones que cabe aducir, por su directa incidencia en la ciudadanía, pero también en las propias Administraciones que, a menudo, se encuentran en un «laberinto jurídico», fruto de la carencia por nulidad o la pervivencia de instrumentos anteriores, e inmersos en la más absoluta inseguridad jurídica que produce carecer del adecuado instrumento que defina el modelo territorial a seguir.

De manera más precisa sobre el particular, autores como SANTAMARÍA PASTOR analizan «la acusada severidad en la anulación por motivos formales y por desviación de poder de los planes urbanísticos» que mantiene la jurisdicción contencioso-administrativa, recordando la desproporción de efectos jurídicos que produce, sin embargo, mantiene que lo anterior «... no deberían suscitar sorpresa alguna: se trata de los efectos lógicos de la declaración de nulidad de pleno derecho de una disposición reglamentaria» para a renglón seguido, reconocer que las devastadoras secuelas prácticas que dichas anulaciones conllevan obligan a detenerse a pensar sobre si las mismas resultan proporcionalidades y lógicas.

³ Sobre las diferencias entre nulidad de pleno derecho y anulabilidad, véase, entre otros, el trabajo de Cano Campos, T.R. (2018). «Consideraciones generales sobre la invalidez en el Derecho Administrativo». *Documentación Administrativa, Nueva Época*, núm. 5, pp. 7-27.

⁴ En relación con la invalidez de los reglamentos, pueden verse los trabajos de García De Enterría y Fernández, T.R. (2015). *Curso de Derecho Administrativo I*, 17ª ed. Madrid: Civitas - Thomson Reuters y Doménech Pascual, G. (2002). *La invalidez de los reglamentos*. Valencia, Tirant lo Blanch.

⁵ Véase López Ramón quien, siguiendo la posición adoptada por la jurisprudencia sobre la imposibilidad de aplicar a los reglamentos las normas sobre conservación de actos y trámites y convalidación, y en referencia a la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo de 7 de septiembre de 2016, que establece «... la misma naturaleza normativa hace inviable la aplicación de los principios de conservación y de convalidación, siendo incluso inviable la aplicación analógica de tales instrumentos debido a las diferencias sustanciales entre el acto y la norma», advierte de «... una continuidad normativa en las sucesivas regulaciones legales de los vicios de los reglamentos», considerando que sorprende la diversidad de interpretaciones doctrinales y jurisprudenciales producidas sobre tales regulaciones que si bien «inicialmente dominaron las tesis graduales que admitían la misma escala de vicios en los reglamentos que en los actos administrativos (vicios no invalidantes, de anulabilidad y de nulidad de pleno derecho), finalmente han terminado por prevalecer las tesis unitarias que consideran todo vicio de un reglamento determinante de su nulidad de pleno derecho». En López Ramón, F. (2018). «La calificación de los vicios de los reglamentos». *Documentación Administrativa: Nueva Época*, núm. 5, pp. 27-45.

Plantea el autor tres cuestiones esenciales. En primer lugar, «calificar los instrumentos de planeamiento como normas reglamentarias es una cuestión que no fue pacífica en sus orígenes, pero en la que pronto se asentó, doctrinalmente, una respuesta aparentemente positiva inmediatamente generalizada que terminó siendo acogida por la jurisprudencia»⁶, y es que es plan es entendiendo como un *totum*, cuando, como recoge el autor, no puede atribuirse el carácter normativo a toda la documentación integrante de un plan, como el caso de las memorias, la planimetría o los estudios de impacto. Sería adecuado y necesario precisar qué documentos concretos sí tienen carácter reglamentario y de cuáles no puede predicarse lo mismo. Entendiendo que se inclina por «terminar con la calificación reglamentaria de los planes, con la única salvedad de las ordenanzas de edificación que forman parte de los mismos». En segundo lugar, apunta que «la decisión anulatoria de un plan urbanístico, en su integridad, cuando se alegan vicios en el procedimiento de su elaboración y aprobación, pero el demandante centra exclusivamente su impugnación en el tratamiento que el plan da a una pequeña parte del mismo, es una solución maximalista que carece de justificación técnica» y es que, en efecto, ante la doctrina jurisprudencial conocida del Tribunal Supremo se ha convertido en recurrente la estrategia procesal consistente en impugnar el instrumento de planeamiento en su integridad cuando, la pretensión real de la actora, sin embargo, se dirige a una parte concreta del mismo que, por lo general, coincide con los intereses particulares de la propia recurrente pero que, en lugar, de impugnar la concreta determinación objeto de controversia se decide impugnar el plan en su totalidad, viendo en dicha estrategia mayores probabilidades de éxito en sede jurisdiccional. Para el profesor Santamaría Pastor, aunque reconoce que la anulación íntegra forme parte de las pretensiones de la parte actora «me parece que su legitimación para pedir la nulidad del resto de las determinaciones del plan urbanístico es más que discutible». Y en tercer lugar, se refiere a lo que aquí nos ocupa de manera concreta «la imposibilidad de convalidar los vicios de forma cometidos en la elaboración del plan, y la necesidad de reiniciar el procedimiento, en su integridad, desde su punto de partida» en tanto premisa de esta doctrina jurisprudencial, lo que entiende menos defendible, lo que sustenta en distintos motivos: la invocación de lo dispuesto en el artículo 52 de la LPAC es escasamente consistente, y lo es, según el autor, por dos razones, se basa en una interpretación *a contrario sensu* de la norma (sólo dice que podrán convalidarse los actos anulables pero nada dice la convalidación de los nulos) y ello contradice terminantemente lo dispuesto en el artículo 51 de la LPAC, al ordenar la misma «dispondrá siempre», esto es, conservar todos los actos del procedimiento «cuyo contenido se hubiera mantenido igual de no haberse cometido la infracción», y ello debido a las drásticas consecuencias que conlleva esta nulidad de pleno derecho que obliga a plantearse y replantearse si, en efecto, son proporcionadas las consecuencias previstas⁷.

La controversia en torno a si todo vicio en un reglamento da lugar a la nulidad de pleno derecho y sus diferentes posiciones por la doctrina, la expone de manera magistral el profesor López Ramón⁸, sintetizando las diferentes líneas interpretativas mantenidas por la doctrina. Diferencia, de esta forma, entre la denominada tesis unitaria, conforme a la cual todo vicio de un reglamento es siempre determinante de la nulidad de pleno derecho, como señala, con el referente del Maestro, el profesor García de Enterría «quien mantuvo la tesis de que “la

⁶ Sobre el particular, el autor recuerda las obras de García de Enterría, E. y Parejo Alfonso, L. (1979). *Lecciones de Derecho urbanístico I*. Madrid, Civitas (pp. 217 y ss), indicando que «por más que no se encuentre explícita en toda la obra», «lo da por supuesto acertadamente» Baño León, J.M. (2009) *Derecho Urbanístico Común*. Madrid, lustel (pp. 229 y ss).

⁷ Santamaría Pastor, J. A. (2014). «Muerte y transfiguración de la desviación de poder: sobre las sentencias anulatorias de planes urbanísticos». *Revista de Administración Pública*, núm. 195, pp. 197-215.

⁸ López Ramón, F. (2018). «La calificación de los vicios...», op. cit.

sanción de la ilegalidad de un reglamento es siempre la nulidad de pleno derecho”, mientras que la simple anulabilidad era la regla de las ilegalidades del acto administrativo: diferencia que el autor justificaba “en que en el primer caso se defiende la forma de constitución del ordenamiento y la pureza de éste, en tanto que en el segundo se intenta proteger la seguridad de las relaciones concretas constituidas”...»⁹. Recuerda López Ramón, de igual forma, entre los argumentos del profesor García de Enterría como «rechazaba también que la anulabilidad procediera en ningún supuesto de vicio de forma del reglamento [...] pues “el reglamento que incurre en vicio de forma infringe también una ley, la que impone el procedimiento en cuestión, aunque pueda no infringir ninguna en el plano material de sus regulaciones”...»¹⁰. En síntesis, la tesis unitaria en su planteamiento inicial, se sustenta en un criterio doctrinal derivado de un determinado entendimiento de la ley. Junto a ella, el autor señala la tesis gradual que surge como respuesta a las necesidades de ponderaciones entre bienes jurídicos que se venían planteando frente a los tribunales, forjándose tras la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, y que en síntesis admite la misma escala de vicios en los reglamentos que en los actos administrativos (vicios no invalidantes, anulabilidad y nulidad de pleno derecho). Y precisamente, es esta tesis gradual a la que el autor entiende debiera darse preferencia¹¹.

2.4 La doctrina jurisprudencial sobre la nulidad de los reglamentos

Frente a esta evolución que se observa en el marco doctrinal sobre la concepción de los efectos de los vicios en los reglamentos, no puede predicarse lo mismo a nivel jurisprudencial, salvo pequeños, por el momento, matices, a los que nos referiremos por su interés.

Sobre la naturaleza jurídica de los planes, conviene traer a colación la reciente Sentencia del Tribunal Supremo (STS), de la Sala de lo Contencioso Administrativo, de 4 de marzo de 2020 (rec. núm. 2560/2017), principalmente por dos razones: por un lado, se recoge la prolija jurisprudencia mantenida por el Tribunal Supremo sobre la cuestión, y por otro, supone, aunque pequeño, un avance en el criterio mantenido y sostenido durante años.

En primer lugar, precisar que la cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia es precisada en su Antecedente de Hecho Segundo, consistiendo la misma en:

«Determinar el alcance de la nulidad de los instrumentos de planeamiento, singularmente cuando es consecuencia de la impugnación indirecta de los mismos [...] y cuando la declaración de nulidad afecta realmente a una concreta determinación de dicho plan o instrumento, considerando que la anulación *in totum* de tales instrumentos de planeamiento puede entrar en conflicto con el principio de seguridad jurídica - art. 9.3 CE - que exige que la anulación se circunscriba

⁹ En referencia que hace el autor al trabajo de García de Enterría, E. (1959) «Recurso contencioso directo contra disposiciones reglamentarias y recurso previo de reposición». *Revista de Administración Pública*, núm. 29, pp. 161-185 (p. 167-169).

¹⁰ En López Ramón, F. (2018). «La calificación de los vicios...» op. cit., en referencia a García de Enterría, E. (1970). *Legislación delegada, potestad reglamentaria y control judicial*. Madrid, Tecnos (p. 13-14).

¹¹ Expone de manera magistral como la doctrina más autorizada, y sin dejar de reconocer que continúan manifestándose opiniones favorables a la nulidad de pleno derecho como única solución frente al vicio en los reglamentos, aboga con fuerza por su disconformidad o insatisfacción con la nulidad como única solución jurídica en la invalidez de los reglamentos. Entre otros, señala los argumentos y los trabajos de Sánchez Morón (2005). *Derecho Administrativo: parte general*. Madrid, Tecnos; López Menudo, F. (2014). «Las fuentes del Derecho Administrativo», en Barrero Rodríguez, C. (ed.) *Lecciones de Derecho Administrativo. Parte general*. Madrid, Tecnos; o Rebollo Puig, M. (2016). *Derecho Administrativo I*. Madrid, Tecnos.

a las concretas determinaciones vinculadas con el acto de aplicación que sean consideradas contrarias a la legalidad».

Cuestión que, como establece la STS está precedida de unas consecuencias jurídicas, esto es, «Justifica, asimismo el juicio de relevancia, en razón de que los instrumentos de planeamiento son normas jurídicas -disposiciones generales- de naturaleza reglamentaria. En consecuencia, la nulidad de los planes es siempre en grado de absoluto o de pleno derecho, y la nulidad de los planes de rango superior determina, a su vez, la de los planes de desarrollo y la de los actos administrativos dictados en aplicación de aquéllos, dándose una suerte de nulidad sobrevenida de estos últimos al quedarse in la correspondiente cobertura jurídica. Así las cosas, la nulidad del plan, al ser absoluta -art. 62.2 Ley 30/92 y actualmente art. 47.2 Ley 39/2015 -, no permite aplicar las técnicas de la convalidación ni la conservación de actos y trámites, por considerar que al ser estas figuras propias de los actos administrativos no pueden trasladarse al régimen de las disposiciones generales».

En síntesis, el Tribunal Supremo (TS), no hace sino recoger la jurisprudencia mantenida sobre el objeto de la *litis*.

En segundo lugar, su interés reside en que recoge buena parte de las Sentencias en las que, a lo largo de los años, ha mantenido el citado criterio jurisprudencial. Así recuerda como:

«La sentencia de esta Sala de 25 mayo que en ella se citan y otras, declaran: “en efecto, no cabe en el caso de disposiciones de carácter general (como son los planes urbanísticos) sino su nulidad de pleno derecho, de apreciarse la existencia de alguna infracción, determinante de la invalidez de tales disposiciones (artículo 62.2 Ley 30/92, LRJAP-PAC)”. Hoy, artículo 47.2 Ley 39/2015. Y para concluir en la nulidad, la infracción ha de ser determinante de un vicio tal que produzca esa nulidad.

Desde 1995, sentencias de 26 de abril y 16 de septiembre, este criterio se ha mantenido y se mantiene, (sentencias de 5 de noviembre de 1998; 13 de noviembre de 2000 y 23 de mayo de 2017 (rec. 853/2017), entre otras) ...».

Desde tempranas Sentencias, nuestro Tribunal Supremo ha mantenido la anteriormente denominada tesis unitaria como se recoge, por todas, en la anterior resolución judicial. Pero, además, y en tercer lugar, su importancia radica en que por primera vez, y aún muy tímidamente, se abre la puerta a la que se ha venido a denominar «nulidad parcial» de los instrumentos de planificación. De esta forma, en su Fundamento de Derecho (F.D.) Cuarto, establece que:

«Nada impide, atendida la vigente normativa y la jurisprudencia de esta Sala, concretar la nulidad de pleno derecho del artículo 62.2 Ley 30/92, (hoy 47.2 ley 39/2015), en relación a un procedimiento de actuación de actuación urbanística, a las precisas determinaciones afectadas del vicio de nulidad de pleno derecho, y quedando a salvo aquellas determinaciones concretas del planeamiento que carezcan de las características de infracción relevante de nulidad, y sea posible su existencia escindida de las determinaciones nulas de pleno derecho».

Será poco después cuando en STS de 27 de mayo de 2020 (núm. rec. 6731/2018) y precisamente aplicando la doctrina ya fijada en la precedente, va un paso más allá precisando qué ha de entenderse por la posibilidad de que dicha declaración de nulidad del plan se limite a algunas determinaciones del mismo y no a la totalidad. En concreto, la cuestión sobre la que el Tribunal Supremo admite a trámite el recurso por entender que concurre el necesario interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consiste en determinar si «atendidas las circunstancias del caso y la normativa que se predica infringida, resulta ajustada a Derecho la anulación de la disposición de carácter general objeto de litis» (en

este caso, el instrumento impugnado, era el Plan General de Ordenación Supletorio de Yaiza, Lanzarote). En síntesis, entiende que los vicios de procedimiento esenciales en la elaboración de los planes comportan la nulidad de pleno derecho de todo el instrumento impugnado, sin posibilidad de subsanación del vicio apreciado a los efectos de mantener la vigencia del plan con una ulterior subsanación, ahora bien, reconoce expresamente que en aquellos supuestos en que el vicio apreciado para la declaración de nulidad pueda individualizarse respecto de un determinado ámbito territorial del plan o concretas determinaciones, sin que tenga relevancia alguna respecto del resto del referido ámbito territorial, puede declararse la nulidad del plan respecto de esas concretas determinaciones, sin que ello autorice a considerar la nulidad de pleno derecho subsanable con la retroacción del procedimiento.

Esta doctrina jurisprudencial ha sido recientemente reiterada en la STS de 22 de julio de 2021 (rec. núm. 3920/2020), con ocasión del recurso de casación planteado frente a la anulación por el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía del Plan General de Ordenación Urbanística de Chiclana.

Con anterioridad a éstas, tiene particular relevancia el voto particular formulado por el Magistrado Excmo. Sr. D. José Suay Rincón a la STS de 6 de octubre de 2015 (rec. núm. 2676/2012), al que se adhiere el Magistrado Excmo. Sr. Mariano de Oro Pulido y López, resolución que vino a anular el Plan de Ordenación del Territorio de ámbito subregional de la Costa del Sol Occidental de la provincia de Málaga. Entre sus argumentos y partiendo del reconocimiento expreso de los planes de ordenación territorial, al igual que los urbanísticos, como disposiciones de carácter general lo que hace que le sean de aplicación sus mismas previsiones normativas, recuerda que «una jurisprudencia algo más alejada en el tiempo, venía a considerar que los planes urbanísticos tenían una naturaleza jurídica asimilada a la de las disposiciones de carácter general», lo que le lleva a afirmar, aun reconociendo que no es objeto de controversia su sustancia normativa, la peculiaridad que es propia tanto de los planes urbanísticos como territoriales. Aducen, en este sentido, que no sólo disponen dichos instrumentos de ordenación de una regulación específica y completa en el correspondiente sector del ordenamiento jurídico en que se integran, peculiaridad que tiene su sustento y reconocimiento en la propia normativa general. Y pone como ejemplo, la normativa reguladora del régimen local, la LRBRL, en concreto cuando recoge en su artículo 4 las distintas potestades de que disponen las corporaciones locales en el ejercicio de sus competencias, contemplando en apartados separados, por un lado, la potestad reglamentaria y de autoorganización (artículo 4.1.a) y por otro, la «potestad de programación de planificación» (artículo 4.1.c). Concluyendo la inexistencia de una identidad completa en la sujeción de los reglamentos a las mismas normas procedimentales pues, como señala, en todo caso, que se convenga en la consideración de los planes territoriales y urbanísticos como disposiciones de carácter general no quiere decir que les resulte de aplicación sin más las mismas previsiones normativas sin excepción de ningún género. A mayor abundamiento, establece que «en rigor, habría que comenzar por indicar que ni siquiera la propia potestad reglamentaria en sentido estricto está sujeta exactamente a las mismas reglas».

En el plano doctrinal, es similares términos se pronuncian Muñoz Machado y López Benítez para quienes «Es cierto que la naturaleza del plan hay que explicarla manejando con flexibilidad las categorías tradicionales de normas que conocemos, pero no es correcto desechar la naturaleza normativa del plan (mayoritariamente justificado por la doctrina y la jurisprudencia) sólo porque no se ajusta estrictamente a las características de las normas escritas tradicionales, articuladas y expresada en un texto unitario y único»¹².

¹² Muñoz Machado, S. & López Benítez, M. (2009). *El planeamiento urbanístico*. Madrid, Iustel (p. 65).

3. La problemática de la nulidad de planes territoriales

Como resultado de la doctrina jurisprudencial mantenida durante años por nuestro Tribunal Supremo, han sido centenares los instrumentos de planeamiento urbanístico declarados nulos de pleno derecho¹³. Doctrina que de igual forma, ha afectado a los planes territoriales. Un buen número han corrido idéntica suerte, siendo declarados nulos de pleno derecho. Es el caso, sin carácter exhaustivo y como meras referencias, del ya citado Plan de Ordenación del Territorio de ámbito subregional de la Costa del Sol de la provincia de Málaga (año 2015); el Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía (año 2017); Revisión Parcial del Plan Insular de Ordenación de Lanzarote (año 2009); o Plan Territorial Especial Supramunicipal «Parque Periurbano del Naranco» (año 2013).

Entre los últimos planes territoriales declarados nulos, el Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde de la Comunidad Valenciana (PATIVEL) y el Catálogo de Playas, si bien, la nulidad del citado instrumento, fallada por la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, de 11 de septiembre de 2021 (rec. núm. 102/2018), y recurrido en casación, recurso que en los días de cierre del presente trabajo acaba de ser admitido a trámite por la Sala de Admisión del Tribunal Supremo, por lo que habrá que estar atentos a la decisión que finalmente dicte la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo¹⁴.

¹³ Sobre la nulidad de los planes urbanísticos, son un nutrido grupo de autores los que se han ocupado de la cuestión. Sin carácter exhaustivo, véase Santamaría Pastor, J.A. (2016). «Una imprevista disfunción del sistema urbanístico: la mortalidad judicial de los planes». *Práctica Urbanística*, núm. 141; González Sanfiel, A. M. (2018). «Nulidad del planeamiento urbanístico e invalidez de los actos amparados en el mismo. Atención especial a las nuevas iniciativas legislativas al respecto». *Documentación Administrativa. Nueva Época*, núm. 5, pp. 46-68; González Sanfiel, A. M. (2017). «Límites a la declaración de nulidad del planeamiento». López Ramón, F. y Villar Rojas, F. J. (coords.). *El alcance de la invalidez de la actuación administrativa: Actas del XII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, pp. 411-459; Bassols Coma, M. (2017). «La asimilación de los planes de urbanismo a normas reglamentarias y problemática jurídica de su anulación», en Soria Martínez, G. & Bassols Coma, M. (coords.). *Los efectos de la nulidad de los instrumentos de planeamiento urbanístico*, pp. 27-102; Baño León, J. M. (2016). «Reconsideración sobre el régimen de impugnación del plan urbanístico», en Gifreu i Font, J., Bassols Coma, M. & Menéndez Rexach, A. (dirs.). *El derecho de la ciudad y el territorio: estudios en homenaje a Manuel Ballbé Prunés*, pp. 859-871; Baño León, J. M. (2017). «El plan urbanístico en ruina: un esbozo de reconstrucción». *Práctica Urbanística*, núm. 144.; Baño León, J. M. (2017). «Un plan jurídico de reforma para los planes urbanísticos». *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 311, pp. 43-56; Gutiérrez Colomina, V. (2016). «Los efectos de la nulidad de los planes urbanísticos en Andalucía y su repercusión en las edificaciones ilegales». *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 96, pp. 47-84; Renau Faubell, F. (2016). «La nulidad “radioactiva” de los planes urbanísticos por defectos en el procedimiento de aprobación». *Noticias Jurídicas*, artículos doctrinales; Ramos Medrano, J. A. (2017). «Más de 90 planes de urbanismo anulados judicialmente por no justificar la disponibilidad de recursos hídricos». *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 67, pp. 4-24; Ramos Medrano, J. A. (2017). «Más de 90 planes de urbanismo anulados judicialmente por no realizar la evaluación ambiental estratégica (EAE)». *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 73, pp. 4-25; Ramos Medrano, J. A. (2018). «Más de 90 planes de ordenación territorial y urbanismo anulados judicialmente por falta o insuficiencia en la memoria económica o en el informe de sostenibilidad económica». *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 85, pp. 4-31; Ramos Medrano, J. A. (2019). «Más de 90 planes de ordenación territorial y urbanística anulados por errores en la participación ciudadana». *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 91, pp. 4-24; Ramos Medrano, J. A. (2020). «Más de 90 planes de urbanismo anulados por ausencia o insuficiencia en la justificación de sus decisiones». *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 103, pp. 11-40.

¹⁴ Al momento de cierre de la presente ponencia, el Auto de Admisión no ha sido publicado en la página web del Consejo General del Poder Judicial, por lo que dicha información ha sido obtenida de noticias publicadas en prensa. El Diario Las Provincias, el día 20 de octubre de 2021 publicaba la noticia titulada «El Supremo admite el recurso del Consell contra la anulación del plan de protección de costas». Disponible en <https://www.lasprovincias.es/comunitat/supremo-admite-recurso-20211020000434-ntvo.html> (última consulta 23/10/2021).

Es cierto que, en el caso de los planes territoriales, pese a la jerarquía existente entre los mismos, no tiene lugar la llamada «nulidad en cascada» que se produce en los planes urbanísticos. Por lo general, además de otros instrumentos que las diferentes comunidades autónomas puedan prever, en prácticamente todas se distinguen dos categorías de instrumentos: planes territoriales de ámbito regional (centrados en el conjunto autonómico) y planes territoriales de ámbito subregional (centrados en un ámbito inferior al autonómico pero que en todo caso incluye un conjunto, más o menos amplio, de municipios). Los primeros suelen vincular a los segundos, en la medida en que, entre otras, fijan el modelo territorial para el conjunto autonómico.

A modo de ejemplo, si tomamos como referente la comunidad andaluza, la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía (LOTA), observamos esta jerarquía y vinculación que el texto legal confiere a los instrumentos de planificación territorial entre los mismos, pero también sobre el propio planeamiento urbanístico. En este caso la jerarquía que tiene lugar es: Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA) - Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía (PPCLA) - Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional (POTS) - Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio (PIOT) - planeamiento urbanístico general¹⁵.

En coherencia con ello, la nulidad de un plan territorial generará que las determinaciones de los restantes instrumentos vinculados al mismo resulten ineficaces ya que dejan de producir los efectos que le son propios. Por otro lado, la aprobación de un plan territorial, precisamente por esta relación de jerarquía a la que se aludía con respecto a los planes urbanísticos, obliga a la revisión de los mismos para la adecuación de sus determinaciones. Aquí cabe el interrogante, en torno a qué ocurre con aquellos municipios que ya han adaptado, mediante su revisión, su planeamiento urbanístico general a las determinaciones del plan territorial posteriormente anulado. Siguiendo con el ejemplo antes citado, es lo que ocurrió precisamente con la nulidad del POTS de la Costa del Sol Occidental de Málaga en el año 2015, cuando había sido aprobado casi una década antes, años en los que los planeamientos urbanísticos de los municipios incluidos en el ámbito del plan (y sin entrar en si dieron o no cumplimiento a ello) debieron adaptarse al mismo. ¿Qué situación de seguridad (más bien, inseguridad) jurídica se crea para los municipios que, habiendo cumplido con la previsión del plan territorial, éste resulta posteriormente anulado? Cuestión, por otro lado, que no es, desafortunadamente, infrecuente dado los años que dicha declaración pueda tardar en llegar.

Ahora bien, es cierto, y aquí se encuentra una de las principales diferencias entre los efectos que la nulidad provoca entre los planes territoriales y los planes urbanísticos, que la nulidad del primero no conlleva, como sí ocurre en los segundos, la antes señalada «nulidad en cascada» de los instrumentos de desarrollo del plan anulado, en la medida en que, aunque sí tiene lugar una jerarquía entre los planes, la función de los mismos no es, como en el urbanismo (anulado un plan urbanístico general, ésta afecta, por ejemplo, al correspondiente plan parcial que se aprobó en desarrollo del mismo), de planes de desarrollo.

4. El intento de «solución» a la controvertida naturaleza de los planes territoriales y urbanísticos desde el marco legislativo

Con todo este contexto de partida y las múltiples y continuadas en el tiempo problemáticas derivadas de las mismas, en el año 2018 es presentada por el Partido Popular una proposición

¹⁵ Cuestión regulada en los artículos 23 y 24 de la LOTL.

de ley de medidas administrativas y procesales para reforzar la seguridad jurídica en el ámbito de la ordenación territorial y urbanística¹⁶. Sin embargo, la misma no llegó a culminar su tramitación.

En esencia, es en su exposición de motivos, en la que se justifica la necesidad de la reforma. Aspectos como la seguridad jurídica, consagrado por el artículo 9.3 de la Constitución Española y principio esencial del Estado de Derecho; la denominada «nulidad en cascada» que conlleva la nulidad de los planes, afectando al planeamiento de desarrollo, consecuencia de la naturaleza reglamentaria o de disposición de carácter general atribuida a los planes; o la necesidad de «una reflexión más profunda» acerca de la determinación de la naturaleza jurídica de los planes territoriales y urbanísticos «a la vista de las opiniones doctrinales más autorizadas emitidas en los últimos años, que abogan por la reconsideración de la naturaleza exclusivamente normativa de dichos instrumentos de ordenación», son algunas de las razones en que el texto justifica la necesidad de la reforma. Una de las cuestiones esenciales en la que incide es que sin perjuicio de que los planes incluyan normas, entiende que también contienen actos administrativos, el ejemplo al que remite, el acuerdo de aprobación y buena parte de sus determinaciones normativas. A partir de lo anterior apuesta por, a la luz de la heterogeneidad del contenido de los planes, diferenciar sus consecuencias jurídicas, no debiendo ser las mismas en el caso de que se anulen determinaciones normativas que cuando afecta a otras que no tienen ese carácter, lo sintetiza fijando, en relación a las consecuencias jurídicas, que «la nulidad absoluta y la imposibilidad de subsanación que se predica de la invalidez de las disposiciones generales no deberían aplicarse, sin más, a la anulación de determinaciones que son resoluciones administrativas de carácter general o particular, o a los vicios formales en que se haya incurrido en la tramitación».

La proposición de ley planteaba, en base a las previsiones normativas de los artículos 9.1, 24, 103.1 y 106.1 de la Constitución, dos tipos de medidas: las relativas a la verdadera naturaleza de los instrumentos de ordenación y de los efectos que tiene su anulación, proyectadas fundamentalmente en el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana (TRLSRU) y las de carácter procesal, introduciendo algunas modificaciones en la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA), tratando con ello, como el texto reconoce expresamente «de evitar consecuencias anulatorias desproporcionadas». Todo ello sustentado, además, en diversos títulos competenciales estatales de los enumerados en el artículo 149 de la Carta Magna.

Entre las principales cuestiones que recogía esta proposición de ley, cabe destacar las siguientes relativas al TRLSRU:

- La distinción entre las normas del plan, en tanto disposiciones administrativas de carácter general, y las determinaciones sin carácter normativo. Consecuencia de lo cual, las segundas, no podrán ser objeto de nulidad de pleno derecho, sino que habrá de reconocérsele el vicio de la anulabilidad¹⁷.

¹⁶ Publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, XII legislatura, serie B, núm. 319-1, de 15 de octubre de 2018.

¹⁷ En la redacción dada por el anteproyecto al artículo 4.2. del TRLSRU, con carácter general los instrumentos de ordenación territorial y urbanística tendrían el carácter de actos administrativos generales que ordenan un ámbito territorial determinado, conteniendo las estrategias y decisiones que procedan sobre las infraestructuras, la programación temporal y la asignación de usos y aprovechamientos diferenciados. Con carácter particular, se prevé que puedan contener normas «que establezca, de acuerdo con la legislación aplicable, derechos y deberes, condiciones de los usos y de las actuaciones de transformación urbanística y edificatoria, parámetros para la implantación de usos, regímenes de protección del patrimonio histórico y natural y otros aspectos propios de su contenido». Además, en el apartado 3, del artículo 4, se precisaba que «Las normas que incorporen los instrumentos

- La reformulación de la acción pública en materia de urbanismo, mediante la modificación de la actual regulación contenida en el TRLSRU y, en síntesis, mediante «la restricción de la legitimación para ejercer la acción pública, como ocurre en el ámbito medioambiental, a las asociaciones sin ánimo de lucro que representen y defiendan la protección de los intereses generales y la función pública de la ordenación territorial y el urbanismo ofrece garantías más adecuadas y permite equilibrar en mejor y mayor medida, los intereses públicos y privados».

Entre las modificaciones que preveía introducir en la LJCA, el texto recogía las siguientes:

- Se limitaba, con carácter general, el plazo para la impugnación indirecta de las normas de los planes territoriales y urbanísticos, no pudiendo superar los cuatro años desde su publicación.
- Se precisaban las reglas establecidas con carácter general por el artículo 71 de la LJCA para los distintos supuestos de anulación de los planes. En particular, que la causa de nulidad o anulabilidad que afecte a un solo ámbito material concreto o a un área territorial específica, sólo pueda tener efectos respecto de dichos ámbitos, o que, frente a la declaración por omisión de un trámite formal o procedimental, puedan conservarse las actuaciones y trámites procedimentales no afectados por el vicio, permitiéndose retrotraer las actuaciones al momento oportuno para permitir su subsanación. Incluso, se preveía que el órgano jurisdiccional determinase en Sentencia el plazo para que la Administración procediese a dicha subsanación, plazo que, en todo caso, se limitaba a un año, pudiendo la Sentencia, con carácter excepcional, ampliarlo hasta un máximo de seis meses más.
- Se añadía un nuevo apartado al artículo 73 de la LJCA para precisar que la anulación de un instrumento de ordenación no debía afectar a los planes que lo desarrollan, salvo previsión contraria de la Sentencia.

Como se indicaba, dicho intento de modificación legislativa finalmente no llegó a puerto. Sin embargo, la problemática expuesta en este trabajo continúa y se acentúa con el paso del tiempo. Posiblemente a esta razón responda que en los últimos tiempos el ejecutivo actual haya decidido retomarlo. En junio de este mismo año (2021) salía a la luz un trámite de consulta pública sobre el Anteproyecto de Ley para reforzar la seguridad jurídica en el ámbito de la planificación territorial y urbanística, impulsado por el Ministerio de Transportes, Movilidad

de ordenación territorial y urbanística podrán aprobarse conjunta o separadamente del resto de la documentación del instrumento de ordenación y tendrán la consideración de disposiciones administrativas de carácter general». Por su parte, el artículo 55 del TRLSRU, encargado de regular los «actos nulos de pleno derecho», pasaba a rubricarse «nulidad y anulabilidad», precisando y distinguiendo dichos vicios para los instrumentos de planificación territorial y urbanística. Cabe destacar de la modificación prevista para dicho precepto, algunos aspectos:

- Se reconocen como nulas de pleno derecho las normas incorporadas por los instrumentos de ordenación territorial y urbanística cuando incurran en los vicios del artículo 47.2. de la LPAC. Pero junto a la misma, recoge la figura de la «nulidad parcial» (acogida, como hemos visto, con posterioridad, por la doctrina jurisprudencial), prevista para los supuestos en que el vicio afecte solo a determinados preceptos de la disposición o a una parte de su ámbito de aplicación o a un área territorial específica.
- La posibilidad de que las determinaciones no normativas de los planes sean nulas o anulables, conforme a la LPAC y la legislación específica.
- Concreta los supuestos de nulidad de pleno derecho que afectará, en todo caso, a los acuerdos de aprobación definitiva que incurran en algunos de los casos tasados por el artículo 47.1. de la LPAC, pero, además, contempla que se produzca alguna de las circunstancias que el propio texto enumeraba de manera tasada, entre otros, para los casos de ausencia total y absoluta del procedimiento de evaluación ambiental estratégica o la omisión del trámite de información pública.

y Agenda Urbana¹⁸ y que, como se indicaba, sigue en lo esencial el proyecto presentado en el año 2018, esto es, centrarse en la modificación del TRLSRU y en el ámbito procesal, en la LJCA.

Reflexiones finales

La problemática que en la práctica supone el importante número de planes territoriales, así como planes urbanísticos, que se han visto afectados por su declaración de nulidad de pleno derecho por nuestros tribunales, es una cuestión que lleva años en el candelerero del debate doctrinal, avivado por las devastadoras consecuencias que tienen lugar.

A mayor abundamiento dicha declaración de nulidad en numerosas ocasiones viene dado por un defecto formal en la tramitación y/o aprobación del instrumento, sin que ni siquiera, por consiguiente, nuestros tribunales tengan oportunidad de entrar a analizar y valorar el fondo del asunto (el modelo territorial previsto por el instrumento). Son años de trabajo y esfuerzo los que requieren la tramitación de un plan, territorial o urbanístico, numerosos los recursos públicos destinados al mismo, se está ante complejos procedimientos administrativos que, entre otros, requieren multitud de informes sectoriales, trámites, etc... y, sin embargo, la experiencia nos dice, que en no pocas ocasiones «de un plumazo» todo el esfuerzo desaparece, pues no olvidemos que una de las principales consecuencias jurídicas de la nulidad de pleno derecho es su expulsión del ordenamiento jurídico, su carácter *ex tunc*.

La naturaleza jurídica de los planes territoriales en tanto reglamentos es el objeto de la controversia. Precisamente por ello, y con el sustento de un amplio sector doctrinal e incluso se atisba, aun tímidamente, pero en lo que no deja de ser un gran paso, un cierto giro en nuestra jurisprudencia que comienza a reconocer la posibilidad de la nulidad parcial en los planes. Tienen carácter reglamentario, parece indudable, pero también lo es, la particularidad y singularidad que tienen, lo que justifica que también cuenten con la consiguiente regulación que dé respuesta adecuada a una realidad que hasta el momento, y pese a las múltiples voces que se alzan en este sentido, no cuenta con solución. Sería preciso (y urgente) que al debate doctrinal y las voces que se alzan en este sentido, le siguiera la adecuada reforma normativa, según parece y a la luz de los datos, nuevamente en marcha, zanjando una problemática que mientras tanto continúa creciendo día a día.

Referencias bibliográficas

- Baño León, J. M. (2009). *Derecho Urbanístico Común*. Madrid, Iustel.
- Baño León, J. M. (2016). «Reconsideración sobre el régimen de impugnación del plan urbanístico», en Gifreu i Font, J., Bassols Coma, M. & Menéndez Rexach, A. (dirs.). *El derecho de la ciudad y el territorio: estudios en homenaje a Manuel Ballbé Prunés*, pp. 859-871.
- Baño León, J. M. (2017). «El plan urbanístico en ruina: un esbozo de reconstrucción». *Práctica Urbanística*, núm. 144.
- Baño León, J. M. (2017). «Un plan jurídico de reforma para los planes urbanísticos». *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 311, pp. 43-56.

¹⁸ Disponible en <https://www.aue.gob.es/noticias/mitma-anteproyecto-de-ley-para-reforzar-la-seguridad-juridica-en-el-ambito-de-la-planificacion-territorial-y-urbanistica> (última consulta 20/10/2021).

- Bassols Coma, M. (2017). «La asimilación de los planes de urbanismo a normas reglamentarias y problemática jurídica de su anulación», en Soria Martínez, G. & Bassols Coma, M. (coords.). *Los efectos de la nulidad de los instrumentos de planeamiento urbanístico*, pp. 27-102.
- Cano Campos, T.R. (2018). «Consideraciones generales sobre la invalidez en el Derecho Administrativo». *Documentación Administrativa, Nueva Época*, núm. 5, pp. 7-27.
- Doménech Pascual, G. (2002). *La invalidez de los reglamentos*. Valencia, Tirant lo Blanch.
- García de Enterría, E. (1959). «Recurso contencioso directo contra disposiciones reglamentarias y recurso previo de reposición». *Revista de Administración Pública*, núm. 29, pp. 161-185 (p. 167-169).
- García de Enterría, E. (1970). *Legislación delegada, potestad reglamentaria y control judicial*. Madrid, Tecnos (p. 13-14).
- García de Enterría, E. & Parejo Alfonso, L. (1979). *Lecciones de Derecho urbanístico I*. Madrid, Civitas.
- García de Enterría & Fernández, T.R. (2015). *Curso de Derecho Administrativo I*, 17ª ed. Madrid: Civitas - Thomson Reuters.
- González Sanfiel, A. M. (2017). «Límites a la declaración de nulidad del planeamiento, en López Ramón, F. & Villar Rojas, F. J. (coords.). *El alcance de la invalidez de la actuación administrativa: Actas del XII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, pp. 411-459.
- González Sanfiel, A. M. (2018). «Nulidad del planeamiento urbanístico e invalidez de los actos amparados en el mismo. Atención especial a las nuevas iniciativas legislativas al respecto». *Documentación Administrativa. Nueva Época*, núm. 5, pp. 46-68.
- Gutiérrez Colomina, V. (2016). «Los efectos de la nulidad de los planes urbanísticos en Andalucía y su repercusión en las edificaciones ilegales». *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 96, pp. 47-84.
- López Menudo, F. (2014). «Las fuentes del Derecho Administrativo», en Barrero Rodríguez, C. (ed.) *Lecciones de Derecho Administrativo. Parte general*. Madrid, Tecnos.
- López Ramón, F. (1987). «Planificación territorial». *Revista de Administración Pública*, núm. 114, pp. 127-179.
- López Ramón, F. (2018). «La calificación de los vicios de los reglamentos». *Documentación Administrativa: Nueva Época*, núm. 5, pp. 27-45.
- Ramos Medrano, J.A. (2017). «Más de 90 planes de urbanismo anulados judicialmente por no justificar la disponibilidad de recursos hídricos». *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 67, pp. 4-24.
- Ramos Medrano, J.A. (2017). «Más de 90 planes de urbanismo anulados judicialmente por no realizar la evaluación ambiental estratégica (EAE)». *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 73, pp. 4-25.
- Ramos Medrano, J.A. (2018). «Más de 90 planes de ordenación territorial y urbanismo anulados judicialmente por falta o insuficiencia en la memoria económica o en el informe de sostenibilidad económica». *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 85, pp. 4-31.
- Ramos Medrano, J.A. (2019). «Más de 90 planes de ordenación territorial y urbanística anulados por errores en la participación ciudadana». *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 91, pp. 4-24.
- Ramos Medrano, J.A. (2020). «Más de 90 planes de urbanismo anulados por ausencia o insuficiencia en la justificación de sus decisiones». *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 103, pp. 11-40.
- Rebollo Puig, M. (2016). *Derecho Administrativo I*. Madrid, Tecnos.
- Renau Faubell, F. (2016). «La nulidad “radioactiva” de los planes urbanísticos por defectos en el procedimiento de aprobación». *Noticias Jurídicas*, artículos doctrinales.

Sánchez Morón (2005). *Derecho Administrativo: parte general*. Madrid, Tecnos.

Santamaría Pastor, J.A. (2014). «Muerte y transfiguración de la desviación de poder: sobre las sentencias anulatorias de planes urbanísticos1. *Revista de Administración Pública*, núm. 195, pp. 197-215.

Santamaría Pastor, J.A. (2016). «Una imprevista disfunción del sistema urbanístico: la mortalidad judicial de los planes». *Práctica Urbanística*, núm. 141.

La guía para la minimización del impacto territorial en la Comunitat Valenciana como herramienta de mejora en la gestión territorial

José Sergio Palencia Jiménez¹, Eric Gielen²
y Mercedes Almenar-Muñoz³

Resumen

En marzo del año 2021 la Dirección General de Urbanismo, de la Conselleria de Política Territorial, Obras Públicas y Movilidad de la Generalitat Valenciana publicó la “Guía orientativa para la minimización del impacto territorial: Regularización de viviendas en suelo no urbanizable”. El equipo redactor de esta guía lo formamos los autores de esta comunicación, en la cual exponemos qué trabajos fueron desarrollados para alcanzar el resultado final, qué dificultades nos encontramos en la elaboración de la guía y cómo construimos los distintos procedimientos administrativos que permiten a todos los agentes sociales participantes tener clara la hoja de ruta a seguir en la minimización del impacto territorial y ambiental de para las viviendas irregulares en el suelo no urbanizable.

En una primera parte se ha contextualizado el problema en el tiempo, demostrando que antiguas normas no consiguieron resolver el problema actual. Se ha cuantificado la dimensión del problema con la ayuda del uso de Sistemas de Información Geográfica. Luego, se describen los criterios y procedimientos adoptados en la guía y finalmente se analizan sucintamente varias de las recomendaciones que se han considerado y que deberían contribuir a conseguir el objetivo de la minimización del impacto territorial.

Abstract

In March 2021, the General Directorate of Urban Planning, of the Department of Territorial Policy, Public Works and Mobility of the Generalitat Valenciana published the “Guidance for minimizing the territorial impact: Regularization of dwellings on non-urban land”. The writing team of this guide is made up of the authors of this communication, in which we explain what works were developed to achieve the final result, what difficulties we find in the preparation of the guide and how we build the different administrative procedures that allow all the social agents that participate having a clear roadmap to follow in minimizing the territorial impact for irregular dwellings on non-urban land.

In the first part, the problem has been contextualized in time, demonstrating that old regulations failed to solve the current problem. The dimension of the problem has been quantified with the help of the use of Geographic Information Systems. Then, the criteria and procedures adopted in the guide are described and finally several of the recommendations that have been considered are briefly analyzed and should contribute to achieving the objective of minimizing the territorial impact.

¹ Dr. Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos, Profesor Asociado, Departamento de Urbanismo, Universitat Politècnica de València. jpalenci@urb.upv.es

² Dr. Ingeniero Agrónomo, Profesor Contratado Doctor, Departamento de Urbanismo, Universitat Politècnica de València. egielen@urb.upv.es

³ Dra. en Urbanismo, Profesora Departamento de Urbanismo, Universitat Politècnica de València. meralmuo@urb.upv.es

Palabras clave

Viviendas irregulares; Urbanismo; Minimización del impacto; Suelo no urbanizable; Comunitat Valenciana

Keywords

Irregular dwellings; Urban Planning; Minimization of the impact; Non-urban land; Comunitat Valenciana

1. Introducción

El aumento en la ocupación del suelo por usos artificiales es algo que preocupa a la sociedad cada vez más por diversas razones, una de ellas y quizás la más actual, por los efectos asociados al cambio climático, sin embargo, en esta comunicación vamos a centrarnos en efectos más locales, que tienen su origen en el desarrollo de viviendas irregulares en el suelo no urbanizable, en el ámbito concreto de la Comunitat Valenciana (España).

Previamente al análisis concreto, vamos a contextualizar el problema a una escala superior como es el territorio español. Desde el ámbito del régimen jurídico, el suelo no urbanizable a lo largo de su historia ha mantenido un papel residual en el ordenamiento jurídico estatal frente a los suelos urbanos y urbanizables que han sido protagonistas de las diversas regulaciones normativas que han tratado de dar respuesta en materia de ordenación del territorio y urbanismo (Gómez, 2015).

Por otra parte, la atracción que genera los suelos rurales, por sus valores ambientales, junto con la liberación del suelo que se produjo a finales del siglo XX, con la entrada en vigor de la ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones, favoreció la extensión del continuo urbano-rural alrededor de las grandes metrópolis (Jiménez, 2017). El informe sobre la sostenibilidad en España 2010 analiza el aumento de superficie artificial del suelo entre los años 1987, 2000 y 2006 a partir de la cobertura de suelo desarrollada para el proyecto CORINE Land Cover (CLC) concluyendo que el ritmo de crecimiento de la superficie artificial en el periodo comprendido entre los años 2000 y 2006 se duplicó respecto al periodo comprendido entre los años 1987 y 2000, resultando que en el periodo 2000-2006 se incrementó la superficie artificial en España en 177.000 ha en 6 años, y en el periodo 1987-2000 el incremento fue de 170.400 ha en 13 años, es decir, prácticamente un incremento similar pero en dos periodos de muy distinta duración, siendo uno el doble que el otro. Si bien este incremento de suelo en el periodo señalado explica la totalidad de la superficie artificial y no el desarrollo de viviendas irregulares en el suelo no urbanizable, bien es cierto que ambas dinámicas han ido muy unidas en su desarrollo.

Centrándonos en el ámbito de la Comunitat Valenciana, la propia Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana (ETCV), aprobada por el Decreto 1/2011, de 13 de enero, del Consell, reconoce en su objetivo 23 “Definir unas pautas racionales y sostenibles de ocupación de suelo”, que el tejido urbano disperso creció más que el continuo entre los años 1987 y 2006. Concretamente en el año 2006, el suelo urbano o residencial representaba el 65% del suelo artificial, el cual en el año 1987 la proporción entre el suelo urbano continuo y discontinuo era del 50% y en el año 2006 se vio incrementada al 57%.

Como se ha señalado anteriormente estas dinámicas no explican lo que estaba sucediendo en el suelo rural, en cuanto al desarrollo de viviendas irregulares, no existiendo una cuantificación de las mismas y un control sobre su desarrollo a modo general. No obstante, las administraciones eran conscientes que se estaba desarrollando viviendas en suelo no urbanizable, que guardaban cierta relación con las dinámicas que se han visto anteriormente, pero que resultaba muy compleja su gestión.

2. Objeto de la minimización del impacto territorial, justificación y antecedentes normativos

Con el objetivo de dar solución a los diversos problemas ambientales y urbanísticos que plantean las viviendas construidas en el suelo rural al margen del planeamiento, el gobierno valenciano introdujo en la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje (LOTUP), y en su modificación, Ley 1/2019, de 5 de febrero, procedimientos excepcionales dirigidos al tratamiento de los asentamientos residenciales en esta clase de suelo sobre los que no se pueden aplicar medidas de restauración de la legalidad urbanística o han quedado en situación de fuera de ordenación. Actualmente, en el texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, del Consell, la minimización de impactos territoriales en suelo no urbanizable se desarrolla en los artículos 220 al 231.

A pesar de que en la Comunitat Valenciana existe una dilatada regulación normativa en esta materia, han seguido incrementándose los problemas asociados a las edificaciones irregulares implantadas en suelo no urbanizable al margen del planeamiento y de los cauces legales.

Por tanto, la falta de aplicación normativa y de intervención administrativa han perpetuado la problemática de las viviendas irregulares en suelo no urbanizable y en su mayoría, con servicios deficitarios. En este sentido, generalmente los suministros de agua proceden de fuentes no autorizadas, se carece de sistemas de depuración de aguas residuales y en mayor medida de redes de alcantarillado, con vertidos a través de fosas sépticas, careciendo de un registro de todos estos vertidos lo que ha supuesto un grave problema medio ambiental (Almenar, 2016).

Además de los problemas anteriores existen otros conflictos de gran importancia como son, la afección a terrenos que presentan algún tipo de protección ambiental, el peligro que supone la presencia de estas viviendas en suelo forestal y zonas con peligrosidad de inundación, el deterioro que generan en el paisaje por su escasa integración, la surgencia de zonas que degradan el entorno y la presencia de residuos incontrolados.

Se trata, por tanto, de una grave situación ambiental y urbanística, derivada del levantamiento de edificaciones surgidas al margen del planeamiento, a la que la LOTUP ha pretendido dar una solución decidida que permita la regularización urbanística de aquellas, lo que se efectúa en el marco de las competencias atribuidas a la Generalitat en materia de urbanismo y protección de medio ambiente.

Como se indicó anteriormente, han sido varios los marcos legislativos que han tratado de regular la construcción de viviendas en el suelo no urbanizable en la Comunitat Valenciana, sintetizándose en la Figura 1 los mecanismos previstos en cada una de las leyes que lo reguló y los efectos que generó.

Marco normativo	Mecanismos de regulación	Efectos generados
Ley 4/1992 , de 5 de junio, de la Generalitat Valenciana, sobre suelo no urbanizable	Se plantearon dos mecanismos excepcionales para acometer la problemática de las edificaciones y urbanizaciones en SNU: 1. La reclasificación del suelo en urbano. 2. La regularización de urbanizaciones.	El uso de este cauce legal conllevó: 1. El desarrollo de usos residenciales de carácter cuasi-urbanos, carentes de planificación y sin las infraestructuras mínimas necesarias. 2. Incremento de los efectos medioambientales y territoriales negativos. 3. Efecto (indirecto) desalentador en los desarrollos residenciales sujetos a actuaciones regladas de urbanización.
Ley 10/2004 , de 9 de diciembre, de la Generalitat, del suelo no urbanizable	Los Ayuntamientos debían asumir la tramitación de los expedientes de identificación de los núcleos de viviendas existentes en SNU, que estuvieran consolidados al margen de la legalidad urbanística con anterioridad a la entrada en vigor de dicha ley, con el fin de minimizar su impacto territorial.	La falta de medios de los Ayuntamientos y el coste que debían asumir los propietarios hizo prácticamente inaplicable estos mecanismos de regulación.
Ley 16/2005 , de 30 de diciembre, de la Generalitat, Urbanística Valenciana (LUV)	En las áreas semiconsolidadas que no dispusieran de los servicios de suelo urbano se planteó: 1. Clasificar el suelo como SNU. 2. Minimizar su impacto mediante Plan Especial.	Los Ayuntamientos tenían la responsabilidad de adoptar medidas drásticas sobre los vecinos del municipio, lo que resultó poco operativo.

Figura 1. Mecanismos de regulación de las viviendas en suelo no urbanizable en las normativas anteriores a la LOTUP en la Comunitat Valenciana.

3. La vivienda diseminada en suelo no urbanizable. Dimensión del problema

En general, las viviendas en suelo no urbanizable además de los impactos ambientales descritos en el apartado anterior generan impactos económicos en cuanto al incremento de coste por los servicios de abastecimiento, saneamiento, accesibilidad, protección frente a la afección al medio natural, entre otros, para la administración pública (Gielen, 2017).

Otro de los principales problemas con el que nos encontramos en el desarrollo de la guía era conocer la dimensión del problema, es decir, tratar de cuantificar el número exacto de las edificaciones existentes en el suelo no urbanizable y cuya construcción se haya realizado al margen de la ley, lo que supone que un importante número de ellas no se encuentren registradas en el Registro de la Propiedad.

La primera aproximación parte de la propia Generalitat Valenciana, la cual motiva la modificación de la LOTUP, mediante la Ley 1/2019, de 5 de febrero, al estimar que en la Comunitat Valenciana existían alrededor de 350.000 viviendas construidas en suelo urbano o urbanizable sin urbanizar y en suelo no urbanizable, careciendo en la mayoría de los casos de servicios básicos y/o de las autorizaciones pertinentes para su construcción.

En una segunda aproximación, el equipo redactor de la guía desarrolló una metodología propia que permitiese estimar las viviendas existentes en el suelo no urbanizable y poder comparar dicha magnitud con la supuesta por la Generalitat Valenciana.

Para el desarrollo de la metodología fue necesario el uso de las cartografías disponibles en las bases de datos del Instituto Cartográfico Valenciano correspondientes al Sistema de información de la ocupación del suelo en España (SIOSE 2015) y al Planeamiento urbanístico, las cuales fueron procesadas mediante herramientas de Sistemas de Información Geográfica (GIS). Los procesos que se desarrollaron se muestran en la Figura 2.

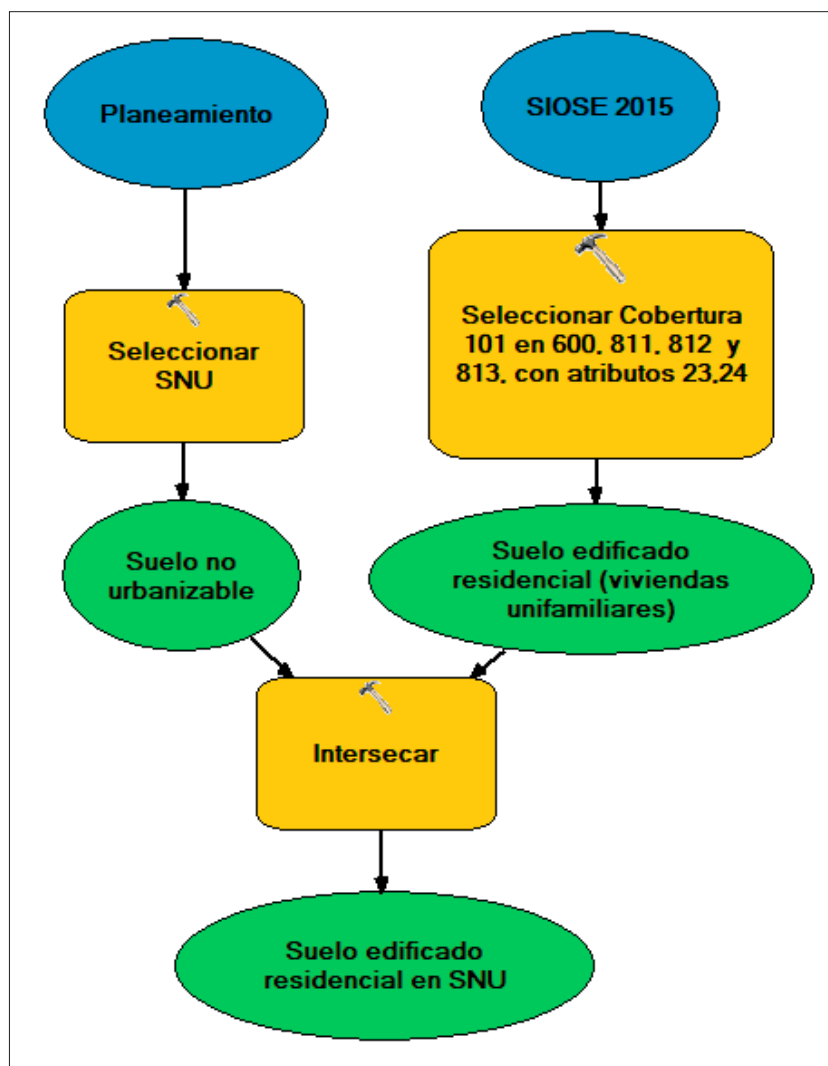


Figura 2. Proceso mediante Sistemas de Información Geográfica.

En síntesis, lo que se ha realizado es seleccionar la cobertura artificial simple “Edificación” que se localiza dentro de las coberturas compuestas del SIOSE 2015 correspondientes a “Mosaicos regulares e irregulares” y a “Casco, Ensanche y Discontinuo” obteniendo la superficie de la huella de las edificaciones residenciales unifamiliares que se localizan en las coberturas compuestas referidas.

Por otra parte, se ha seleccionado de la cartografía del Planeamiento urbanístico las capas correspondientes al Suelo No Urbanizable clasificado como común o protegido.

De la intersección de ambas cartografías resultantes de los procesamientos anteriores se obtuvo el suelo edificado residencial en el Suelo No Urbanizable de la Comunitat Valenciana

con una superficie de 6.141 ha, repartidas muy desigualmente en las tres provincias que conforman la Comunitat Valenciana, concentrando la provincia de Alicante la mitad del suelo edificado residencial con un 51%, siguiéndole la provincia de Valencia con un 35% y con un valor mucho más reducido en la provincia de Castellón con un 14%. En la Figura 3 se muestra la distribución espacial en la Comunitat Valenciana del suelo edificado con viviendas en suelo no urbanizable.

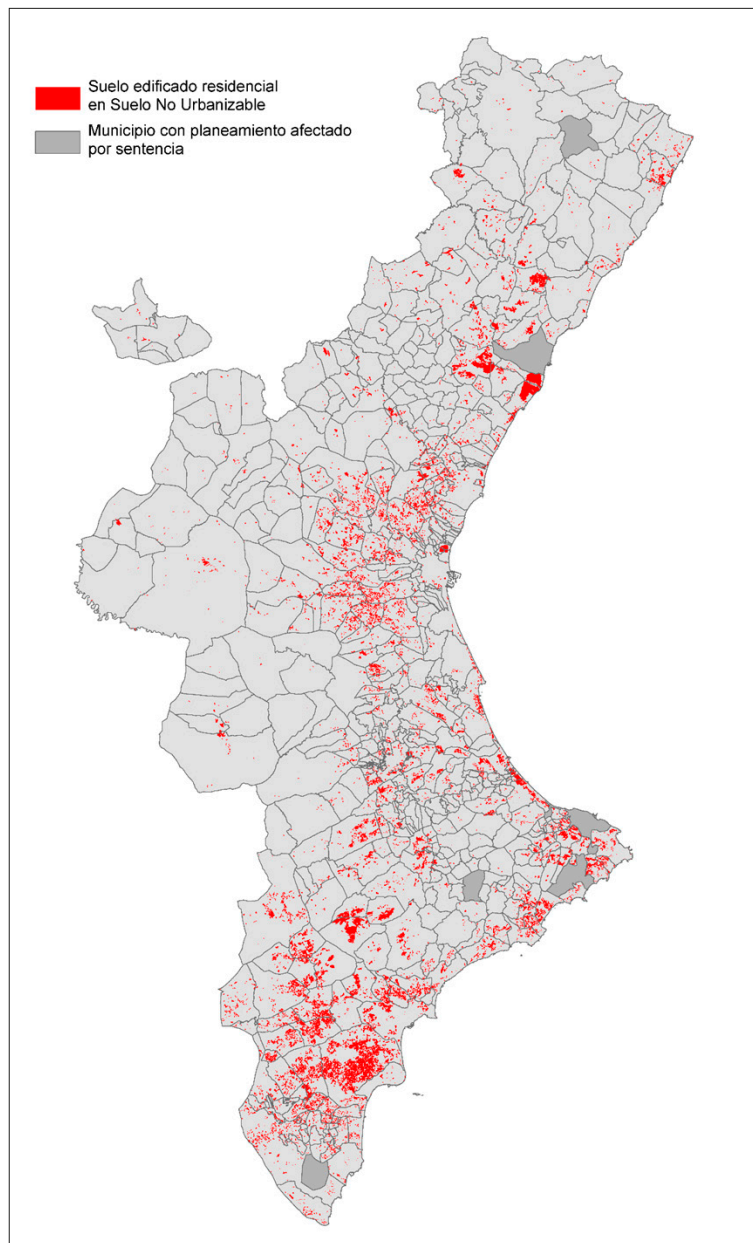


Figura 3. Suelo edificado con viviendas en suelo no urbanizable.

El resultado así obtenido se refiere al suelo ocupado por las edificaciones unifamiliares en el suelo no urbanizable, pero no se dispone a priori del número de viviendas que se encuentran en esta situación. Considerando un módulo de tamaño medio de una vivienda en esta

situación de 200 m², se estimó que el número aproximado de viviendas construidas en suelo no urbanizable ascendía a 307.000, valor muy aproximado a lo estimado inicialmente por la Generalitat Valenciana, si bien, ésta incluyó las viviendas en los suelos urbanos y urbanizables sin urbanización.

Es importante tener presente que la cifra de viviendas en suelo no urbanizable debe considerarse como un máximo de viviendas que debieran someterse a la minimización de impacto, ya que se encuentran incluidas las viviendas anteriores a 1975, sobre las cuales no tendría cabida la aplicación de minimización del impacto territorial, siempre y cuando cumplan con lo dispuesto en la Disposición Transitoria 26^a TRLOTUP.

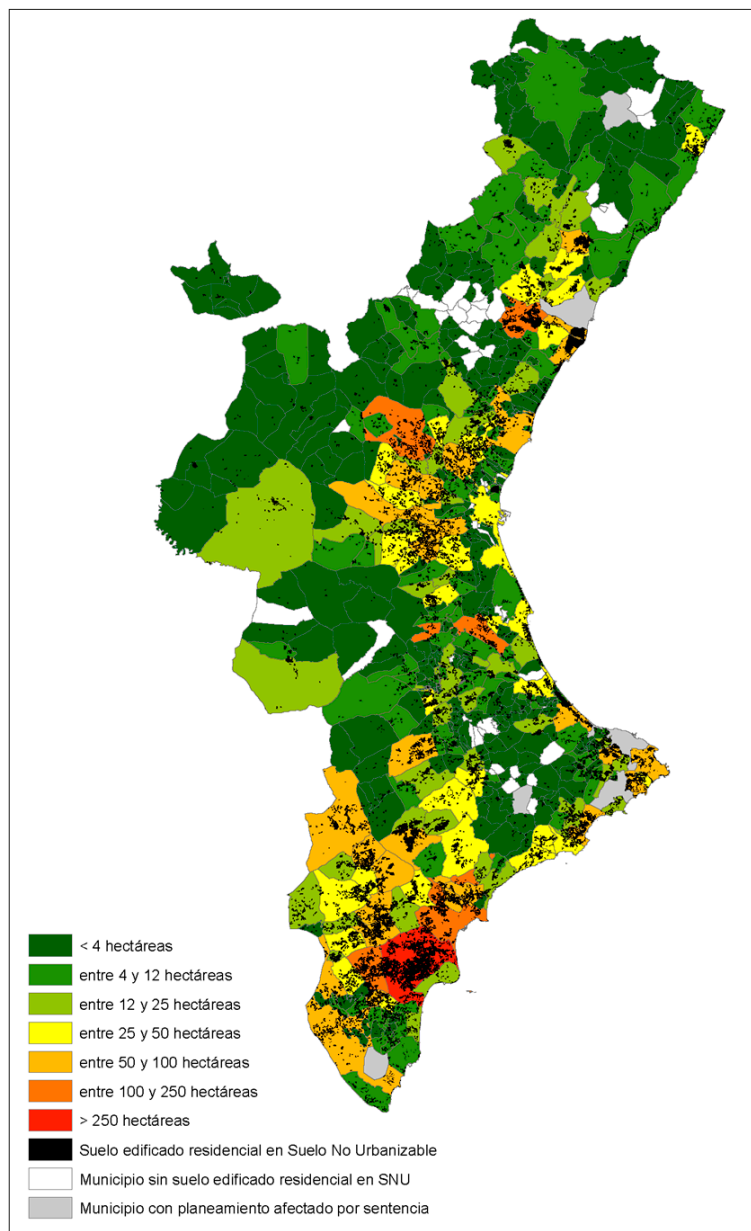


Figura 4. Superficie municipal de suelo edificado residencial en suelo no urbanizable.

Con el fin de conocer el grado de afección de la vivienda diseminada en el suelo no urbanizable protegido se realizó un cruce de las viviendas obtenidas con las distintas calificaciones de suelo protegido, resultando que el 70% de la superficie que ocupan las viviendas diseminadas en el SNU se localizan en el suelo no urbanizable común y el 30% en el suelo no urbanizable con algún nivel de protección. Concretamente dentro de este 30% cabe destacar que el suelo rural protegido con mayor ocupación de suelo por vivienda diseminada es el calificado como “Zona rural protegida municipal (forestal, paisajística, medioambiental)” con un 19,6%, seguido de la “Zona rural protegida de carreteras” con un 3,5%, y el resto de las protecciones presentan en todos los casos ocupaciones inferiores al 1,8%.

Por otra parte, se analizó a nivel municipal la casuística que presentaba cada término municipal en función de la superficie ocupada por el suelo edificado en el suelo no urbanizable con el objeto de localizar la concentración de problemas desde la escala municipal. En la Figura 4 se muestra el resultado obtenido, siendo destacable que los municipios con más de 100 ha de superficie susceptibles de minimización del impacto territorial son Elx/Elche, Alacant/Alicante, Crevillent, Onda, Alzira y Llíria.

4. Criterios y procedimientos de las viviendas sometidas a minimización del impacto territorial

Previamente a la consideración por parte de los propietarios, administraciones y técnicos, todos ellos como agentes que participan en el procedimiento de minimización del impacto territorial, debe comprobarse que una vivienda o una agrupación de viviendas se encuentran en condiciones de iniciar dicho procedimiento. Para ello, el legislador ha previsto una serie de criterios previos, que en la guía se han desarrollado a fin de plantear diversas formas de comprobar el cumplimiento de dichos criterios.

La legislación establece que las edificaciones en suelo no urbanizable que cumplan los tres criterios siguientes se encontrarán en situación de iniciar un procedimiento de minimización de impacto territorial:

- Criterio 1: Que las edificaciones se encuentren en suelo no urbanizable, tanto común como protegido.
- Criterio 2: Que las fincas conserven una parcelación de características rurales conforme a la legislación agraria, forestal o conforme a la definición que se ha desarrollado en la guía con el objeto de reducir la discrecionalidad en esta cuestión.
- Criterio 3: Que las edificaciones estén completamente acabadas antes del 20 de agosto de 2014, fecha de entrada en vigor de la LOTUP.

En la guía se aportan técnicas para poder comprobar el cumplimiento de los criterios anteriores. Así, por ejemplo, para justificar el criterio 1 se propone el uso de la cartografía sobre planeamiento urbanístico, concretamente conviene observar la cartografía sobre clasificación y calificación del suelo, publicada en abierto por el Instituto Cartográfico Valenciano (ICV), el cual, ante las dudas que puedan surgir por la detección de alguna incongruencia, se puede recurrir al planeamiento urbanístico oficialmente aprobado por la corporación municipal correspondiente.

En cuanto al criterio 2, en la guía se ha propuesto el cumplimiento de cuatro requisitos que a priori permitirían considerar que la parcelación existente se corresponde con las características rurales del lugar. En concreto los requisitos propuestos han sido:

- Que la finca no ha sufrido una parcelación de carácter urbanístico, cuestión que el Ayuntamiento puede documentar previa consulta.

- Que la superficie y forma de la finca es similar a las de su entorno rural dentro del mismo término municipal.
- Si la finca dispusiese de una autorización administrativa de segregación de parcela, se compruebe que la morfología rural no se ha visto alterada, y consecuentemente se puede considerar que se mantiene la estructura rural.
- Que la finca no disponga de las características de urbanización que son exigidas para la condición jurídica de solar.

La documentación que justifique la situación anterior podrá ser administrativa, mediante un certificado emitido por el Ayuntamiento, fotográfica, cartográfica, y toda aquella que el interesado pueda aportar para justificar los requisitos anteriormente descritos.

Respecto al tercer criterio son diversos los documentos acreditativos que pueden presentarse para justificar su cumplimiento, desde ortofotos en diferentes momentos temporales, donde se observe que la huella de la edificación se mantiene en la actualidad, junto con una declaración jurada por técnico competente o por la propiedad donde se atestigüe la edad de la construcción o que es anterior a la fecha de 20 de agosto de 2014, así como, otros documentos como pueden ser, un certificado final de obra expedido por técnico competente, contratos y facturas de las obras realizadas que contemplen todo el proceso constructivo, o incluso cualquier otro documento que considere la propiedad y que acredite debidamente la fecha de finalización de la vivienda.

Una vez quede acreditado el cumplimiento de los criterios anteriormente explicados, se estaría en situación de decidir qué procedimiento le sería de aplicación. En este sentido el legislador ha planteado dos procedimientos que no desarrolla en el marco legislativo: los denominados procedimiento de Declaración de Situación Individualizada (DSI) y el procedimiento de Plan Especial de regulación de viviendas y minimización del impacto territorial (PEMIT).

En la Figura 5 se resume los procedimientos previstos en la legislación y las condiciones que deben cumplirse para el inicio de un proceso de minimización del impacto territorial.

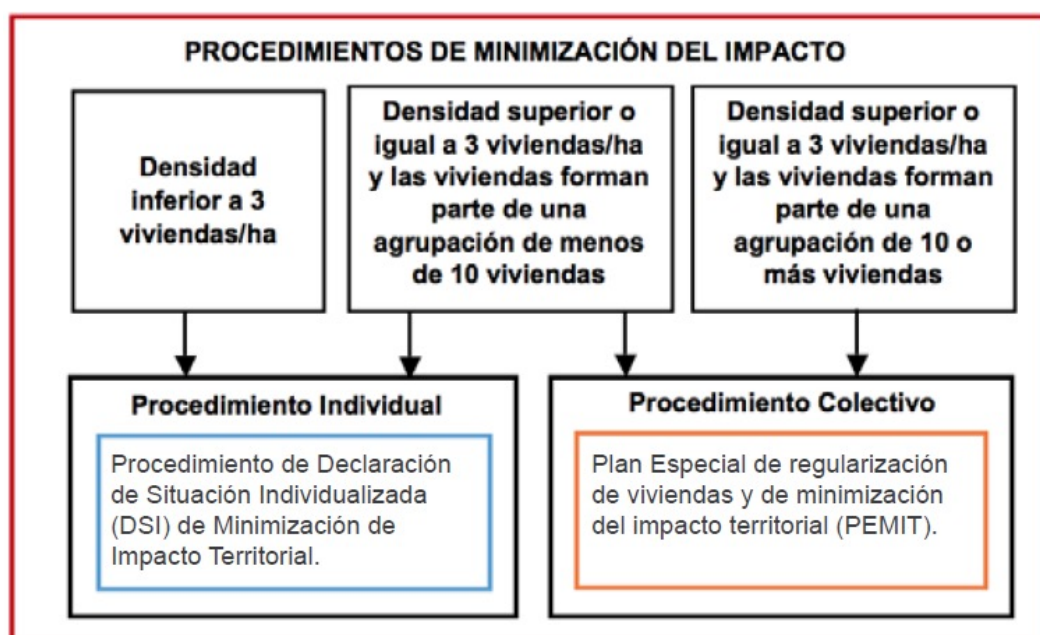


Figura 5. Criterios para el inicio de un procedimiento de minimización del impacto territorial.

Los procedimientos anteriores fueron desarrollados en la guía con diversas variantes con el objeto de diversificar posibles situaciones y mejorar la agilidad administrativa. Sin que sea objeto de desarrollo en esta comunicación, los procedimientos desarrollados fueron los siguientes:

- Procedimiento de Declaración de Situación Individualizada, en la cual el promotor es el propietario de la vivienda, y el órgano sustantivo es el Ayuntamiento.
- Procedimiento de Minimización del Impacto Territorial sin Delimitación Previa para la tramitación del Plan Especial y el Programa de Minimización, donde el Ayuntamiento actúa como promotor y la Dirección General de Urbanismo de la Generalitat Valenciana sería el órgano sustantivo.
- Procedimiento de Minimización del Impacto Territorial para la tramitación del documento de Delimitación, en el cual Ayuntamiento actúa como promotor y la Dirección General de Urbanismo de la Generalitat Valenciana es el órgano sustantivo.
- Procedimiento de Minimización del Impacto Territorial con Delimitación Previa para la tramitación del Plan Especial, donde el promotor son los propietarios de las viviendas que se encuentran en esta situación, y el órgano sustantivo es el Ayuntamiento.

Para el desarrollo de los criterios y procedimientos, sucintamente explicados, el equipo redactor de la guía propuso a la Dirección General de Urbanismo de la Generalitat Valenciana el desarrollo de un glosario que permitiese desarrollar, aclarar y matizar varios de los términos que son utilizados en el marco legal (LOTUP) en materia de minimización del impacto territorial por presentar una alta similitud con la terminología utilizada en procedimientos de desarrollo urbano como, obras de urbanización, proyecto de urbanización, dotaciones públicas, espacio libre, usos terciarios, que no son propios del procedimiento de minimización del impacto territorial. De igual modo, en LOTUP (hoy TRLOTUP vigente) se hace referencia a términos que quedan indefinidos y que en la guía se ha tratado de concretar su significado y alcance como, características rurales, agrupación de viviendas, densidad de viviendas, parcela mínima y parcela vinculada.

5. Recomendaciones para minimizar los impactos territoriales y ambientales de las viviendas

Uno de los objetivos que tienen las guías es orientar y facilitar técnicas aplicables a la resolución de un problema que permitan hacer posible el cumplimiento de la normativa en vigor.

La guía desarrollada para la minimización del impacto territorial dispone de un capítulo específico en el que se han desarrollado recomendaciones agrupadas en cuatro bloques que hemos denominado:

- Recomendaciones en los servicios.
- Recomendaciones en la edificación y parcela.
- Medidas de mitigación frente a las inundaciones.
- Prevención de incendios (en ámbitos forestales).

Las recomendaciones en los servicios se han centrado especialmente en las condiciones que deben cumplir los accesos y caminos, en materia de seguridad, el saneamiento, según el tipo de depuración a emplear, el abastecimiento de agua potable, en cuanto a disponer de la concesión administrativa correspondiente, el sistema de recogida de residuos, en cuanto a su separación y disposición de contenedores, y el suministro eléctrico y alumbrado público, a fin de fomentar las energías renovables y garantizar la seguridad de las personas.

Respecto a las recomendaciones en la edificación y parcela, los aspectos desarrollados en la guía se han centrado en cuestiones relativas a los acabados exteriores, las instalaciones exentas, la climatización y calefacción, telecomunicación y antenas, vegetación, vallados y preservación del paisaje en la parcela. Las recomendaciones en este bloque tienen el objetivo general de mejorar la integración en el entorno y su paisaje, así como el reducir los riesgos de incendio e inundación a los que pudieran estar sometidas las viviendas.

En cuanto a las medidas de mitigación frente a las inundaciones, el legislador exige que se adopten medidas de disminución de la vulnerabilidad y autoprotección para las edificaciones ya existentes que se encuentren sometidas al peligro de las inundaciones. Para ello, en la Comunitat Valenciana son de aplicación diversas normas, que deben ser consideradas en el procedimiento de minimización del impacto territorial, como es la Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil, que otorga a los propietarios de las viviendas el deber de cautela y autoprotección, así como, el Anexo I del Plan de Acción Territorial sobre prevención del riesgo de inundación en la Comunitat Valenciana (PATRICOVA), en el cual se establecen condiciones de adecuación de las edificaciones y la urbanización y el Real Decreto 638/2016, de 9 de diciembre, por el que se modifica el reglamento del Dominio Público Hidráulico y su Guía Técnica de apoyo a la aplicación del RDPH en las limitaciones a los usos del suelo en las zonas inundables de origen fluvial del Ministerio de Agricultura, Pesca, Alimentación y Medio Ambiente.

Además de las normas anteriores, el Ministerio para la Transición Ecológica, el Consorcio de Compensación de Seguros y la Conselleria de Política Territorial, Obras Públicas y Movilidad han desarrollado diversas guías para la reducción de la vulnerabilidad de los edificios frente a las inundaciones o para la construcción y rehabilitación de edificaciones en zonas inundables, entre otras.

Respecto a la prevención de incendios en ámbitos forestales, en la guía se hace referencia a lo previsto en el Plan de Acción Territorial Forestal de la Comunitat Valenciana (PATFOR), en el cual se establece que las viviendas aisladas situadas en entornos forestales, o colindantes a los mismos, deberán disponer de un área de defensa frente al riesgo de incendios forestales de, al menos, treinta metros, así como, que la responsabilidad de la ejecución y mantenimiento del área de defensa o zona de discontinuidad corresponde al propietario o propietarios de las viviendas o terrenos urbanos.

Por otra parte, para las viviendas que se sitúen en el ámbito correspondiente a la Interfaz Urbano-Forestal, el Ayuntamiento deberá disponer o en su caso redactar el Plan Local de Prevención de Incendios Forestales, recogiendo en la guía los manuales y guías que han sido recomendados por la Conselleria de Gobernación y Justicia de la Generalitat Valenciana para su elaboración.

Otros criterios que complementan a los exigidos por el PATFOR se han centrado en aspectos relacionados con la franja de protección, los accesos y caminos, la red de hidrantes, las instalaciones exteriores y la proximidad de vegetación a las mismas, las medidas adicionales en cuanto a chimeneas, barbacoas y paellers, la limpieza y mantenimiento de las parcelas, cunetas y fajas, así como, sobre la localización y medidas de seguridad en los sistemas de recogida de residuos.

Para el desarrollo de las recomendaciones que se han incorporado en la guía, además de la consulta de diversa bibliografía, se recurrió a las administraciones sectoriales haciéndoles partícipes del desarrollo de la guía. Para ello, se llevó a cabo una reunión al inicio de los trabajos, en la cual participó un importante número de representantes de los Servicios de la Administración que se consideró tenían cuestiones relevantes que aportar a la guía (Figura 6). La reunión mantenida al inicio permitió que durante la redacción de la guía que se produjesen diversos “feed-backs” con algunos Servicios de la Administración que contribuyeron

muy positivamente en la incorporación de recomendaciones que los documentos técnicos que se elaborasen para la minimización del impacto territorial debían recoger.

CONSELLERIA	DIRECCIÓN GENERAL	SERVICIO
Agricultura, Desarrollo Rural, Emergencia Climática y Transición Ecológica	Medio Natural y Evaluación Ambiental	Evaluación Ambiental Estratégica
		Montes y Vías Pecuarias
		Espacios Naturales Protegidos
		Red Natura 2000
	Prevención de Incendios Forestales y Sensibilización	Prevención de Incendios Forestales
	Agricultura, Ganadería y Pesca	Estructuras Agrarias
	Calidad y Educación Ambiental	Residuos
Agua	EPSAR	Planificación e Infraestructuras Hidráulicas
Política Territorial, Obras Públicas y Movilidad	Política Territorial y Paisaje	Ordenación del Territorio
		Paisaje
Vivienda y Arquitectura Bioclimática	Calidad, Rehabilitación y Eficiencia Energética	Calidad en la Edificación
Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo	Industria, Energía y Minas	Energía
		Minería
OTRAS ADMINISTRACIONES		
Confederación Hidrográfica	Comisaría de Aguas	Júcar
		Segura
		Ebro

Figura 6. Administraciones sectoriales participantes en el proceso de la guía de minimización del impacto territorial.

Una vez se dispuso de la guía redactada se dio traslado a los organismos sectoriales que habían contribuido con sus aportaciones, con el objeto de que pudieran comprobar que sus sugerencias habían quedado debidamente integradas o en su defecto si consideraban matizar o mejorar alguna cuestión de la guía a fin de incorporarla en la misma.

6. Conclusiones

La guía de minimización del impacto territorial y ambiental de viviendas en SNU se puede considerar como un instrumento que facilita a los propietarios de las parcelas que se encuentren en alguna de las situaciones descritas en la guía, partiendo de la condición de vivienda irregular en el suelo no urbanizable, a que puedan conocer los procedimientos administrativos a través de los cuales pueden regularizar una situación que se encuentra al margen de la legalidad urbanística. Pero los beneficiarios no solo serán los propietarios, si no que los profesionales vinculados a la actividad urbanística y los técnicos de la administración disponen de unos procedimientos que marcan la hoja de ruta a seguir por todas las partes, mejorando la eficiencia en la gestión del proceso.

Quizás lo más importante de este proceso y que la guía contribuye constructivamente en ello, es la incorporación de medidas que reducirán el riesgo sobre las personas y sus bienes frente a la peligrosidad en materia de incendios forestales e inundaciones, en aquellas situaciones que exista alguna de estas situaciones. Así mismo, contribuye a la reducción de la contaminación de las aguas residuales y por la dispersión y descontrol de residuos urbanos, a regular el uso de los recursos como el suministro de agua y la energía eléctrica, a mejorar los accesos rodados mediante su acondicionamiento evitando o al menos reduciendo la impermeabilidad de los mismos.

Además de las medidas referidas, con la aplicación de la guía de minimización se mejoraría la integración de las edificaciones y sus instalaciones asociadas teniendo en consideración los criterios planteados que han sido consensuados con la administración con competencias en paisaje en la Comunitat Valenciana.

La guía es el resultado de un análisis y redacción técnico por un equipo multidisciplinar con experiencia en la materia, pero lo que más valor le otorga son las contribuciones que han aportado diversas administraciones que con su experiencia han enriquecido los criterios y recomendaciones que en la guía se recogen, y que además tendrán una participación activa en el proceso de tramitación de los expedientes que se inicien en materia de minimización del impacto territorial.

Sin ánimo de que la guía pueda considerarse un reglamento de la LOTUP, pretende concretar los procedimientos que no estaban desarrollados, y a los cuales la Ley únicamente hace referencia a si el procedimiento es individual o colectivo, pero sin establecer nítidamente para cada fase del proceso cómo se lleva a cabo. Con este documento, todos los participantes se encuentran situados en alguno de los procedimientos desarrollados y disponen de una herramienta que facilite la gestión administrativa.

Referencias bibliográficas

- Almenar-Muñoz, M. (2016). «La reiterada infracción de la Directiva de aguas residuales urbanas», *Actualidad Jurídica Ambiental*. N.º 63, disponible on line: <http://www.actualidadjuridicaambiental.com/comentario-el-reciente-avance-en-la-proteccion-de-las-zonas-humedas-en-la-comunidad-valenciana/>
- Observatorio de la Sostenibilidad en España (2010). «Sostenibilidad en España 2010». Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino. Ediciones Muni-Prensa. Págs. 494
- García Nebot, V.J., Piñero Valls, A., López Giménez, O., Argente Hernández, E., Palencia-Jiménez, J.S., Almenar-Muñoz, M., Gielen, E., Giner Marco, I. (2021). «Guía orientativa para la minimización del impacto territorial: Regularización de viviendas en suelo no urbanizable», *Generalitat Valenciana. Conselleria de Política Territorial, Obras Públicas y Movilidad*.

- Gielen, E. (2017). «Costes del ‘Urban Sprawl’ para la administración local: El caso valenciano», Volumen 19 DE DESARROLLO TERRITORIAL. Serie Estudios y Documentos. Universitat de València.
- Gómez Rossi, M^a.J. (2016). «Actuaciones en suelo no urbanizable». Tesis Doctoral. Universidad de Sevilla. <http://hdl.handle.net/11441/36387>
- Jiménez Barrado, V., Delgado Viñas, C. & Campesino Fernández, A. J. (2017). «Desregulación urbanística del suelo rústico en España. Cantabria y Extremadura como casos de estudio», *Revista de geografía Norte Grande*, no. 67
- Muñoz-Criado, A. (dir.) (2011). «Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana», *Generalitat Valenciana*.

Reglamento Regulador de la Utilización del Suelo Agrario de Canarias. La aplicación de criterios agronómicos en el suelo rústico

Patricia Aranda Marcellán¹, Wladimiro Gaspar Sosa²
y Chaxiraxi Siverio Arteaga³

Resumen

El análisis del planeamiento territorial y urbanístico de Canarias realizado durante la redacción de las Directrices de Ordenación del Suelo Agrario ha puesto de manifiesto la falta de criterios agronómicos en las determinaciones contenidas en estos instrumentos. Ante la problemática existente se ha considerado necesario el desarrollo de una regulación jurídica específica de las condiciones urbanísticas aplicables a las actividades agrarias en el suelo rústico desde una perspectiva agronómica.

Abstract

The analysis of the territorial and urban planning of the Canary Islands carried out during the drafting process of the Guidelines for the Management of Agricultural Land has revealed the lack of agronomic criteria in the determinations contained in these instruments. Given the existing problem, it is necessary to develop a specific legal regulation of the urban conditions applicable to agricultural activities on rustic land from an agronomic perspective.

Palabras clave

Criterios agronómicos, LSENPC, actos de ejecución, instrumentos de ordenación urbanística, suelo agrario.

Keywords

Agronomic criteria, LSENPC, acts of execution, urban planning instruments, agricultural land.

¹ Ingeniera Agrónoma, técnica de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Pesca del Gobierno de Canarias. paramar@gobiernodecanarias.org

² Ingeniero Agrónomo, técnico de Gesplan. wgassos@gesplan.es

³ Ingeniera Agrónoma, técnica de Gesplan. csivart@gesplan.es

Nota de los autores: Para cualquier referencia de esta ponencia se tendrá en cuenta que la autoría de la misma incluye a Patricia Aranda Marcellán, Juan Alberto Bercedo Bello, Urbano Pablo Cabeza Medina, Rafael Jesús Daranas Carballo, Wladimiro Gaspar Sosa, Eduardo Martínez Díaz, Felipe Sánchez Rivero, Chaxiraxi Siverio Arteaga y Concepción Esther Ule Delgado.

1. Introducción

El proceso de redacción de las Directrices de Ordenación del Suelo Agrario en Canarias, en adelante DOSA, ha conllevado la realización de numerosos análisis de índole agraria, económica, territorial y paisajística que ha ahondado en el conocimiento de la realidad actual del suelo agrario en esta comunidad autónoma. Uno de los análisis que más tiempo ha llevado en su elaboración, pero que más ha enriquecido el trabajo, ha sido el análisis de todas las determinaciones urbanísticas incluidas en los instrumentos de ordenación tanto municipales como insulares de toda Canarias, ya que desde antaño venía denunciándose por parte de los profesionales del sector agrario, las dificultades e impedimentos que suponía la aplicación de dichas determinaciones urbanísticas en el normal desarrollo de la actividad agraria y que hasta ahora no se había analizado en profundidad.

1.1 *Los instrumentos de ordenación del territorio en Canarias*

A grandes rasgos, tras la entrada en vigor de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias, en adelante LSENPC, en Canarias existen principalmente tres instrumentos de ordenación que influyen en la implantación sobre el territorio de actos de ejecución que permitan el desarrollo de la actividad agrícola y ganadera: las directrices de ordenación, los planes insulares de ordenación y los planes generales de ordenación.

Las directrices de ordenación son el instrumento de ordenación territorial estratégica del Gobierno de Canarias y se configuran como el marco de referencia para los restantes instrumentos de ordenación. En la actualidad, no existen directrices de ordenación aprobadas referentes a la actividad agraria, si bien se están desarrollando las Directrices de Ordenación del Suelo Agrario cuya publicación está prevista para el primer semestre de 2022.

Los planes insulares de ordenación son el instrumento general de ordenación de los recursos naturales y del territorio de las islas y son elaborados por los cabildos insulares⁴. Tienen por objeto la ordenación estructural del espacio insular, definiendo el modelo de organización y utilización del territorio para garantizar su desarrollo sostenible, por lo que sus determinaciones tienen influencia en el desarrollo de la actividad agraria. A día de hoy, cada una de las islas que conforman la Comunidad Autónoma de Canarias tienen aprobado un plan insular, si bien todos se conformaron bajo normativas anteriores.

Los planes generales de ordenación definen el modelo territorial y urbanístico del municipio y, entre otros, clasifican y categorizan el suelo, regulan los usos pormenorizados con el establecimiento de las correspondientes condiciones urbanísticas y determinan los usos genéricos a cada categoría dentro del suelo rústico, prohibiendo aquellos que se consideran no compatibles con la categoría en cuestión. Por tanto, las limitaciones constructivas de los actos de ejecución propios de la actividad agraria vienen establecidos en este instrumento de ordenación, si bien no siempre ha sido así.

⁴ Son instituciones de la Comunidad Autónoma de Canarias, así como órganos de gobierno, administración y representación de cada una de las siete islas en que se articula territorialmente la Comunidad Autónoma de Canarias.

1.2 Antecedentes normativos en relación con los actos de ejecución de índole agraria

El Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales Protegidos, actualmente derogado⁵, establecía que si bien el establecimiento de determinaciones urbanísticas era propio de los planes generales de ordenación, también los planes insulares de ordenación podían contener, con carácter excepcional, ordenación urbanística y, por tanto, podían desarrollar parámetros urbanísticos. Esta ordenación urbanística fue desarrollada, en algunos casos, en los planes insulares de ordenación que se articularon en base a esta normativa, de forma que en aquellos casos en los que existieran determinaciones urbanísticas tanto en el plan insular de ordenación como en el plan general de ordenación, únicamente era válido lo expuesto en el primero en virtud de la jerarquía normativa.

Además, este decreto legislativo determinaba que los usos a desarrollar en suelo rústico requerían, con carácter previo a la obtención de la licencia, de calificación territorial⁶ lo que suponía que cualquier intervención quedaba supeditada a lo que al respecto considerase el cabildo insular correspondiente, por lo que existía un organismo que establecía criterios de proporcionalidad homogéneos para todos los municipios dentro de una misma isla.

Posteriormente, 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 exceptuó de calificación territorial, en la subcategoría de suelo rústico de protección agraria, a determinadas construcciones e instalaciones siempre que cumplieran una serie de determinaciones o estuvieran por debajo de unos parámetros urbanísticos y a su vez no estuvieran expresamente prohibidas por el planeamiento insular, territorial o urbanístico. Si bien mediante esta modificación se eliminaba el doble título habilitante necesario para poder llevar a cabo una construcción o instalación para uso ordinario dentro de esta subcategoría de suelo, la limitación relativa a parámetros urbanísticos de ciertos actos de ejecución difícilmente pudo mitigar los problemas que el sector arrastraba hacía décadas, ya que estos atendían más a criterios urbanísticos que a criterios agrarios.

Con la entrada en vigor de la LSENPC, el escenario en la utilización del suelo rústico cambia radicalmente al objeto, entre otros, de potenciar el sector primario. Así, en este nuevo marco legal se establece por primera vez la distinción entre usos ordinarios, ordinarios específicos y complementarios con una regulación detallada de cada uno de ellos aportando mayor seguridad a la de textos normativos anteriores. En este sentido, las construcciones, edificaciones o instalaciones que en desarrollo de los usos ordinarios agrarios permitidos se implanten deben atender a criterios de necesidad, proporcionalidad y vinculación.

Otra novedad trascendental de la LSENPC que afecta a esta materia reside en la derogación de todas aquellas determinaciones de carácter urbanístico contenidas en el planeamiento insular. Así pues, la ley trasladó la regulación del suelo rústico a los planes generales de ordenación, lo que supone que desarrollar cualquier actividad agraria ya no requiere el cumplimiento de las determinaciones urbanísticas contenidas en su caso en el plan insular de ordenación siendo estos instrumentos, en principio, los encargados de establecer las determinaciones, condicionantes y parámetros y, en algunos casos, prohibiciones, que se deben cumplir a la

⁵ Salvo su anexo de reclasificación de los espacios naturales protegidos que continúa vigente.

⁶ Acto administrativo que legitimaba para un concreto terreno un preciso proyecto de construcción o uso objetivo del suelo no prohibidos en suelo rústico, con carácter previo y preceptivo a la Licencia Municipal.

hora de proyectar y ejecutar construcciones, edificaciones e instalaciones necesarias para ejercer la actividad agraria en suelo rústico.

Además, a diferencia de lo que se hacía hasta el momento, la nueva LSENPC no exige a los instrumentos de ordenación su adaptación a la misma en un plazo determinado, sino que esta se efectúe con ocasión de la primera modificación sustancial que se aborde sin perjuicio de su inmediata aplicación, en particular de aquellas disposiciones sobre competencias, procedimientos y mecanismos de acción. Sin embargo, a pesar de la voluntad del legislador de agilizar la transición hacia el nuevo marco normativo, en los cuatro años que lleva vigente esta ley, son muy pocos los casos en que se ha materializado esta posibilidad, observando en la práctica de los y las agentes intervinientes en este tipo de autorizaciones una aplicación restrictiva de dicho precepto con lo que están optando por esperar a la adaptación de los planes generales a esta nueva realidad.

Pero, sin lugar a duda, una de las novedades más prometedoras para el desarrollo de la actividad agraria que incluye la LSENPC en su artículo 63.2 es la posibilidad que le otorga al Gobierno de Canarias de fijar las condiciones urbanísticas de los diferentes usos y actividades en suelo rústico, así como de sus construcciones e instalaciones a través de un reglamento que pretende establecer una norma común para toda Canarias.

2. Análisis pormenorizado de las condiciones urbanísticas asociadas a los usos agrarios en los instrumentos de ordenación urbanística

Ante la problemática detectada en los instrumentos de ordenación urbanística con respecto a la funcionalidad de la actividad agraria, ha sido necesario realizar un análisis pormenorizado que ponga de manifiesto la falta de aplicación de criterios agronómicos en las condiciones urbanísticas asociadas a los usos agrarios.

El archipiélago canario se compone de 88 municipios, de los cuáles en la actualidad ninguno presenta un planeamiento adaptado a la LSENPC.

Con el objetivo de analizar desde un punto de vista agronómico las determinaciones que establecen los instrumentos de ordenación urbanística de los distintos municipios de Canarias, desde los trabajos que se han llevado a cabo para la elaboración del Documento de Avance de las DOSA se realizó una labor de recopilación de los valores de los parámetros establecidos en el suelo rústico para los actos de ejecución relacionados con la actividad agraria a través de la creación de una base de datos que contó con 4.813 registros.

Los resultados más relevantes extraídos de este extenso análisis se recogen en los siguientes apartados.

2.1 *Actos de ejecución más comunes en los instrumentos de ordenación urbanística por islas y estudio de su parametrización*

En Canarias, los actos de ejecución más comunes y parametrizados en los instrumentos de ordenación se corresponden a cerramientos y vallados, invernaderos, cuartos de aperos, almacenes y construcciones.

A nivel insular, los actos de ejecución que se citan en más del 50% de los planes generales de ordenación y normas subsidiarias, son los siguientes:

ISLA	ACTOS DE EJECUCIÓN
El Hierro	Bancales y terrazas, cerramientos y vallados y construcciones.
Fuerteventura	Invernaderos, alojamientos de ganadería en general, cuartos de aperos, almacenes y construcciones.
Gran Canaria	Cuartos de aperos, construcciones, estanques, alojamientos de ganadería en general, bancales y terrazas, cerramientos y vallados, invernaderos, almacenes, depósitos, roturaciones y pistas.
La Gomera	Construcciones, cuartos de aperos, almacenes, alojamientos ganadería en general, bodegas, cerramientos y vallados, invernaderos y movimientos de tierra.
Lanzarote	Cuartos de aperos, almacenes, aljibes, construcciones, invernaderos, movimientos de tierras, cerramientos y vallados y muros de contención.
La Palma	Construcciones, cuartos de aperos, depósitos, estanques, invernaderos, almacenes, almacenes de empaquetado y alojamientos de ganadería no industrial.
Tenerife	Construcciones, cuartos de aperos, invernaderos, cerramientos y vallados y movimiento de tierras.

Tabla 1. Actos de ejecución más comunes por isla. Fuente: Documento de Avance de las Directrices de Ordenación del Suelo Agrario (DOSA).

A la hora de analizar las determinaciones dadas para estos actos de ejecución, se optó por agruparlos según su funcionalidad:

FUNCIONALIDAD	CATEGORÍAS	ACTOS DE EJECUCIÓN
Destinadas a servicios	Instalaciones para el almacenamiento de agua de riego	Depósitos, estanques y aljibes
	Infraestructuras de accesos rodados y peatonales	Pistas
	Instalaciones de cerramientos y vallados	Cerramientos y vallados
	Modelaciones físicas del terreno	Movimientos de tierra
Destinadas a la actividad agraria	Cuartos de aperos	Cuartos de aperos
	Almacenes	Almacenes y almacenes de empaquetado
	Otras edificaciones agrarias	Construcciones
Destinadas a la actividad agrícola	Infraestructuras de retención o soporte de suelo fértil	Bancales, terrazas y muros de contención
Destinadas a la actividad agrícola	Instalaciones para la protección de cultivos	Invernaderos
Destinadas a la transformación de productos agrarios	Bodegas	Bodegas

Tabla 2. Agrupación de los actos de ejecución más comunes en Canarias. Fuente: Elaboración propia a partir del Documento de Avance de las DOSA.

2.1.1 Instalaciones para el almacenamiento de agua de riego

Dentro de esta categoría, se incluyen además de los depósitos, estanques y aljibes, los actos de ejecución denominados balsas, maretas, embalses y charcas.

Tras la realización de un análisis global de las mismas, se advierte que, en primer lugar se fijan parámetros de “altura”, con determinaciones que oscilan en un rango de entre 1-7 metros y/o bien de “altura respecto de rasante”, con determinaciones que oscilan entre 0,5-4 metros.



Figura 1. Depósito de agua para riego. (Chaxiraxi Siverio Arteaga).

Se observa que no existe un criterio homogéneo a la hora de establecer estos parámetros de altura, lo que afecta directamente al volumen total de agua a almacenar y pone en riesgo la viabilidad de la explotación agraria.

Se considera que los criterios a tomar para su determinación deben tener como base el volumen total de agua a almacenar en función de las necesidades hídricas de los cultivos y/o los consumos de las explotaciones ganaderas, la disponibilidad de abastecimiento de agua y/o la disponibilidad de infraestructuras que sirvan a la explotación agraria, y que a su vez, determinarán el tiempo mínimo necesario para el almacenamiento del agua.

Cabe destacar que estos actos de ejecución presentan retranqueos con respecto a linderos, con valores que oscilan entre 1 y 10 metros, mientras que con respecto a los accesos rodados existen retranqueos tanto con referencia al borde, como a eje del mismo, con un rango que oscila entre 5 y 12 metros. Es necesario señalar que, en la instalación para el almacenamiento de agua, debiera primar su colocación en el área de la explotación con cota superior, teniendo en cuenta criterios de eficiencia energética, así como en la zona menos fértil, tal y como establece el artículo 58 de la Ley 4/2017, de 13 de julio. Al igual que con la determinación de la altura, en el planeamiento municipal, no existe un criterio homogéneo para el establecimiento de estas determinaciones.

Existen planes generales de ordenación y normas subsidiarias que asignan una edificabilidad máxima a estos actos, con rangos que oscilan entre los 45 y 2.500 metros cuadrados, o bien establecen un coeficiente de edificabilidad con rangos entre 0,1 y 0,25 metros cuadrados construidos por metro cuadrado de superficie.

En determinados casos, se observa la exigencia de una parcela mínima para su implantación, que puede variar desde 1.000 metros cuadrados hasta 20.000 metros cuadrados, independientemente de si la explotación agraria cuenta con superficie cultivada o cultivable o del número de cabezas ganaderas de la explotación.

Según se recoge en el Documento de Avance de las Directrices de Ordenación del Suelo Agrario: *“Las instalaciones de almacenamiento de agua son elementos estratégicos a tener en cuenta como herramienta de mitigación de los efectos del cambio climático, ya que las proyecciones a futuro para Canarias pronostican un descenso en las precipitaciones, así como un aumento de temperaturas máximas y mínimas, de tal manera que habrá una alteración del ciclo del agua y variación en los consumos por parte de los cultivos, siendo tales instalaciones indispensables para un uso racional y eficiente del agua como recurso natural por parte de las explotaciones agrarias. Por lo tanto, queda de manifiesto la necesidad de facilitar en la ordenación, la implantación, ampliación y modernización de las instalaciones de almacenamiento de agua con los criterios mencionados anteriormente, con el objetivo de proteger el suelo agrario con actividad y sin actividad, el cual requiere o requerirá recursos hídricos. De manera indirecta, un uso del suelo con buenas prácticas agrarias y racionales del agua de riego, limitará los efectos de la desertificación a la que Canarias está expuesta en un alto grado”*.

2.1.2 Accesos rodados y peatonales

Dentro de esta categoría de actos de ejecución se pone de manifiesto el empleo de las distintas denominaciones que utilizan los planes generales de ordenación y normas subsidiarias como por ejemplo pistas, caminos rurales, accesos exteriores a las parcelas, sendero, área peatonal o viario en el interior de la parcela.

Asimismo, existe una gran diversidad de valores con respecto a la pendiente máxima del terreno para implantar estos actos, con determinaciones que oscilan en un rango entre el 10 y el 50%.

Por otro lado, algunos planes generales de ordenación y normas subsidiarias dan determinaciones de sección transversal máxima para accesos rodados como para peatonales, con valores que oscilan entre 3 y 6 metros para el caso de accesos rodados y entre 1 y 3 metros para los peatonales.

Por lo tanto, se observa que no existe un criterio homogéneo en el planeamiento municipal a la hora de nombrar a los accesos rodados y peatonales, así como a la hora de establecer pendientes máximas y secciones transversales, lo cual afecta directamente a la funcionalidad, modernización y grado de mecanización de las explotaciones agrarias.

Se considera que para el establecimiento de estos parámetros lo adecuado es atender a la pendiente del terreno y a la anchura de la maquinaria agraria que circulará por dichos accesos.

2.1.3 Cerramientos y vallados

Para estos actos de ejecución, existe una gran variabilidad de valores con respecto a su altura, observándose también la diferenciación de cerramientos según su grado opacidad. Por un lado se contemplan cerramientos totalmente transparentes para los que se fijan alturas entre 1 y 3 metros y, por otro lado, cerramientos con parte opaca y parte transparente, para los cuales se fijan alturas que oscilan entre 0,25-3 metros y 0,5-2,5 metros respectivamente.

Cabe destacar el hecho del empleo de las determinaciones dadas a los cerramientos para los cortavientos, una interpretación errónea que conlleva la aplicación de determinaciones urbanísticas que condicionan el desarrollo de cultivos como es el caso del plátano, ya que en algunos casos, se impiden cortavientos objeto de seguro agrario, por exceder las limitaciones urbanísticas dadas para los cerramientos.

2.1.4 Modelaciones físicas del terreno

Dentro de esta categoría se engloban las modelaciones físicas del terreno entre las que figuran los desmontes, terraplenes, rellenos y movimientos de tierra.

Tras el análisis de las determinaciones dadas para estas modelaciones, se observa que en cuanto a la altura máxima esta oscila entre 2 y 4 metros, mientras que para los rellenos y terraplenes, se establecen alturas máximas entre 1,5 y 5 metros.

Por otro lado, en cuanto a la pendiente máxima del terreno para llevar a cabo estas intervenciones, las determinaciones se mueven en un intervalo entre un 15 y un 40%.

Es necesario destacar que no es recomendable el establecimiento de parámetros a estas modelaciones, dado que determinaciones concretas podrían condicionar la implantación de construcciones, edificaciones o instalaciones en el terreno.

2.1.5 Cuartos de aperos

Aproximadamente el 82% de los planes generales de ordenación y normas subsidiarias de Canarias establecen determinaciones específicas para este acto de ejecución, dada la importancia que adquieren para el almacenamiento de herramientas, accesorios propios de la actividad agraria o insumos.

Con respecto a la altura máxima, es posible encontrar determinaciones de “altura”, “altura máxima a alero” y “altura máxima a cumbre” que oscilan entre 2,2 y 4,5 metros, entre 2,2 y 3 metros, y entre 2,25 y 4,5 metros respectivamente.

Se observa por lo tanto que en el planeamiento urbanístico no existe un criterio homogéneo a la hora de establecer estos parámetros.

Resulta destacable que determinados planes generales de ordenación y normas subsidiarias establecen una altura máxima de 2,20 metros, coincidiendo esta con la altura mínima libre que tiene que tener algunas estancias de una vivienda para su uso, no atendiendo a las necesidades de altura para guardar ciertos aperos, herramientas o accesorios, que pueden requerir de una altura mayor. Por tanto, el establecimiento de este parámetro debería atender además de al acceso de las personas, a las necesidades funcionales de cada tipo de explotación agraria.

Se observa también que se asignan determinaciones de edificabilidad máxima con rangos que oscilan entre 5 y 60 metros cuadrados y de coeficientes de edificabilidad entre 0,001 y 0,07 metros cuadrados construidos por metro cuadrado de superficie, lo que puede suponer en ocasiones limitaciones a las necesidades reales de las explotaciones.

Asimismo, es frecuente observar la exigencia de una parcela mínima de entre 1.000 y 20.000 metros cuadrados para su implantación, independientemente de si existe superficie cultivable o cuenta con una determinada cantidad de animales.

A diferencia de lo anterior, algunos planes generales de ordenación y normas subsidiarias se plantean la existencia de una superficie cultivable mínima entre 2.000 y 10.000 metros cuadrados para su implantación, o bien toman como referencia para su implantación la unidad de explotación o de producción, finca, explotación o explotación registral.

Para la implantación de estos actos de ejecución se considera más adecuado atender a las necesidades de la superficie cultivable a la que va a dar servicio o bien al número de cabezas ganaderas por especie y estado productivo, que exigir la existencia de por ejemplo una parcela mínima.

Finalmente destacar que las explotaciones agrarias pueden estar formadas por una o varias parcelas, situadas de forma continua o discontinua bien en un mismo municipio o en

municipios diferentes, hecho puede generar la necesidad de contar con más de un cuarto de aperos por explotación.

2.1.6 Almacenes

Para este acto de ejecución se observa que los instrumentos de ordenación urbanística establecen parámetros de “altura”, “altura máxima a alero” y “altura máxima a cumbre”, con valores que varían entre los 2 y 7,5 metros, 2,5 y 7,5 metros, y 3,5 y 9 metros respectivamente. La inexistencia de un criterio homogéneo a la hora de establecer la altura de los almacenes afecta a la funcionalidad de estos actos, considerándose apropiado fijarse en base a las necesidades funcionales de la explotación agraria.



Figura 2. Almacén. (Chaxiraxi Siverio Arteaga).

Determinados planes generales de ordenación y normas subsidiarias asignan determinaciones de edificabilidad máxima con rangos entre 10 y 1.200 metros cuadrados o bien, coeficientes de edificabilidad oscilando entre los 0,005 y 0,6 metros cuadrados construidos por metro cuadrado de superficie, pudiendo limitar las necesidades reales de las explotaciones.

Finalmente, en determinados casos, también se observa la exigencia de una parcela mínima de entre 1.000 y 15.000 metros cuadrados para su implantación, independientemente de si se cuenta con superficie cultivable. Se debe tener en cuenta que estos actos dan servicio a la explotación agraria, por lo que estos deben responder a las necesidades de la actividad a realizar.

2.1.7 Infraestructuras de retención de suelo fértil

Dentro de esta categoría se engloban los actos cuyo fin es retener y soportar el suelo fértil, fundamentalmente con muros de piedra seca, entre las que figuran bancales y terrazas, sorribas, muretes para corrección de laderas y muros de contención.

En relación con las determinaciones establecidas para estos, destaca la altura, la cual varía en función del tipo de acto del que se trate, de forma que para terrazas y bancales se establece un máximo de entre 1,5 y 6 metros, para sorribas entre 0,3 y 1,2 metros, para los muretes para corrección de laderas se establece una altura máxima de 1 metro, y finalmen-

te, para los muros de contención, las determinaciones se encuentran en un rango que oscila entre 1,5 y 6 metros.



Figura 3. Bancales. (Wladimiro Rodríguez Sosa).

En cuanto a la pendiente máxima del terreno para llevar a cabo estas actuaciones, las determinaciones se mueven en un intervalo entre el 20 y el 50%.

Con el fin de preservar la funcionalidad del acto, el grado de mecanización, modernización y tecnificación de la explotación agraria, así como el uso eficiente del agua como recurso natural, para el establecimiento de criterios para su dimensionamiento, se deben tener en cuenta entre otros factores, los tipos de cultivos, los anchos de trabajo y giros de la maquinaria agraria.

2.1.8 Instalaciones para la protección de cultivos

En cuanto a las determinaciones que les son de aplicación a los invernaderos se observa que en los instrumentos de ordenación se fija una altura que oscila entre 2,5 y 8 metros, por lo que se deduce la inexistencia de un criterio homogéneo en su determinación.

Esta falta de criterio puede afectar a la implantación y manejo de cultivos de porte superior, puesto que los límites de altura restringen algunas variedades de cultivo, e incluso los cambios de orientación productiva de la explotación agrícola de unos cultivos de menor a mayor porte.

Cabe destacar que este tipo de actos por lo general están conformados por elementos que no requieren fijeza al suelo ni suponen un sellado del mismo, pudiendo desmontarse una vez cese la actividad agrícola que en ellos se desarrolla.

Por otro lado, se ha detectado la prohibición de su instalación en cotas inferiores a los 400 metros sobre el nivel del mar, pudiendo ser en estas zonas imprescindibles no solo por disminuir la evapotranspiración, constituir un control integrado de plagas eficiente y proteger los cultivos del viento, sino por reducir la excesiva radiación a la que están expuestos los cultivos y que condicionan su ciclo.

Asimismo, existen planes generales de ordenación y normas subsidiarias que establecen una edificabilidad máxima o una ocupación que puede oscilar entre el 10 y el 80%, e incluso exigen de una parcela mínima de entre 500 y 10.000 metros cuadrados para su instalación, sin atender en ninguno de los casos a la superficie cultivable de la explotación agraria.

2.1.9 Otras edificaciones agrarias

Aproximadamente el 82% de los planes generales de ordenación y normas subsidiarias establecen determinaciones para las construcciones en general, sin entrar en el detalle de la funcionalidad de las mismas.

Para estas construcciones se fijan tanto parámetros de “altura” como de “altura máxima a alero” o “altura máxima a cumbre”, con valores que varían entre los 2,2 y 7 metros, 3 metros, y entre 4 y 7,5 metros respectivamente.

Dependiendo de la actividad a desarrollar en su interior, estos valores podrían afectar directamente a la funcionalidad de las mismas e incluso a la viabilidad de la explotación agraria.

También se les asignan retranqueos con respecto a linderos que pueden variar entre 1 y 20 metros, mientras que a accesos rodados entre 3 y 10 metros. Estos valores pueden ser incompatibles con los criterios de ubicación que se mencionan en el artículo 58 de la LSENPC.

Asimismo, existen municipios que le asignan una edificabilidad máxima que puede variar entre 2 y 400 metros cuadrados o bien aplican un coeficiente de edificabilidad entre 0,0025 y 0,4 metros cuadrados construidos por metro cuadrado de suelo, lo que en ocasiones podría presentar limitaciones a las necesidades reales de la explotación.

Por otro lado existen instrumentos de ordenación urbanística que exigen una parcela mínima para su implantación, cuya superficie puede variar según nos encontremos en un lugar u otro, entre los 1.000 y 20.000 metros cuadrados, independientemente de la existencia de superficie cultivable o cabezas ganaderas.

2.2 Términos de parcela y explotación

A lo largo del análisis, se observó el empleo indiferente de los términos de parcela y explotación agrícola sin tener en cuenta en la mayor parte de los casos a la realidad de la estructura de las explotaciones agrarias en Canarias.

Si se atiende al *Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario* y a la *Ley 19/1995, de 4 de julio, de Modernización de las Explotaciones Agrarias*, una explotación puede estar formada por una o varias parcelas e incluso por parcelas distantes entre sí, siempre y cuando formen parte de la unidad técnico-económica. Asimismo, estas parcelas pueden situarse en el mismo o en distintos municipios.

Esta situación puede generar una serie de problemas, ya que si el lugar idóneo para la implantación de una construcción, edificación o instalación es en una parcela con un tamaño inferior a la que exigen determinados instrumentos de ordenación urbanística, bien por cuestiones de logística para el uso de maquinaria y herramientas o bien por ser la que tiene más suelo improductivo, no solo podría implicar la pérdida de suelo cultivable sino también la rentabilidad y viabilidad de la explotación agraria.

Por otra parte, permitir la implantación de actos de ejecución en función de la parcela en lugar de la explotación agraria, puede implicar la innecesaria proliferación de construcciones, edificaciones o instalaciones y por lo tanto, una pérdida irreversible del suelo cultivable.

2.3 *Resultados del análisis de las condiciones urbanísticas asociadas a los usos agrarios*

Durante el análisis, se observó la falta de criterios agronómicos a la hora de establecer parámetros sobre las construcciones, edificaciones e instalaciones agrarias en suelo rústico, dando lugar a numerosos problemas de funcionalidad al sector agrario en el ejercicio de su actividad, así como problemas económicos por el encarecimiento de las obras a realizar o bien por tratarse de dimensiones impropias para el tipo de negocio agrario que quiere implantarse.

También cabe señalar la utilización de retranqueos para regular las construcciones, edificaciones e instalaciones agrarias, que en muchos casos obedecen a parámetros urbanísticos propios del suelo urbano y a lo único a lo que dan lugar es a una pérdida de parte de la superficie de uso agrario de la parcela o finca, lo que supone una disminución del rendimiento de dicha superficie.

A su vez destaca el empleo de una abundante y confusa terminología en la definición de los actos de ejecución en los planes generales de ordenación o normas subsidiarias, lo que se traduce en problemas a la hora de otorgar licencias por la confusión en cuanto a la concreción del tipo de acto que se pretende implantar.

Finalmente, al no tenerse en cuenta que las explotaciones agrarias pueden abarcar varios municipios, una misma explotación puede verse afectada por la aplicación de diferentes parámetros para una misma construcción, edificación o instalación.

3. **Análisis normativo de otras comunidades autónomas**

Con el objetivo de conocer si otras comunidades autónomas aplican parámetros a los actos de ejecución propios de la actividad agraria, se ha consultado la normativa sectorial agraria vigente para las mismas así como su normativa urbanística.

Del análisis realizado se observa que la mayoría de las comunidades autónomas se limitan a regular los parámetros relacionados con las instalaciones de deyecciones ganaderas, en su mayoría, a través de sus programas de actuación sobre las zonas vulnerables en relación a la contaminación de nitratos de origen agrario. Cabe destacar la parametrización llevada a cabo para las construcciones, edificaciones instalaciones vinculadas a la actividad ganadera en Aragón y la parametrización de las edificaciones, instalaciones de almacenamiento de deyecciones ganaderas, embalses, invernaderos, piscifactorías, mallas de sombreado u otro tipo de instalaciones en Castilla-La Mancha. En el caso de la Comunidad Autónoma de Aragón, esta cuenta con un decreto que aprueba la revisión de las directrices sectoriales sobre actividades e instalaciones ganaderas, y la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha dispone de una instrucción técnica de planeamiento sobre determinados requisitos sustantivos que deberán cumplir las obras, construcciones e instalaciones en suelo rústico.

A continuación, se muestran los resultados obtenidos más relevantes por comunidad autónoma:

COMUNIDAD AUTÓNOMA	ACTO DE EJECUCIÓN	PARÁMETROS	
Andalucía	Instalaciones de almacenamiento de deyecciones ganaderas	Volumen máximo de almacenamiento	4.000 m ³
		Volumen mínimo de almacenamiento	3 meses
Aragón	Instalaciones de almacenamiento de deyecciones ganaderas en zonas vulnerables a la contaminación de nitratos	Volumen mínimo de almacenamiento	4 meses
		Altura	4 metros
Aragón	Construcciones, edificaciones instalaciones vinculadas a la actividad ganadera	Edificabilidad (m ² c/m ²)	0,2
		Ocupación (%)	20%
		Altura	10 metros
	Instalaciones de almacenamiento de deyecciones ganaderas	Volumen mínimo de almacenamiento	3 meses
	Depósito de cadáveres	Volumen máximo de almacenamiento	3 m ³ (equino, vacuno y porcino), 2 m ² (ovejas y cabras) y 1 m ³ (conejos y pollos)
Asturias	Instalaciones de almacenamiento de deyecciones ganaderas	Volumen mínimo de almacenamiento	4 meses
Baleares	Venta	Superficie máxima	110 m ²
Castilla la Mancha	Instalaciones de almacenamiento de deyecciones ganaderas en zonas vulnerables a la contaminación de nitratos	Volumen mínimo de almacenamiento	3 meses
	Edificaciones	Ocupación (%)	20%
	Conjunto de edificaciones, instalaciones de almacenamiento de deyecciones ganaderas, embalses, invernaderos, piscifactorías, mallas de sombreo u otro tipo de instalaciones dentro de una misma parcela.		80%
Cataluña	Instalaciones de almacenamiento de deyecciones ganaderas en zonas vulnerables a la contaminación de nitratos	Volumen mínimo de almacenamiento	4 meses
La Rioja			4 meses
Madrid			3 meses
Navarra			4 meses
Murcia			3 meses
Valencia			3 meses
País Vasco	Instalaciones de almacenamiento de deyecciones ganaderas	Volumen mínimo de almacenamiento	3 meses

Tabla 3. Actos de ejecución parametrizados por las comunidades autónomas. Fuente: Elaboración propia.

La normativa consultada a partir de la cual se han extraído los resultados expuestos en la tabla anterior se relacionan en el Anexo de Legislación.

4. Reglamento regulador de la utilización del suelo agrario: una perspectiva de futuro

Ante la problemática expuesta, el Gobierno de Canarias, bajo la dirección de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Pesca, ha aprovechado la oportunidad que le brinda la LSENPC para establecer una regulación homogénea de los actos de ejecución propios de la actividad agraria para toda la Comunidad Autónoma de Canarias teniendo en cuenta criterios de índole agronómico, como son la determinación de la proporcionalidad en función de la superficie cultivada o cultivable, número cabezas de ganado o Unidades de Trabajo Agrario, según el caso, de la explotación agraria y no respecto al tamaño de la parcela, o la determinación de las superficies máximas de las distintas construcciones e instalaciones agrarias atendiendo, por ejemplo, a la superficie que ocupa la maquinaria agraria que se requiere.

Asimismo, ante la crisis causada por la pandemia de la COVID-19, que trasciende las fronteras autonómicas y nacionales, y clama por un modelo sostenible de autoabastecimiento y economía circular, se entiende imprescindible abordar una regulación de la implantación de las actividades agrarias que tenga en cuenta estos aspectos.

Por lo tanto, la norma cuya elaboración está en curso tiene como objetivo fundamental desarrollar reglamentariamente la LSENPC, en lo referido a la regulación de las condiciones urbanísticas que afecten a los usos agrarios, así como a sus construcciones, edificaciones e instalaciones.

Desde esta perspectiva, la norma reglamentaria pretende contemplar aspectos como definiciones de usos agrarios y de los actos de ejecución derivados de dichos usos, disposiciones generales relativas a estos usos y actos de ejecución, así como parámetros o criterios generales de dimensionamiento para las construcciones, edificaciones o instalaciones.

5. Conclusiones

El análisis realizado sobre las condiciones urbanísticas asociadas a los usos agrarios en los instrumentos de ordenación urbanística de Canarias arroja la carencia de criterios agronómicos empleados en su redacción así como la falta de homogeneidad en su desarrollo, ya no solo en la terminología empleada para un mismo acto de ejecución, sino en los parámetros dados para los mismos. Aunque la LSENPC hace recaer en los municipios la responsabilidad de permitir construcciones, edificaciones o instalaciones en el suelo rústico, es una realidad que en los planes generales de ordenación o normas subsidiarias los parámetros contemplados no son siempre funcionales para el desarrollo de actividades agrarias o bien no se contemplan todos los actos de ejecución asociados a dichas actividades, ni cuentan con medios técnicos que permitan valorar la necesidad, vinculación y proporcionalidad de los mismos a la hora de otorgar las autorizaciones correspondientes.

Todo esto pone de manifiesto la necesidad de crear una regulación que permita el desarrollo agrario en un suelo cuya vocación es el ejercicio de la actividad agrícola y ganadera. Dicha regulación podrá materializarse a través del Reglamento Regulador de la Utilización del Suelo Agrario cuyo objetivo es establecer las condiciones urbanísticas de los usos y actividades agrarias en suelo rústico así como de sus construcciones e instalaciones, con la aplicación de criterios agronómicos de forma que desplacen los parámetros establecidos en

los instrumentos de ordenación urbana causantes, en muchos casos, de impedir el normal desarrollo de la actividad agraria.

Se trata, por tanto, de una herramienta novedosa a nivel nacional dada la ausencia de normativa similar en el resto de comunidades autónomas, exceptuando a Aragón y Castilla-La Mancha que a través de sus instrumentos de planificación territorial y urbanística, e instrucción técnica respectivamente, establecen parámetros para determinados actos de ejecución ganaderos.

Su publicación está prevista para el primer semestre de 2022.

Anexo de legislación

Andalucía

España. DECRETO 14/2006, de 18 de enero, por el que se crea y regula el Registro de Explotaciones Ganaderas de Andalucía. Boletín Oficial de la Junta de Andalucía núm. 14, de 23 de enero de 2006, páginas 9 a 14 (6 págs.)

Aragón

España. DECRETO 94/2009, de 26 de mayo, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba la revisión de las Directrices sectoriales sobre actividades e instalaciones ganaderas. Boletín Oficial de Aragón núm. 106, de 5 de junio de 2009, páginas 13634 a 13672 (39 págs.)

España. Orden de 18 de septiembre de 2013, del Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, por la que se aprueba el IV Programa de Actuación sobre las Zonas Vulnerables a la contaminación producida por nitratos procedentes de fuentes agrarias designadas en la Comunidad Autónoma de Aragón. Boletín Oficial de Aragón núm. 201, de 10 de octubre de 2013, páginas 26386 a 26414 (29 págs.)

Islas Baleares

España. Resolución de la Consejera de Agricultura y Pesca de 6 de mayo de 2009, por la que se aprueba el programa de actuación aplicable a las zonas declaradas vulnerables en relación con la contaminación de nitratos de origen agrario de las Illes Balears. Boletín Oficial Islas Baleares núm. 73, de 20 de mayo de 2009, páginas 64 a 69 (5 págs.)

España. Ley 3/2019, de 31 de enero, Agraria de las Illes Balears. Boletín Oficial del Estado núm. 67, de 19 de marzo de 2019, páginas 27184 a 27288 (105 págs.)

Castilla-La Mancha

España. Orden de 07/02/2011, de la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente, por la que se modifica la Orden de 04/02/2010, de la Consejería de Industria, Energía y Medio Ambiente, por la que se aprueba el programa de actuación aplicable a las zonas vulnerables a la contaminación por nitratos de origen agrario, designadas en la Comunidad Autónoma

de Castilla-La Mancha. Diario Oficial del Castilla-La Mancha núm. 74, de 15 de abril de 2011, páginas 14065 a 14080 (15 págs.)

España. Orden 4/2020, de 8 de enero, de la Consejería de Fomento, por la que se aprueba la instrucción técnica de planeamiento sobre determinados requisitos sustantivos que deberán cumplir las obras, construcciones e instalaciones en suelo rústico. Diario Oficial del Castilla-La Mancha núm. 50, de 8 de abril de 2003, páginas 5457 a 5460 (3 págs.)

Generalitat de Cataluña

España. Decreto 153/2019, de 3 de julio, de gestión de la fertilización del suelo y de las deyecciones ganaderas y de aprobación del programa de actuación en las zonas vulnerables en relación con la contaminación por nitratos procedentes de fuentes agrarias. Diario Oficial de la Generalitat de Cataluña núm. 7911, de 5 de julio de 2019, (101 págs.)

La Rioja

España. Decreto 10/2015, de 24 de abril, por el que se aprueba el nuevo Programa de Actuación en las zonas vulnerables a la contaminación producida por nitratos procedentes de fuentes agrarias en la Comunidad Autónoma de La Rioja. Boletín Oficial de La Rioja núm. 57, de 29 de abril de 2015, páginas 8871 a 8882 (11 págs.)

Comunidad de Madrid

España. Orden 2070/2012, de 17 de julio, por la que se aprueba el I Programa de actuación sobre las zonas vulnerables a la contaminación producida por los nitratos, procedentes de fuentes agrarias designadas en la Comunidad de Madrid. Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid núm. 195, de 16 de agosto de 2012, páginas 45 a 60 (16 págs.)

Comunidad Foral de Navarra

España. Orden Foral 247/2018, de 4 de octubre, de la Consejera de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración Local por la que se revisan las zonas vulnerables a la contaminación de las aguas por nitratos procedentes de fuentes agrarias y se aprueba el programa de actuaciones para el periodo 2018-2021. Boletín Oficial de Navarra núm. 206, de 24 de octubre de 2018, páginas 12067 a 12069 (3 págs.)

Región de Murcia

España. Orden de 16 de junio de 2016, de la Consejería de Agua, Agricultura y medio ambiente, por la que se modifican las Órdenes de 19 de noviembre de 2008, 3 de marzo de 2009 y 27 de junio de 2011, de la Consejería de Agricultura y Agua, por las que se establecen los programas de actuación sobre las zonas vulnerables a la contaminación por nitratos de

origen agrario en la Región de Murcia. Boletín Oficial de la Región de Murcia núm. 140, de 18 de junio de 2016, páginas 19504 a 19527 (24 págs.)

País Vasco

España. DECRETO 515/2009, de 22 de septiembre, por el que se establecen las normas técnicas, higiénico-sanitarias y medioambientales de las explotaciones ganaderas. Boletín Oficial del País Vasco núm. 230, de 22 de octubre de 2009, (65 págs.)

Comunitat Valenciana

España. ORDEN 10/2018, de 27 de febrero, de la Conselleria de Agricultura, Medio Ambiente, Cambio Climático y Desarrollo Rural, sobre la utilización de materias fertilizantes nitrogenadas en las explotaciones agrarias de la Comunitat Valenciana. Diario Oficial de la Generalitat Valenciana núm. 8249, de 7 de marzo de 2018, páginas 9836 a 9857 (22 págs.)

Referencias bibliográficas

- Consejería de Agricultura, Ganadería y Pesca del Gobierno de Canarias (2020). Documento de Avance de las Directrices de Ordenación del Suelo Agrario. (https://www.gobiernodecanarias.org/agricultura/temas/Directrices_Ordenacion/)
- España. Ley 19/1995, de 4 de julio, de Modernización de las Explotaciones Agrarias. Boletín Oficial del Estado núm. 159, de 5 de julio de 1995, páginas 20394 a 20404 (11 págs.)
- España. 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. Boletín Oficial de Canarias núm. 60, de 15 de mayo de 2000, páginas 5989 a 6307 (319 págs.)
- España. Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario. Boletín Oficial del Estado núm. 58, de 8 de marzo de 2004, páginas 10137 a 10154 (18 págs.)
- España. Ley 6/2009, de 6 de mayo, de medidas urgentes en materia de ordenación territorial para la dinamización sectorial y la ordenación del turismo. Boletín Oficial del Estado núm. 132, de 1 de junio de 2009, páginas 46079 a 46113 (35 págs.)
- España. Ley 8/2015, de 1 de abril, de Cabildos Insulares. Boletín Oficial del Estado núm. 101, de 28 de abril de 2015, páginas 36937 a 36997 (61 págs.)
- España. Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias. Boletín Oficial del Estado núm. 216, de 8 de septiembre de 2017, páginas 88.273 a 88.515 (243 págs.)

Gobernanza y Organización del Estado en clave territorial y desde los territorios

Joaquín Farinós¹ y Antonio Montiel²

Resumen

La cooperación territorial, como principio y norma básica de gestión de la cosa pública, debería haber estado presente, y no lo estuvo, en la Constitución Española de 1978. Los ámbitos y técnicas de cooperación actuales se han demostrado poco eficaces, están desequilibrados o son informales, lo que se traduce en inseguridad jurídica y desapego por parte de quienes deberían llevarla a cabo.

La cooperación territorial es, además, requisito necesario para un mejor desarrollo local y regional, tal y como ha reconocido la misma Unión Europea, que la convirtió en el tercer objetivo de la Política de Cohesión.

La debilidad actual en las relaciones horizontales resulta especialmente significativa para una política como la Ordenación del Territorio, ya que la actuación por separado de cada administración autonómica mina las posibilidades de alcanzar un desarrollo territorial sostenible de conjunto y de una adecuada gobernanza territorial.

Las reformas político-administrativas y constitucionales necesarias serán complejas y dilatadas en el tiempo. Entretanto, cabría un ejercicio práctico del principio de cooperación con vistas a articular estrategias territoriales transregionales, en consonancia con la propia del conjunto español y otras macrorregionales de carácter transnacional a nivel europeo como posible fórmula de procurar avances efectivos.

Abstract

Territorial cooperation, as a principle and basic rule for the management of public affairs, should have been present, and was not, in the Spanish Constitution of 1978. The current areas and techniques of cooperation have proved ineffective, are unbalanced or are informal, which translates into legal insecurity and detachment by those who should carry it out.

Territorial cooperation is also a necessary requirement for better local and regional development, as recognized by the European Union, which made it the third objective of the Cohesion Policy.

The current weakness in horizontal relations is especially significant for a policy such as Spatial Planning, since the separate action of each regional administration undermines possibilities to achieve sustainable territorial development as a whole, and of good territorial governance.

The necessary political-administrative and constitutional reforms will be complex and time consuming. In the meantime, a practical exercise of the principle of cooperation with a view to arrange transregional

¹ Geógrafo. Catedrático de Análisis Geográfico Regional, Dpto. de Geografía e IILD, Universitat de València. Joaquin.farinos@uv.es

² Licenciado en Derecho y en Ciencias Política. Profesor del Departamento de Derecho Constitucional, Ciencia Política y de la Administración, Universitat de Valencia. antonio.montiel@uv.es

strategies, in line with that of the Spanish as a whole as well as broader transnational (macroregional) ones at European level, could be used as a possible formula to ensure effective progress.

Palabras clave

Cooperación Territorial, Modelo de Estado, Ordenación del Territorio, Gobernanza Territorial, Desarrollo Sostenible.

Keywords

Territorial Cooperation, State Model, Spatial Planning, Territorial Governance, Sustainable Development.

1. Modelo de estado, modelo territorial, modelo de organización territorial

Los territorios, aunque tienen su propia topografía, no coinciden necesariamente con las formas político-administrativas mediante las que se ha venido definiendo la territorialidad. La diversidad es la palabra que de forma más precisa define la realidad geográfica (anisotrópica), histórica, cultural... de España. Sin embargo, estas singularidades no han acabado teniendo, al menos por el momento, perfecta y clara correlación en la organización territorial del Estado, o al menos así se percibe. El llamado ‘problema catalán’ parece haber llevado progresivamente a un enrocamiento de las posiciones de las partes en conflicto, que no acaba de desenmarañarse, alcanzando a nuevos actores y territorios, a veces insospechados, en la ecuación.

Por modelo de Estado, o de organización territorial del mismo, en derecho constitucional se entiende la forma en que cada uno de ellos establecen las relaciones entre los tres elementos que los constituyen: territorio, población y poderes. Las relaciones entre las políticas y el territorio van en una doble dirección: la acción político-administrativa se entiende debe ajustarse a las características de cada territorio; pero, a su vez, esta acción puede dar lugar a nuevos territorios/territorialidades (por ejemplo mediante reformas estatutarias y la creación de nuevas unidades político-administrativas).

En este segundo sentido, desde el punto de vista del derecho público y de la administración, se cuenta -al menos formalmente- con los instrumentos de cooperación interadministrativa (especialmente entre las entidades locales, nivel al que ahora se unen nuevos ámbitos supra-regionales y transnacionales), algo distinto de la cooperación como principio rector en la gestión del Estado que en este texto se propone. Y es que deben reconocerse explícitamente los vínculos existentes entre la organización territorial y la ordenación/planificación del territorio, en tanto el desarrollo en las actuales condiciones (desarrollo territorial sostenible) debe afrontarse necesariamente con un enfoque integral (compreensivo), que combine crecimiento económico, equidad socio-territorial y sustentabilidad ecológica, a las distintas escalas (multinivel).

Del modelo, unitario o compuesto, de organización del Estado resulta también un modelo territorial acorde con aquel, lo que da lugar a un nuevo sentido a la expresión ‘Organización Territorial del Estado’. Nuestro objetivo es poner el foco no tanto en el nombre del modelo de organización territorial que se le quiera dar (federalizante o recentralizador, por utilizar los extremos) como en las rutinas y prácticas de gobernanza que pueden hacerlo más efectivo y útil.

Desde este punto de vista, especial atención se dedica a la idea y práctica de la cooperación, que aquí se entiende como territorial. El modelo territorial requiere de cooperación territorial, y los límites a la misma repercuten sobre los resultados del primero. La debilidad en las relaciones horizontales es muy significativa para una política como la Ordenación Territorial, puesto que la actuación por separado de cada administración autonómica mina

las posibilidades de alcanzar un desarrollo territorial sostenible de conjunto, basado en un modelo territorial previamente establecido y acordado.

Cabe insistir en la cooperación de carácter horizontal y más específicamente entre Comunidades Autónomas (CCAA), junto a la vertical o multinivel, entre las CCAA y la Administración General del Estado (AGE), más recurrentemente tratada. Porque sí, a pesar de lo que últimamente se escucha de boca de algunos viejos líderes, España sí es un Estado multinivel, y por eso fue calificado en su día como un Estado Compuesto, con diferentes niveles de competencias, de capacidad de legislar y de ejecutar las políticas públicas. Veremos en los próximos apartados del texto estas relaciones horizontales y verticales por separado, bajo el prisma de la cooperación y la necesaria gobernanza territorial.

2. Sobre el principio y la práctica de la cooperación; cuestión de gobernanza territorial

La cooperación territorial, como principio y norma básica de gestión de la cosa pública, debería haber estado presente, y no lo estuvo, en la Constitución Española de 1978 (CE), completando los ya presentes de solidaridad (para el que se propone ampliar su ámbito desde las personas a, también, los territorios -‘pax territorial’-), cooperación y lealtad institucional (referida a las relaciones entre las administraciones en sentido vertical).

La cooperación territorial se considera principio y, al tiempo, requisito necesario para un mejor desarrollo local y regional, también desde el punto de vista de la Unión Europea, que la convirtió en el tercer objetivo de la Política de Cohesión. Tan importante como el diseño de las políticas con el objeto del desarrollo territorial sostenible (el qué) es la forma en que estas se deciden, diseñan y sobre todo se implementan (el cómo). Podemos interpretar la cooperación territorial como una categoría transversal que aplica desde tres enfoques (Farinós, Monteserín y Escribano, 2018): el gobierno y administración del Estado, las teorías del desarrollo económico regional y local, y desde el punto de vista de la planificación y cohesión territorial (Farinós y Elorrieta, 2017).

Respecto del enfoque del desarrollo regional, este viene marcado por la tensión entre la globalización y lo endógeno. Una pugna que trata de resolverse a partir de lo que se ha dado en llamar ‘nuevas estrategias de especialización inteligente’ (‘Smart Specialisation Strategies’). Habiendo surgido desde una concepción sectorial y temática, muy próxima a las tradicionales teorías de la innovación tecnológica, su significado ha evolucionado hacia una interpretación más territorial y de innovación social (Farinós, 2017). Estos planteamientos se han acabado traduciendo en una re-espacialización del desarrollo, en una nueva geografía económica, como resultado de introducir de una nueva forma el territorio en la economía regional o economía espacial (Gallego y Pitxer, 2018). El espacio deja de ser simple sustrato para convertirse en un recurso y factor de producción independiente que genera ventajas competitivas a la hora de mejorar la productividad de cualquier sistema local de producción. A este cambio se añade otro desde el paradigma de la sostenibilidad, con una nueva interpretación de los modelos de desarrollo (nuevos ODS, nuevas Agendas Urbanas, Pacto Verde europeo o el Nuevo Plan de Recuperación para Europa, por todos).

Y todo ello se produce a las diferentes escalas, por tanto con una naturaleza multinivel y diversa cobertura geográfica: internacional, europea, española y subregional. Pero no interregional, al menos a nivel español, salvo algunos casos muy concretos que han tenido más recorrido, como los acuerdos sectoriales de movilidad en la región metropolitana de Madrid que alcanza a los entornos de las dos Castillas. Contrariamente a lo que no ha podido suceder en otros casos, como el Vasco-Navarro o del Arco Mediterráneo, al que recientemente

se buscan contrapesos desde el punto de vista de las infraestructuras, como el Eje Atlántico (un territorio que forma parte de la Inversión Territorial Integrada (ITI) ‘Estrategia Azul’ del Programa Operativo Español del FEMP, como parte de la Estrategia Atlántica -macrorregional a nivel de la UE-) o el llamado ‘Corredor Central’, poco exitoso por las limitaciones francesas a partir de Canfranc pero regenerado en la parte española como un Corredor Mediterráneo bis por el interior, que desde Algeciras pase por Madrid).

3. El modelo de estado se centra en las relaciones multinivel

Entre el federalismo clásico o dual (que implica una rígida separación vertical de poderes) y el nuevo federalismo cooperativo, que parte de la evidencia de la mutua interdependencia entre los distintos niveles del Estado, lo que conlleva el reconocimiento y la disposición a que coexistan diversos niveles de decisión dentro de un mismo espacio, abogamos por el segundo. De hecho, podría decirse que no existe un verdadero federalismo simétrico puro, como tampoco otros modelos en estado puro; la mixtura es la norma (Olcina y Farinós, 2017).

Lo habitual es que en un mismo Estado se den características de varios modelos o se esté en situación de evolución permanente, por la que se van cruzando las fronteras entre ellos. Ni hay modelos puros (salvo los casos excepcionales como los pequeños estados o ciudades-estado centralizados, con una extensión similar a la de un pequeño municipio) ni cualquiera de los modelos garantiza absoluta paridad ni posibilita una gestión completamente homogénea; la realidad es muy distinta y refleja más bien todo lo contrario. Por este motivo puede decirse que el modelo de un Estado no es algo fijo sino en construcción permanente, y hasta cierto punto iterativa, en función de los cambios del contexto (político, histórico, económico, internacional...). A pesar de los feroces intentos por mantener los viejos esquemas, convenientes y seguros solo para algunos, y de que el contexto y hasta las condiciones estructurales del sistema hayan ido cambiando. La rigidez no ayuda, sino más bien todo lo contrario.

Ejemplos de este movimiento no faltan en nuestro entorno más cercano, desde el mismo proyecto de Unión Europea (vid. Farinós, 2020) a algunos estados nación como Bélgica, Suiza, Francia, Italia, Portugal, Reino Unido o las extintas URSS y Yugoslavia. Sin llegar a tanto, en algunos países como Australia se han promovido cambios cuando la planificación deja de poder ser incremental e incapaz de acoger con finura y de forma verdaderamente útil modificaciones que plantean las nuevas necesidades; si el ‘ruido’ y las fricciones que esto genera en el viejo esquema lo convierte en inadecuado. En el caso español se echan en falta mecanismos y órganos capaces de realizar el adecuado ensamblaje entre las políticas territoriales, urbanísticas, ambientales, paisajísticas y sectoriales, que procuren coherencia y faciliten la toma de decisiones basadas en evidencias (Farinós, García Jiménez y Aldrey, 2018).

De entre la ‘Polity’ (el modelo de estado), la ‘Politics’ (los que hacen la política) y la ‘Policy’ (las políticas que se desarrollan para poder afrontar los retos, solucionar los problemas y dar respuesta a las demandas sociales, económicas, ambientales... en cada momento), lo más importante (el fin) son las políticas (para dar respuesta satisfactoria a demandas y necesidades de la población). En función de ella (la ‘Policy’) se organizan y articularían las otras dos; que solo serían medios, instrumentos y catalizadores orientados a este fin. Solo si lo que preocupa es la utilización del ideario de la ‘Polity’, para perpetuar determinadas posiciones de la ‘Politics’, desatendiendo su verdadera función y razón de ser, que no debería ser otra que la solución de los problemas mediante un buen diseño y aplicación de las políticas (‘Policy’), se puede entender el empecinamiento en discusiones bizantinas sobre el modelo de estado.

Dos conocidos principios permiten explicar esta progresiva tendencia a la mixtura que hemos referido. Fundamentalmente el de subsidiaridad, que esconde una doble vía, trasladando la

toma de decisiones al nivel más cercano a los ciudadanos posible (descentralización), pero siempre y cuando este nivel (local) sea el más efectivo; porque, en caso contrario, si no lo es, deberá remontarse (hacia arriba, recentralizando) al nivel inmediato superior que lo sea (regional, nacional, supranacional, internacional) mediante la asociación voluntaria ('fedus') para poder lograrlo. El segundo principio es el de proporcionalidad, por el que, una vez bien establecidas de forma subsidiaria las competencias por niveles, les corresponde desarrollar lo encomendado según sus competencias y disponibilidad de recursos, evitando duplicidades.

Desde el punto de vista de la coordinación multinivel, desde la Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 61/97, que anulaba la posibilidad establecida por el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992 de un Plan Nacional de OT que estableciera las grandes directrices territoriales a nivel nacional contemplando (sin especificar cómo) la necesidad de coordinación entre las distintas Administraciones Públicas³.

Una coordinación que también se reclama en la propia STC 61/97, así como en otras previas del primer lustro de los años 1980 y otras posteriores como la STC 134/2011, de 20 de julio de 2011. Sin embargo, dicha coordinación ha acabado por focalizarse en las relaciones entre gobiernos autonómicos y municipales, y no tanto en la del llamado bloque constitucional.

En este, las relaciones entre AGE y CCAA han acabado por circunscribirse a una relación de mínimos, jerárquica, de acuerdo con: a) lo que la jurisprudencia del TC va dictando progresivamente (cuya trasposición y desarrollo por las CCAA puede sufrir dilaciones), y b) el poder de la Hacienda española a la hora de procurar fondos de acuerdo, principalmente, con el sistema de financiación autonómica, los fondos de cohesión y otros recursos europeos, y las inversiones decididas (de forma más bilateral, entre AGE y cada Comunidad Autónoma, que multilateral) en el Comité de Inversiones Públicas. Un binomio ley/recursos financieros que parece estar dispuesto para garantizar contrapesos y poder amarrar el funcionamiento más tradicional del sistema.

4. El modelo territorial requiere de la cooperación territorial. Los límites a la segunda lastran el primero

Con la vista puesta en la multilateralidad, la cooperación entre CCAA limítrofes posibilita el ejercicio de competencias con unidad de acción, excediendo sus límites y la tradicional territorialidad. Sin embargo, tal posibilidad se encuentra desatendida, desincentivada cuando no bloqueada, por el temor al surgimiento de contrapoderes (agrupaciones de CCAA como posible bloque frente a otras o contra la AGE, o nuevas áreas metropolitanas cuya constitución pueda ir contra las administraciones locales de los municipios que las integran e incluso contra sus respectivos gobiernos autonómicos) y a una posible centrifugación del poder desde la capital del país a otros territorios. Es justamente esto segundo lo que está siendo utilizado como coartada para un nuevo discurso victimista desde el actual gobierno de la Comunidad Autónoma de Madrid, como antes hicieran otros, mientras conserva el statu quo, siendo así doble su ganancia; una circunstancia que está siendo bien explotada en estos momentos por algunos sectores.

En el actual marco jurídico español, la cooperación horizontal tiene su encaje en dos niveles o bien podríamos decir que puede revestir una doble naturaleza: política y funcional

³ Posible trasunto de la centralizadora previsión de un *non nato* Plan Nacional de Urbanismo definido en la Ley urbanística de 1956, cuyo artículo 7 le atribuía la función de configurar las "grandes directrices de la organización urbanística del territorio español", aunque obviamente sin referencia a coordinación alguna dada la naturaleza visceralmente unitarista del régimen franquista.

interadministrativa. Ejemplos de la primera: la planificación conjunta y los Acuerdos de cooperación respecto de cualquier objeto dentro del ámbito de sus competencias que plantea el art. 145.2 CE. Ejemplos de la segunda: los Convenios de cooperación (art. 144.2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público); entre los que se cuentan los “Convenios de Coordinación de Actuaciones en un Territorio”, cuya finalidad es coordinar las actuaciones que corresponden a diferentes administraciones en el ejercicio de competencias materialmente diferentes pero que coinciden en el mismo espacio físico. Es el caso de las Infraestructuras y del Medio Ambiente, y que también podría ser el de la OT, con una visión de conjunto de los retos de un territorio y una actuación interadministrativa también de conjunto, en lo que sería una mejor práctica de gobernanza territorial. Sin embargo, por su naturaleza, en el caso de la OT parece haberse querido optar por la primera figura señalada de los Acuerdos de cooperación.⁴

De acuerdo con la doctrina constitucional, las CCAA solo están habilitadas para establecer convenios entre ellas de acuerdo con lo establecido en sus Estatutos bajo la supervisión de las Cortes Generales (STC 44/1986, de 17 de abril). Tanto los Convenios de colaboración como los Acuerdos de cooperación son manifestaciones de la voluntad política de los ejecutivos autonómicos; por tanto, son acuerdos políticos que, una vez adoptados, son jurídicamente vinculantes. Pero, el objeto sobre el que recaen es distinto: en el caso de los convenios, el elemento determinante es el carácter ejecutivo o administrativo de la actividad sobre la que se proyectan los compromisos contraídos; mientras que el objeto de los acuerdos trasciende dicho carácter (en lo que tienen mejor encaje lo que habitualmente son directrices o recomendaciones sobre la forma en que poder lograr un modelo de desarrollo territorial concreto, que es lo que hace la OT).

Así pues, las CCAA pueden adoptar por la vía de los Acuerdos de cooperación, más escasos y ambiciosos, para los que se requiere la previa autorización de las Cortes Generales, o, para cuestiones más concretas, por los Convenios de colaboración. Los Convenios de colaboración han resultado ser mucho más frecuentes dadas las menores complicaciones para su tramitación, con un enfoque menos territorial e integral que sectorial, destacando los temas relativos a infraestructuras viarias, abonos de transporte interregional, gestión coordinada de Parques Nacionales (caso del de Picos de Europa) y convenios marco de cooperaciones transregionales y en materia turística, o la lucha contra incendios que han ido creciendo en la

⁴ Como Acuerdo de Cooperación destaca el ya citado del Arco Mediterráneo Español (AME) entre Andalucía, Murcia, Baleares y Valencia, suscrito el 13 de abril de 1994 (BOCG, Senado. Serie I, n.º 128, de 25/05/1994; Dictamen de la Comisión General de las Comunidades Autónomas, BOCG, Senado, Serie I, n.º 155, de 12 de septiembre de 1994) con el objetivo de Establecer un marco de cooperación entre las Administraciones autonómicas para promover la articulación territorial en el Arco Mediterráneo Español. Esta intención se continúa manteniendo en el art. 59.4 del nuevo Estatuto de Autonomía (Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de Reforma de Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana), cuando dice: “La Generalitat mantendrá especial relación de cooperación con las Comunidades Autónomas vecinas que se incluyan en el Arco Mediterráneo de la Unión Europea”. Fue el primer “Acuerdo” entre CCAA en España, de acuerdo con el artículo 145.2 CE, teniendo su origen en la I Conferencia Económica del Mediterráneo Noroccidental, celebrada en Barcelona en 1985, cuando se sugiere por vez primera un proyecto de cooperación para el conjunto del Arco Mediterráneo a nivel europeo.

Un segundo “Acuerdo de cooperación” pretendía la creación de un Órgano Permanente de Encuentro para políticas comunes entre la Comunidad Autónoma del País Vasco y la Comunidad Foral de Navarra (BOCG, Senado, Serie I, n.º 27, de 26/06/1996). Fue retirado por el Gobierno de Navarra durante su tensa tramitación en las Cortes Generales, como casi dos décadas antes se había renunciado a la posibilidad que ofrecía la disposición transitoria cuarta de la CE de 1978, que definía una vía extraordinaria para la libre adopción por parte de Navarra de la decisión de incorporarse al País Vasco. Años más tarde, en 2011, se intentaría recuperar la idea de la cooperación interregional de Navarra, pero mirando esta vez al Sur en lugar de al Norte, en el informe “Navarra en el Eje del Ebro: espacio de cooperación”, llevado a cabo por el entonces denominado Observatorio Territorial de Navarra.

España interior (Farinós, 2019). Los convenios que, tras su examen por parte de la AGE, han acabado siendo calificados como acuerdos de cooperación han solido consistir en la creación de marcos estables de colaboración para llevar a cabo diversas actuaciones de cooperación en materias como cultura, educación, tributos, industria y comercio, agricultura, medio ambiente, sanidad, infraestructuras, etc. (González García, 2009).

5. Sobre el principio y la práctica de la cooperación; cuestión de gobernanza territorial

Un entendimiento de la coordinación que presupone su simple y llana identificación como un título exclusivamente estatal, esto es, una competencia reservada al Estado, y que comporta inevitablemente una noción de jerarquía y de capacidad de dirección de aquella respecto de las CCAA coordinadas, dificulta la aplicación de las actuaciones que, sobre un espacio de un nivel escalar dado, suele diseñar una administración de nivel superior, lo que determina que acabe siendo interpretado 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.

La gran cuestión, y paradójica, es por qué no se decide poner el empeño en llevar a cabo esta coordinación (un solo responsable de coordinar) y cooperación (por acuerdo común entre todas las distintas partes, sin que esto entrañe jerarquía como en el caso de la coordinación), tal y como se reclama en sucesivas sentencias del propio TC. Empezando, primero, por habilitar una serie de estructuras, organismos y foros que la faciliten, a partir de lo que poder ir consolidando prácticas y rutinas de toma de decisiones coordinadas y consensuadas después; esto es, poner en práctica renovadas formas y prácticas de gobernanza territorial que sean más efectivas. En ese sentido, unos posibles órganos de colaboración y concertación técnica, en materia de política territorial a los distintos niveles y territorios, contribuiría a mejorar la toma de decisiones y su eficacia.

La cuestión de: a) la necesidad de habilitar los pertinentes mecanismos para realizar dicha coordinación resulta menos conflictiva que la de quién (qué nivel de la administración) debe ser el coordinador, si siempre el mismo o no y, si no, quién según para qué; algo que se resuelve con la cooperación voluntaria.⁵ Podría concretarse, por ejemplo, en un Comité de Desarrollo Territorial a medio camino entre Presidencia o Vice-Presidencia primera de Gobierno y la Mesa de la Conferencia de Presidentes en el Senado.

En relación con esta cuestión cabrá añadir otras dos: b) el establecimiento de los pertinentes mecanismos de compensación interterritorial con el objetivo del equilibrio y cohesión territoriales; otorgando nueva naturaleza y condición al Fondo de Compensación Interterritorial, sobre la base de los artículos 138 y 158.2 de la CE; y c) ir avanzando en una reinterpretación de la OT como una política integral, capaz de dar coherencia al planeamiento urbanístico municipal. A partir de unos principios básicos elementales (garantes de la sostenibilidad social, ambiental, económica e institucional) que las distintas administraciones y departamentos desarrollen en función de sus propias competencias. Algo que ya sucede en algunas tradiciones

⁵ Como señala Rodríguez-Arana (2006): “El principio de coordinación... surge de concurrencia en actuaciones comunes de los diferentes poderes públicos, a partir de las cuales se tratan de obtener beneficios recíprocos, una mayor efectividad en el ejercicio de las competencias compartidas o el funcionamiento armónico de un sistema cuyos elementos son interdependientes del mismo, que... no sería eficaz sin tener(lo) presente... junto a los de unidad, autonomía, integración y solidaridad...”. Un principio de solidaridad que se encuentra recogido en el art. 2 CE y referido en el art. 138.1.

de planificación como la anglosajona y austral, pero que hasta la fecha no ha sido posible en España, caracterizada en los últimos tiempos por una sobre-legislación, que en ocasiones resulta conflictiva, que no ha conseguido ser eficaz en los objetivos que persigue.

Las mejores experiencias vienen a demostrar que una mayor estabilidad jurídica de la legislación territorial no está reñida con modificaciones de tipo incremental, menos rígidas y formales que de sentido común (fronéticas, vid. Farinós y Vera, 2016) de acuerdo con los fines que persiguen. Unas metas que suelen estar presentes detrás de los grandes acuerdos y tratados internacionales en la materia, que se ratifican y se desarrollan a nivel interno por los Estados: ODS, Agendas Urbanas, Convenio del Paisaje, Protocolo de Mediterráneo, Pacto Verde Europeo... (por todos).

El reto, sin embargo, es poder llevar todo esto a la práctica en estados como el español con fuerte tradición centralista, predominante enfoque sectorial y funcionamiento de las administraciones en forma de compartimentos estancos. Además, como se ha comentado, con una debilidad normativa para la cooperación respecto de otros principios mejor asentados jurídicamente como los de coordinación (referida a ámbitos materiales concretos y que implica clara definición de roles y jerarquías) y de colaboración (concepto análogo a los de auxilio recíproco, mutua lealtad o recíproco apoyo).

Así pues, la cooperación no se configura ni como una competencia (como la coordinación) ni como un deber (como la colaboración), sino como una forma de relación (relaciones de cooperación) que van surgiendo entre las distintos cuerpos, administraciones y actores territoriales en el ejercicio de las respectivas competencias, según las necesidades y a través de redes y fórmulas a diferentes niveles y para las distintas temáticas. Como ya señalaba Tajadura Tejada (2018), al referirse al modelo de organización territorial del Estado español, ya no se trata tanto de acometer un nuevo esfuerzo legislativo para definir o crear el modelo, distribuyendo los poderes, sino de cómo debe funcionar el modelo y se aplican las políticas en cada territorio. Esto que nos sitúa de lleno en la gobernanza territorial. Para ello, el principio de cooperación debe ocupar un lugar protagonista en la modernización del Estado (Farinós, 2018).

Una cuestión adicional a considerar es lo que se han llamado las cuestiones políticas subyacentes y que podríamos resumir en: la acreditada inoperancia del Senado, tal y como está actualmente diseñado, para cumplir un verdadero rol de cámara territorial; la prevención antifederalista que se explicita en el artículo 145.1 y que se contagia a las prevenciones contenidas en el apartado 2 del mismo precepto constitucional cuando requiere la intervención de las Cortes Generales en materia de Convenios y Acuerdos de cooperación entre CCAA; finalmente, el lastre de una cultura política forjada en el yunque de la identificación de “la autoridad con el orden, la centralización con la seguridad y la uniformidad con la estabilidad y otras ventajas sociopolíticas asociadas al mito de la prosperidad de la nación” y que se resiste a abordar con ambición y generosidad la articulación de una realidad plurinacional que merece ser considerada como un activo valioso para el rediseño constitucional del modelo (Montiel, 2018).

Aunque no exista previsión constitucional expresa que defina y establezca los pertinentes mecanismos de cooperación entre las distintas entidades territoriales, el deber de colaboración interadministrativa existe. Las administraciones públicas (AAPP), cualquiera que sea la escala a la que operen, deben ajustarse al principio de eficacia, armonizándose en el ejercicio de sus funciones de acuerdo con las competencias que tienen otorgadas (art. 103.1 C; Vilalta Reixach, 2006).

Por el momento ya se cuenta con algunos ámbitos y procedimientos de cooperación, con niveles de experiencia y consolidación diversos (Farinós, 2019):

<p>Participación de las CCAA en las decisiones de la AGE:</p> <ul style="list-style-type: none"> • a través del Senado • a través de la Comisión General de las CCAA, que suelen reproducir los planteamientos de las Conferencias Sectoriales • Cartas de Cooperación remitidas a las CCAA en la fase de Proyectos de Ley, así también en cumplimiento del procedimiento especial previsto en el art. 133 de la LO del TC para las Leyes ya aprobadas que deban ser sometidas al mismo
<p>Cooperación política entre AGE y CCAA a través de:</p> <ul style="list-style-type: none"> • la Conferencia de Presidentes • las Conferencias Sectoriales • las Comisiones Bilaterales de Cooperación (tanto las definidas en la legislación estatal sectorial como vía Estatutos de Autonomía)⁶ • la Planificación Conjunta, habitualmente escasa • los acuerdos de financiación condicionada a cargo de la AGE • la participación en órganos del Estado y en la gestión de servicios • la cooperación territorial que regula el art. 145.2 de la CE: Convenios de colaboración para la gestión y prestación de servicios propios y Acuerdos de cooperación respecto de cualquier otro objeto dentro del ámbito de sus competencias
<p>Cooperación funcional interadministrativa; convenios de cooperación (art. 144.2 de la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público) de distintos tipos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Convenios para el Fomento de la Actividad de otra Administración a iniciativa habitualmente de la AGE • Convenios para la Auxilio Mutuo • Convenios para el Intercambio y Suministro de Información entre diferentes Administraciones • Convenios para la Integración de Medios de diferentes AAPP en un sistema estable y permanente o en un plan de trabajo conjunto • Convenios de Coordinación de Actuaciones en un Territorio; nos resultan especialmente relevantes dado que su finalidad es coordinar las actuaciones que corresponden a diferentes administraciones en el ejercicio de competencias materialmente diferentes pero que coinciden en el mismo espacio físico (es el caso de la Ordenación del Territorio, las Infraestructuras o el Medio Ambiente)
<p>Mecanismos de cooperación informal:</p> <ul style="list-style-type: none"> • las reuniones entre Presidente del Gobierno y los Presidentes de las CCAA (posteriormente institucionalizadas a través de la Conferencia de Presidentes) • la actividad de los grupos parlamentarios -sobre todo nacionalistas o regionalistas- en caso de ser necesario su apoyo parlamentario

⁶ La vía estatutaria se ha explorado ya en varias reformas de Estatutos como el de Catalunya (su artículo 183 regula la Comisión Bilateral Generalitat-Estado, el artículo 210, la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Generalitat y la disposición adicional tercera, la Comisión sobre inversiones estatales en infraestructuras) y el Estatuto de Andalucía que sigue el mismo modelo (su artículo 220 regula la Comisión Bilateral de Cooperación Junta de Andalucía-Estado, el artículo 220, la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Comunidad Autónoma y la disposición adicional tercera, la Comisión sobre inversiones estatales en Andalucía). A ellos hay que añadir el Estatuto de Aragón (su artículo 90 regula la Comisión Bilateral de Cooperación Aragón-Estado y su artículo 109 la Comisión Mixta de Asuntos Económico-Financieros Estado-Comunidad Autónoma de Aragón) y los Estatutos de Castilla y León y Extremadura (Comisiones Bilaterales de Cooperación, reguladas en los artículos 59 y 64 de sus respectivos Estatutos).

También el balance de funcionamiento, tanto en cuanto a regularidad como a resultados, de los referidos ámbitos y procedimientos puede considerarse bastante desigual⁷, tal y como hemos tenido ocasión de destacar en otros análisis (Montiel, 2018). Sin perjuicio de lo cual no podemos pasar por alto que las excepcionales circunstancias derivadas de la emergencia sanitaria provocada por la propagación de la COVID-19 han contribuido a dar una actividad inusitada a algunos otros mecanismos sectoriales de cooperación, tal y como se ha evidenciado con el Consejo Interterritorial de Salud (cuya naturaleza jurídica es la de una auténtica Conferencia Sectorial) que ha tenido una actividad y protagonismo merecidamente reconocido. Una experiencia que confiamos sirva para despejar algunas de las resistencias que el despliegue del principio de cooperación aún encuentra en nuestro modelo de organización territorial en la mayoría de ámbitos y, especialmente, en los referidos en el presente texto.

6. A modo de conclusiones

Tan importante como saber definir el qué (las políticas) es resolver el cómo (la forma en que pueden llevarse a cabo y cumplir su función). Para ello la cooperación y la coherencia resultan principios fundamentales; aunque se hayan desarrollado poco hasta la fecha en el plano normativo, a diferencia de los de coordinación y colaboración.

Es en este punto cuando la gobernanza territorial se manifiesta como una necesaria tarea pendiente de cara a una adecuada gestión territorial por parte del aparato del Estado, cualquiera que sea la política, tenga ésta un marcado enfoque sectorial o, sobre todo, si resulta más transversal, como es el caso de la ordenación del territorio.

Las técnicas de cooperación han resultado poco eficaces, están desequilibradas o son informales, lo que se traduce en inseguridad jurídica y desapego por parte de quienes deberían llevarlas a cabo. Sin embargo, la cooperación horizontal fortalecería la posición de los entes territoriales. Por un lado, a nivel autonómico, posibilitaría una mejora en el ejercicio de sus competencias a nivel interno, lealmente ejercidas podrían incluso fortalecer la autonomía local y la gobernanza supramunicipal (escala metropolitana, comarcal...), practicando un saludable federalismo *ad intra*.

A nivel externo, por su parte, serviría para pactar posiciones comunes con otras CCAA, mejorando la eficacia y efectos de sus acciones al tiempo que fortalecería su capacidad de negociación ante niveles superiores (AGE y UE), al poder hacerlo ya no de forma individual y por separado sino conjunta. Ya ha habido algún intento en este sentido, pero con muy escaso desarrollo por la tradicional resistencia a este tipo de iniciativas. Nos referimos a la Conferencia de Gobiernos de las Comunidades Autónomas (inicialmente, de 2009 a 2010, con el nombre de Encuentros de las Comunidades Autónomas). Ha sido el último y más reciente

⁷ Sirva destacar, a modo de ejemplo, que la Comisión General de las CCAA, en la tercera de las tres únicas sesiones celebradas en lo que va de la XIV legislatura (iniciada el 3 de diciembre de 2019), la correspondiente al 16 de noviembre de 2020, aprobó una moción del Grupo Parlamentario Mixto, mediante la que se insta al Senado a acordar en el seno de esta Cámara: “... la creación de una Ponencia de Estudio que proceda a abordar las modificaciones que sean precisas y necesarias para dinamizar la actividad política e institucional de la Cámara Alta, con el fin de que asuma la función constitucionalmente reconocida como Cámara de las Comunidades Autónomas, y a que, en el plazo de un año, presente un informe en el que se recojan las conclusiones de la Ponencia para afrontar e impulsar la reforma del Reglamento de la Cámara y, en su caso, de la Constitución Española” BOCG, Senado, núm. 121, de 11/12/20). A pesar de la no constancia de la constitución de tal Ponencia, la misma decisión de constituir la no deja de ser un síntoma del palmario reconocimiento de un cierto fracaso en el desempeño del rol del propio Senado como cámara territorial.

intento de formalizar un nuevo instrumento para la cooperación horizontal multilateral entre CCAA, desde su propia iniciativa (horizontal, por tanto).

En materia territorial, esta multilateralidad no se ha podido producir formalmente de ningún otro modo, ni siquiera en forma de cooperación vertical, dada la inoperatividad de la Conferencia Sectorial correspondiente (la de Infraestructuras de Transporte y Ordenación del Territorio), que lleva sin reunirse varias décadas y que pareciera abocada a su disolución de acuerdo con la nueva normativa sobre estas comisiones. Lo que nos dejaría ante un escenario peor, quedando la cuestión territorial huérfana a expensas de una posible reforma o reactivación de alguna mesa de este tenor en un Senado que languidece.

Siendo la OT una competencia exclusiva de las CCAA, que ratificara la STC 61/1997, unido a la ausencia de unas directrices comunes para un modelo territorial para el conjunto del conjunto del Estado (que se han ido diluyendo progresivamente desde el notable esfuerzo llevado a cabo desde el PDI 1994-2007 y el consiguiente PDR de las Regiones Objetivo 1 del Reino de España, presentado en Bruselas al inicio del periodo de programación de los Fondos Estructurales 1994-1999 previamente a la negociación del correspondiente Marco Comunitario de Apoyo), el resultado han sido las divergencias notables a la hora de consolidar un modelo territorial de conjunto que no se plantea explícitamente (como sí ha podido hacer por ejemplo el Gobierno Federal alemán tras su reforma constitucional de 2006). Aunque las CCAA sean las responsables de la política de OT, esto no significa que sean las únicas que intervienen sobre el territorio. Los tres niveles de la administración (general, regional y local) llevan a cabo actuaciones con incidencia territorial.

Añádase a esto que el intercambio de experiencias entre las CCAA es muy poco frecuente (con contadas excepciones como los distintos Congresos Internacionales de OT organizados por FUNDICOT), por la ausencia de marcos de colaboración interadministrativos en sentido horizontal e incluso vertical (nula actividad de la citada Conferencia Sectorial de Infraestructuras y Ordenación del Territorio) como se acaba de comentar. Todo este conjunto de circunstancias hace que los procesos e instrumentos de planificación y sus resultados no solo sean desiguales entre regiones sino, y esto es lo más relevante a efectos de un verdadero modelo de organización territorial del estado, a un juego que solo acaba siendo de suma cero (Farinós, 2019).

En un Estado Compuesto, y diverso, como el español, la cooperación interterritorial, tanto la vertical entre la AGE y las CCAA como, en particular, la horizontal entre ellas, resulta imprescindible a fin de poder garantizar *“un adecuado equilibrio entre el respeto de las autonomías territoriales y la necesidad de evitar que éstas conduzcan a separaciones o compartimentaciones que desconozcan la propia unidad del sistema (art. 2 de la C.E.)”*.⁸ (Farinós, 2019).

Si las reformas político administrativas, no hablemos de las constitucionales, resultan complejas y se dilatan en el tiempo, unas directrices y estrategias territoriales transregionales (interautonómicas en el caso español, en consonancia con la del conjunto español y con otras más amplias de carácter transnacional a nivel de la UE -macrorregionales-) no parecen descabelladas como una posible fórmula de procurar avances. Representan la posibilidad, a través de la acción, de lo que las divisiones y acuerdos interadministrativos vienen retrasando. La experiencia que brinda la UE con la Iniciativa Comunitaria INTERREG primero y con las Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial (AECT) después, constituyen el referente inmediato a una escala inmediatamente superior.

⁸ SSTC 18/1982, de 4 de mayo; 80/1985, de 4 de julio; 96/1986, de 10 de julio; 104/1988, de 8 de junio; 152/1988, de 20 de julio.

Algo parecido es lo que ocurre, esta vez a nivel subregional, con los espacios-áreas-regiones metropolitanas (Farinós, Peiró y Gomis, 2018). Algunas de ellas son capaces de trascender las fronteras autonómicas y demandan estrategias interregionales, siquiera sea para abordar alguna cuestión sectorial (a nivel español un caso bien conocido es el Área Metropolitana de Madrid y sus efectos especialmente en Castilla-La Mancha, desde el punto de vista del transporte, tal y como se ha comentado en estas páginas). No son difíciles de discernir los intereses que motivan experiencias de cooperación como ésta, tanto en lo sectorial como en lo geopolítico. La cuestión clave es si se quiere trascender de la anécdota y el caso especial, para dar paso a una nueva categoría que permita normalizar este tipo de rutinas entre espacios para avanzar hacia una nueva organización territorial que sea capaz de ir produciendo un nuevo modelo territorial, de conjunto y en clave sistémica, desde la escala local a la transnacional.

Referencias bibliográficas

- Farinós, J. (2017). «Gobernanza territorial sin territorio», en A. Serrano (coord.), J. Farinós & A. Serrano (eds.). Ordenación del Territorio, Urbanismo y Medio Ambiente en un mundo en cambio. Valencia, PUV/ Cátedra de Cultura Territorial Valenciana, pp. 111-130.
- Farinós, J. (2018). «De la Organización Territorial del Estado al Modelo Territorial del Estado (o de la dimensión territorial de la Política)», en A. Montiel; L. Estupiñán & G. Moreno (eds.). La cuestión territorial a debate: España y Colombia. Bogotá, UVEG-Universidad Libre de Colombia, pp. 99-124.
- Farinós, J. (2019). «La cooperación horizontal de carácter territorial entre CCAA, un reto para la política de OT y para el modelo de organización del Estado», en J. Farinós, J. Ojeda & J. M. Trillo (eds.). España: Geografías para un Estado posmoderno. Madrid/Barcelona, AGE/Geocrítica, pp. 187-205.
- Farinós, J. (2020). «Reviving the EU Project: From values to new territorial development models», *Geocarrefour* [en línea], 94/3. <https://journals.openedition.org/geocarrefour/15603> (consulta: 16.10.21).
- Farinós, J.; Elorrieta, B. (2017). «La articulación territorial de España. Cohesión a partir de una nueva gobernanza», en J. Farinós & J. Olcina (coords.). Geografía Regional de España. Espacio y comunidades. Valencia, Tirant Humanidades, pp. 563-617.
- Farinós, J.; García, M.^a J.; Aldrey, J. A. (2018). «Desarrollo legislativo y planificador en materia territorial y urbanística a nivel español», en J. Farinós. (Coord.), J. Farinós & E. Peiró (Eds.), Territorios y Estados: Elementos para la coordinación de las políticas de Ordenación del Territorio en el siglo XXI. Valencia, Tirant Lo Blanch, pp. 959-1059.
- Farinós, J.; Monteserín, O.; Escribano, J. (2018). «Cooperación territorial y desarrollo: una mirada desde la escala transregional y de los espacios metropolitanos, rurales y turísticos», *Revista do Desenvolvimento Regional (Redes)*, 23(3), pp. 35-65.
- Farinós, J.; Peiró, E.; Gomis, A. (2018). «Planificación y ordenación territorial en espacios metropolitanos: Evolución y análisis de la situación en España», en N. Baron y J. Romero (eds.). Cultura territorial e innovación social: ¿Hacia un nuevo modelo metropolitano en Europa del Sur? Valencia, IIDL-PUV, Colección Desarrollo Territorial: Estudios y Documentos, 33, pp. 157-192.
- Farinós, J. et al. (2018). «Articulación Territorial», en Instituto Geográfico Nacional (ed.). Atlas Nacional de España S.XXI (ANE XXI). Madrid, IGN, pp. 516-536.
- Farinós, J.; Vera, O. (2016). «Planificación territorial fronteriza y ética práctica. Acortando las distancias entre plan y poder (política)», *Finisterra*, 101, pp. 45-69.

- Gallego, J.R.; Pitxer, J.V. (2018). «Reinterpretando el desarrollo territorial: una visión desde la Economía». En J. Farinós (coord.), J. Farinós & E. Peiró (eds.). *Territorios y Estados: Elementos para la coordinación de las políticas de Ordenación del Territorio en el siglo XXI* Valencia, Tirant Lo Blanch, pp.189-232.
- González García, I. (2009). «Un distingo constitucionalmente relevante: convenios de colaboración vs. acuerdos de cooperación entre Comunidades Autónomas», *Revista de Estudios Políticos*, 145, julio-septiembre, pp. 97-118.
- Montiel, A. (2018). “Disfunciones del modelo territorial español. La cuestión de la cooperación política entre Estado y Comunidades Autónomas”. En Estupiñán Achury, L., Moreno González, G. & Montiel Márquez, A. (Coords.). *La cuestión territorial a debate: España y Colombia*, Universidad Libre, Bogotá, pp. 133-161.
- Olcina, J.; Farinós, J. (2017). «Revisión de propuestas de clasificación y organización territorial de España: el papel de la geografía regional», en J. Farinós & J. Olcina (coords.). *Geografía regional de España. Espacio y comunidades: bases para una regionalización renovada del territorio español*. Valencia, Servei de Publicacions de la Universitat de València/Tirant Humanidades, pp. 81-144.
- Rodríguez-Arana, J. (2006). «Modelo territorial y principio de cooperación», *Revista de estudios de la administración local y autonómica*, 300-301, pp. 139-164.
- Tajadura, J. (2018). «La Conferencia de Presidentes: Origen, evolución y perspectivas de reforma», *Revista de Derecho Político*, 101, enero-abril, pp. 549-572.
- Vilalta Reixach, M. (2006). «Nuevas formas de cooperación territorial: las organizaciones asociativas de entes locales», *Revista de estudios de la administración local y autonómica*, 300-301, pp. 299-330.

OBSERVATORIO TERRITORIAL DE CULLERA

UNA HERRAMIENTA DE TRANSFERENCIA DE INFORMACIÓN TERRITORIAL

Adrián Ferrandis Martínez
 Director grupo LOCSUS-IIDL. Departamento de Geografía (UV)
José Vicente Sánchez Cabrera
 Investigador grupo LOCSUS-IIDL. Departamento de Geografía (UV)

Javier Blázquez González
 Alumno del Grado de Geografía y Medio Ambiente (UV)
Neus Granell Ciscar
 Alumna del Máster en SIG aplicado Ordenación del Territorio, el Urbanismo y el Paisaje (UPV)

- ✓ La gestión local de los municipios, debe velar por el interés general de todos sus ciudadanos y ciudadanas.
- ✓ Las ciudades afrontan importantes retos que hacen necesario un amplio conocimiento de su realidad social, económica y territorial para tomar las decisiones estratégicas más adecuadas desde sus equipos de gobierno.
- ✓ El Observatorio Cullera, es una iniciativa pensada para conocer y mejorar la gestión de su territorio.

INTRODUCCIÓN AL OBSERVATORIO

El Ayuntamiento de Cullera, y la Universitat de València, han impulsado la "Càtedra Ciutat de Cullera". Se trata de una colaboración en los ámbitos de la ciencia, la tecnología, la investigación y transferencia del conocimiento.

L'Institut Interuniversitari de Desenvolupament Local (IIDL), desarrolla el Observatorio Territorial Turístico de Cullera (OTT).

Cuenta con una plataforma online que recopila numerosos datos de forma sistemática y periódica, y comunica los resultados a la sociedad y a sus gobernantes.

web <https://observatoriocullera.uv.es/>

El OTT contribuye a facilitar la utilización óptima de los recursos endógenos y exógenos del municipio para contribuir a la mejora de la calidad de vida de sus ciudadanos.

OBJETIVOS DEL OBSERVATORIO

- Herramienta de transferencia de información territorial del municipio, que ayuda a establecer un vínculo entre la ciudadanía y el territorio.
- Detectar aspectos que requieren intervención o mejoras en la calidad de vida y competitividad territorial en el ámbito local
- Fomento de la participación ciudadana para la toma en consideración de la opinión pública con objeto de orientar la gestión municipal y mejorar la prestación de los servicios a la ciudadanía.
- Fortalecer la transparencia del Ayuntamiento de Cullera y cumplir el derecho de acceso a la información pública en el campo de los datos estadísticos de interés general

TIPO DE INDICADORES

- INDICADORES SOCIALES**
 - Analiza datos directamente relacionados con la composición de la sociedad, su evolución y dinámica de la población.
 - Estudia los servicios comunes existentes en el municipio: sanitarios y deportivos, sociales, culturales o educativos.
- INDICADORES ECONÓMICOS**
 - Análisis de indicadores turísticos, oferta (plazas de alojamiento, alojamientos reglados...) y demanda (entrada de turistas, grado de ocupación y otros...).
 - Estudia el estado económico y laboral (atendiendo a los sectores primario, secundario y terciario), el desempleo, el gasto o las rentas... etc.
- INDICADORES AMBIENTALES**
 - Evalúa el estado y comportamiento ambiental así como los espacios de valor (playas, espacios naturales, Serra de los Raboses o el río Xúquer).
 - Las relaciones entre estos recursos naturales y sus habitantes generan presiones e impactos que son subsanados.

ACTIVIDADES DE LA CÀTEDRA

- Desarrollo de una Estructura de Investigación**
 - Recopilación y generación de información empírica tanto de carácter cuantitativo y cualitativo para su posterior análisis y difusión de los resultados obtenidos.
 - La Càtedra cuenta tres profesores especialistas de la UV (uno para cada línea de investigación) responsables de nutrir de información al observatorio.
- Ciclos de Jornadas/Conferencias/Congresos**

Actividades: Organización de jornadas, conferencias y congresos vinculada a áreas de conocimiento de interés en el municipio de Cullera...

Público: Diferentes colectivos sociales como empresarios, estudiantes, gestores públicos locales, investigadores, ciudadanos y ciudadanas en general...
- Premio de Iniciación a la Investigación Joaquín Olivert**
 - Desarrollo de un premio de investigación dirigido a obras inéditas (TFG, TFM o Tesis Doctorales) cuyo caso de estudio incorpore al municipio de Cullera entre sus estudios empíricos. Se concederá un premio económico a la mejor obra.
- Difusión y Comunicación de la Càtedra**

Con la finalidad de fomentar la visibilidad de las actividades de la Càtedra en medios escritos, espacios web, redes sociales y otros. Esto incluye la creación de la imagen de la càtedra y de los instrumentos de difusión correspondientes como las **newsletter**.

RESULTADOS

INDICADORES SOCIALES	
Demografía	Evolución de la población, Población vinculada no residente, Densidad de población, Población por sexo y edad, Edad media, Índice de envejecimiento, Índice de longevidad, Población por nacionalidad, Movimiento natural de la población, Variaciones residenciales, Tasa de dependencia
Sanidad	Residencias, Centros de salud y auxiliares, Personal al servicio de los centros de salud, Servicios de atención sanitaria, Consultas privadas, SAD (Servicio de ayuda a domicilio), Centros de 3ª edad o cívicos, Usuarios de centros discapacitados
Servicios sociales	TARIS, Recepciones de ayuda económica, Trámites de servicios sociales, Banco de alimentos, Pensionistas según tramos de cuantía mensual por sexo, Pensión según sexo y clase, Pensionistas, Asociaciones activas
Educación	Alumnos, Colegios, Ofertas de formación ocupacional
Cultura	Música, Danza, Cine/Teatro, Actividades
Deportes	Instalaciones deportivas, Número de actividades deportivas, Deportistas federados y de élite, Clubes deportivos, Usuarios por servicios de instalaciones deportivas
Seguridad ciudadana	Personal y gestión policial, Electivos protección civil, Electivos del parque de bomberos, Electivos del cuartel de la Guardia Civil

INDICADORES ECONÓMICOS	
Turismo	Contribución del turismo a la economía, Ocupación turística, Estancia media según alojamiento, Entrada de turistas, Turistas por habitante, Perfil del turista, Fidelidad del turista, Gasto medio por turista
Alojamientos turísticos	Alojamientos reglados, Alojamientos Airbnb, Plazas de alojamiento turístico
Empleo	Empleo por sectores económicos, Temporalidad del empleo turístico, Afiliados a la seguridad social, Desempleo total, Desempleo por sectores
Empresas	Afiliaciones SS.SS según sector y sección, Número de empresas por sector, Restaurantes y bares
Transacciones inmobiliarias	Evolución transacciones de primera residencia, Evolución transacciones de segunda residencia
Cuentas económicas	Renta familiar disponible, Presupuesto municipal, Presupuesto medio por habitante, Gasto medio por habitante, Renta media, Deuda viva por habitante

Més de 99 anys, De 95 a 99 anys, De 90 a 94 anys, De 85 a 89 anys, De 80 a 84 anys, De 75 a 79 anys, De 70 a 74 anys, De 65 a 69 anys, De 60 a 64 anys, De 55 a 59 anys, De 50 a 54 anys, De 45 a 49 anys, De 40 a 44 anys, De 35 a 39 anys, De 30 a 34 anys, De 25 a 29 anys, De 20 a 24 anys, De 15 a 19 anys, De 10 a 14 anys, De 5 a 9 anys, De 0 a 4 anys

■ Dones (1998) ■ Homes (1998) ■ Dones (2018) ■ Homes (2018)

kg de residuos domésticos mezclados tratados en planta para Cullera

INDICADORES AMBIENTALES	
Agua	Abastecimiento de aguas, Calidad del agua, Tratamiento y depuración de aguas
Residuos	Residuos sólidos urbano / Ecoparque
Energía	Consumo energético
Ordenación urbana	Administración verde, Planeamiento urbano, Usos del suelo, Licencias
Espacios verdes	Espacios Naturales Protegidos, Zonas Verdes, Incendios
Gestión urbana	Tráfico, movilidad y seguridad, Playas y calidad de zonas de baño

CONCLUSIONES

1 Iniciativas como el Observatorio Territorial de Cullera son mecanismos que facilitan la toma de decisiones, la transparencia y el establecimiento de criterios y prioridades sobre la ordenación del territorio y las políticas sectoriales

2 Es conveniente que se establezcan sistemas de evaluación y seguimiento que garanticen el cumplimiento de las medidas derivadas de los planes o estrategias territoriales, y localicen aquellos ámbitos problemáticos en los que sea necesaria una actuación urgente.

3 La transferencia de información municipal también fomenta el interés de la ciudadanía sobre los aspectos territoriales que se tratan en el Observatorio, y da pie a una mayor participación social en la toma de decisiones.

OBSERVATORIO TERRITORIAL de Cullera

<https://observatoriocullera.uv.es/>

@observatori_territori_cullera

@OTT_Cullera

catedracullera@uv.es

SCAN ME

REGLAMENTO REGULADOR DE LA UTILIZACIÓN DEL SUELO AGRARIO DE CANARIAS.

LA APLICACIÓN DE CRITERIOS AGRONÓMICOS EN EL SUELO RÚSTICO.

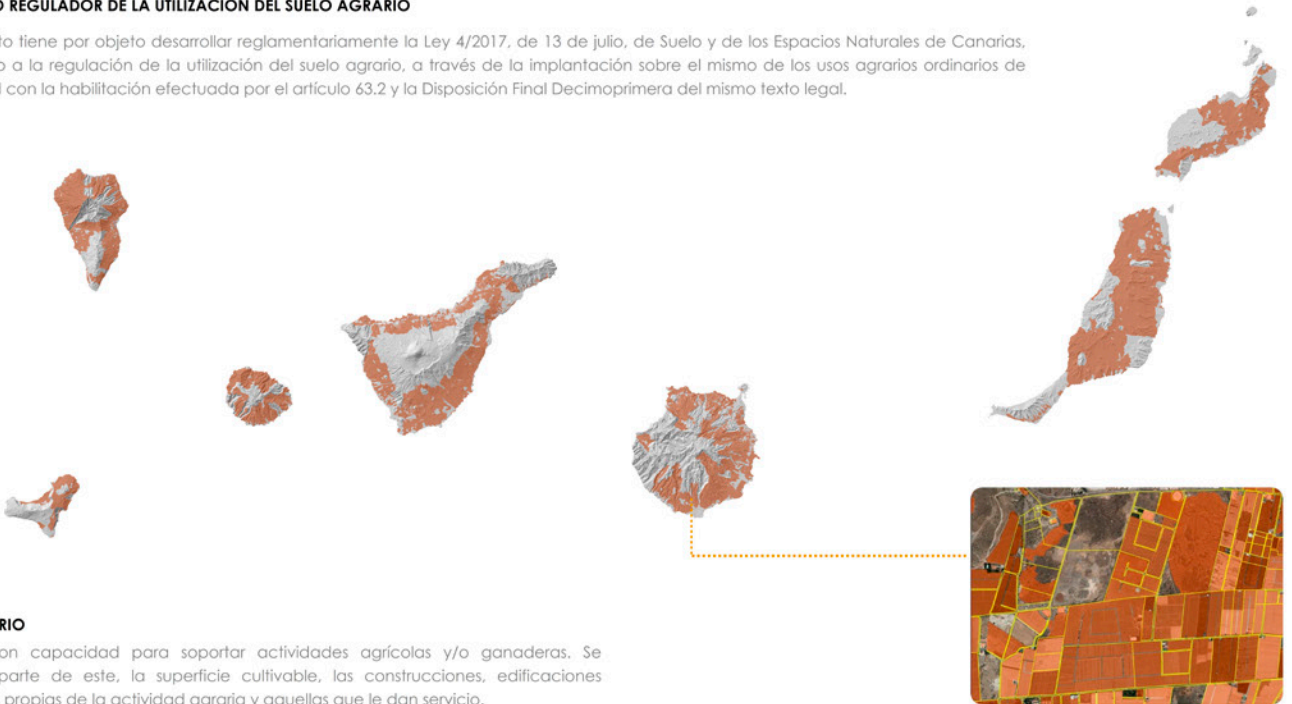


ÁREA B. Cohesión territorial como equilibrio, articulación y coherencia de las políticas sobre el territorio.

Patricia Aranda Marcellán_Ingeniera Agrónoma de la Consejería de Agricultura Ganadería y Pesca del Gobierno de Canarias
 Wladimiro Gaspar Sosa_Ingeniero Agrónomo de Gesplan
 Chaxiraxi Siverio Arteaga_Ingeniera Agrónoma de Gesplan

REGLAMENTO REGULADOR DE LA UTILIZACIÓN DEL SUELO AGRARIO

El Reglamento tiene por objeto desarrollar reglamentariamente la Ley 4/2017, de 13 de julio, de Suelo y de los Espacios Naturales de Canarias, en lo referido a la regulación de la utilización del suelo agrario, a través de la implantación sobre el mismo de los usos agrarios ordinarios de conformidad con la habilitación efectuada por el artículo 63.2 y la Disposición Final Decimoprimerá del mismo texto legal.

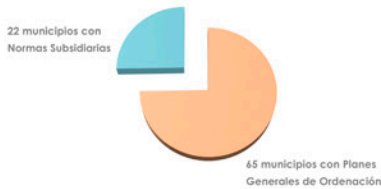


SUELO AGRARIO

Superficie con capacidad para soportar actividades agrícolas y/o ganaderas. Se consideran parte de este, la superficie cultivable, las construcciones, edificaciones instalaciones propias de la actividad agraria y aquellas que le dan servicio.

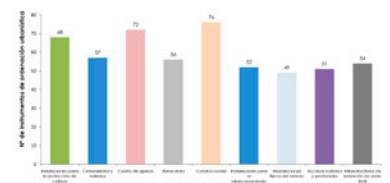
ANÁLISIS DE LAS CONDICIONES URBANÍSTICAS ASOCIADAS A LOS USOS AGRARIOS

INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN URBANÍSTICA VIGENTES



Se ha analizado desde un punto de vista agronómico las determinaciones que establecen los instrumentos de ordenación urbanística de los distintos municipios de Canarias, detectándose problemas como la heterogeneidad de valores para una misma determinación urbanística.

PRINCIPALES ACTOS DE EJECUCIÓN RECOGIDOS EN LOS INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN URBANÍSTICA



PROBLEMÁTICAS DETECTADAS

ALMACÉN	CUARTOS DE APERO	BANCALES	PISTAS	CERRAMIENTOS Y VALLADOS	DEPÓSITO DE AGUA PARA RIEGO																												
Para este acto de ejecución se observan que los instrumentos de ordenación urbanística establecen una altura con valores que varían entre los 2 y 7,5 metros. Determinados planes generales de ordenación y normas subsidiarias según determinaciones de edificabilidad máxima con rangos entre 10 y 300 metros cuadrados. También se observan la exigencia de una parcela mínima de entre 1.000 y 15.000 metros cuadrados para su implantación.	Con respecto a la altura máxima, es posible encontrar valores que varían entre 2 y 4,5 metros. Se observan también que se otorgan determinaciones de edificabilidad máxima con rangos que oscilan entre 3 y 40 metros cuadrados. Asimismo es frecuente observar la exigencia de una parcela mínima de entre 1.000 y 30.000 metros cuadrados para su implantación.	Respecto al análisis de las determinaciones dadas para los bancales, se observa que en cuanto a la altura máxima esta oscila entre 1,5 y 6 metros. Por otro lado, en cuanto a la pendiente máxima del terreno para llevar a cabo estas actuaciones, las determinaciones se encuentran en un rango entre un 20 y un 30%.	Existe una gran diversidad de valores con respecto a la altura oscilando entre 1 y 3 metros. Cabe destacar el hecho del empleo de las determinaciones dadas a los cerramientos para los cerramientos, una interpretación errónea que conlleva la aplicación de determinaciones urbanísticas que condicionan el desarrollo de cultivos como es el caso del plátano, ya que en algunos casos, se impiden convenientes objetivos de seguro agrario, por exceder las limitaciones urbanísticas dadas para los cerramientos.	Existe una gran variabilidad de valores con respecto a su altura oscilando entre 1 y 3 metros. Cabe destacar el hecho del empleo de las determinaciones dadas a los cerramientos para los cerramientos, una interpretación errónea que conlleva la aplicación de determinaciones urbanísticas que condicionan el desarrollo de cultivos como es el caso del plátano, ya que en algunos casos, se impiden convenientes objetivos de seguro agrario, por exceder las limitaciones urbanísticas dadas para los cerramientos.	Para este acto de ejecución se fija el parámetro de altura con valores que oscilan en un rango de entre 1 y 2 metros. Existen planes generales de ordenación y normas subsidiarias que otorgan una edificabilidad máxima, con rangos que oscilan entre los 40 y 2.300 metros cuadrados. Se observan la exigencia de una parcela mínima para su implantación, que puede variar desde 1.000 metros cuadrados hasta 20.000 metros cuadrados.																												
<table border="1"> <tr> <td>Altura máxima</td> <td>Edificabilidad máxima</td> <td>Parcela mínima exigida</td> </tr> <tr> <td>De 2 a 7,5 m</td> <td>Desde 10 m² hasta 1.200 m² construida</td> <td>Desde 1.000 m² hasta 15.000 m²</td> </tr> </table>	Altura máxima	Edificabilidad máxima	Parcela mínima exigida	De 2 a 7,5 m	Desde 10 m ² hasta 1.200 m ² construida	Desde 1.000 m ² hasta 15.000 m ²	<table border="1"> <tr> <td>Altura máxima</td> <td>Edificabilidad máxima</td> <td>Parcela mínima exigida</td> </tr> <tr> <td>De 2,2 a 4,5 m</td> <td>Desde 3 m² hasta 60 m² construida</td> <td>Desde 1.000 m² hasta 30.000 m²</td> </tr> </table>	Altura máxima	Edificabilidad máxima	Parcela mínima exigida	De 2,2 a 4,5 m	Desde 3 m ² hasta 60 m ² construida	Desde 1.000 m ² hasta 30.000 m ²	<table border="1"> <tr> <td>Altura máxima</td> <td>Pendiente máxima</td> </tr> <tr> <td>De 1,5 a 6 m</td> <td>Desde el 20% hasta el 30%</td> </tr> </table>	Altura máxima	Pendiente máxima	De 1,5 a 6 m	Desde el 20% hasta el 30%	<table border="1"> <tr> <td>Sección transversal máxima</td> <td>Pendiente máxima</td> </tr> <tr> <td>De 3 a 6 m</td> <td>Desde el 10% hasta el 50%</td> </tr> </table>	Sección transversal máxima	Pendiente máxima	De 3 a 6 m	Desde el 10% hasta el 50%	<table border="1"> <tr> <td>Altura máxima</td> </tr> <tr> <td>De 1 a 3 m</td> </tr> </table>	Altura máxima	De 1 a 3 m	<table border="1"> <tr> <td>Altura máxima</td> <td>Edificabilidad máxima</td> <td>Parcela mínima exigida</td> </tr> <tr> <td>De 1 a 2 m</td> <td>Desde 40 m² hasta 2.300 m² construida</td> <td>Desde 1.000 m² hasta 20.000 m²</td> </tr> </table>	Altura máxima	Edificabilidad máxima	Parcela mínima exigida	De 1 a 2 m	Desde 40 m ² hasta 2.300 m ² construida	Desde 1.000 m ² hasta 20.000 m ²
Altura máxima	Edificabilidad máxima	Parcela mínima exigida																															
De 2 a 7,5 m	Desde 10 m ² hasta 1.200 m ² construida	Desde 1.000 m ² hasta 15.000 m ²																															
Altura máxima	Edificabilidad máxima	Parcela mínima exigida																															
De 2,2 a 4,5 m	Desde 3 m ² hasta 60 m ² construida	Desde 1.000 m ² hasta 30.000 m ²																															
Altura máxima	Pendiente máxima																																
De 1,5 a 6 m	Desde el 20% hasta el 30%																																
Sección transversal máxima	Pendiente máxima																																
De 3 a 6 m	Desde el 10% hasta el 50%																																
Altura máxima																																	
De 1 a 3 m																																	
Altura máxima	Edificabilidad máxima	Parcela mínima exigida																															
De 1 a 2 m	Desde 40 m ² hasta 2.300 m ² construida	Desde 1.000 m ² hasta 20.000 m ²																															

EL REGLAMENTO REGULADOR DE LA UTILIZACIÓN DEL SUELO AGRARIO DE CANARIAS APLICARÁ CRITERIOS AGRONÓMICOS EN LA IMPLANTACIÓN DE ACTOS DE EJECUCIÓN PROPIOS DE LA ACTIVIDAD AGRARIA EN EL SUELO RÚSTICO DE LAS ISLAS, FAVORECIENDO EN TODOS LOS MUNICIPIOS EL DESARROLLO DE LA ACTIVIDAD AGRÍCOLA Y GANADERA.



EJE B.2: Lucha contra la despoblación: nuevas relaciones rururbanas y formas de desarrollo rural. Las Reservas de Biosfera como paradigmas de desarrollo sostenible

La figura del Ejido mexicano en la política urbana y la expansión metropolitana del Estado de Hidalgo

Edgar Iván Roldán Cruz¹

Resumen

El texto contribuye en dimensionar ciertos efectos de la vigente Ley Agraria (asociados a distribución, cambios de propiedad y uso de la tierra), así también en describir los valores y actitudes de la sociedad hacia la tenencia, la organización social, los medios de vida y la realidad de los recursos naturales. La constante construcción de la teoría marxista de la geografía apoya la interpretación de los resultados obtenidos, auxiliados por información estadística oficial y la recabada en entrevista a ciertos factores clave (con los cuales se discutió la problemática de la tierra asociado al cambio de uso de suelo). Se afirma pues, el valor comercial de la tierra social (expansión regular e irregular) en la Zona Metropolitana Tizayuca (en donde 60 por ciento de su extensión territorial se explica por tal) desafía la persistencia de los cada vez limitados servicios agrícolas y ejidatarios/productores (27 de cada 100 hectáreas sufren la desincorporación/ pulverización de la propiedad social). Tal limitación desafía la mediación fundamental entre la sociedad y medio ambiente. Es de mencionar que, el principal límite del estudio fue la apertura de los responsables de ejido, que permitiera abarcar con mayor intensidad (información, normas y asamblea) los alcances obtenidos.

Abstract

The text contributes to dimensioning certain effects of the current Agrarian Law (associated with distribution, changes in ownership and use of land), as well as in describing the values and attitudes of society towards tenure, social organization, and means of life. and the reality of natural resources. The constant construction of the Marxist theory of geography supports the interpretation of the results obtained, aided by official statistical information and that collected in interviews with certain key factors (with which the problems of land associated with changes in land use were discussed)). Thus, it is affirmed that the commercial value of social land (regular and irregular expansion) in the Tizayuca Metropolitan Area (where 60 percent of its territorial extension is explained by such) challenges the persistence of the increasingly limited agricultural and ejido services / producers (27 out of every 100 hectares suffer the divestiture / pulverization of social property). Such limitation challenges the fundamental mediation between society and the environment. It is worth mentioning that the main limit of the study was the openness of those in charge of the ejido, which allowed the scope obtained to be covered with greater intensity (information, norms and assembly).

Palabras clave

Ejido, sujeto agrario, dominio pleno, zona metropolitana.

Keywords

Ejido, agrarian subject, full domain, metropolitan area.

¹ Doctor en Economía, Cátedra CONACyT/CEH. eioldancr@conacyt.mx

1. Introducción

En México de las 55 Zonas Metropolitanas (ZM) identificadas a inicios del Siglo XXI, que llegan a representar cerca del 53 por ciento de la población total, por vez primera tres fueron reconocidas al interior de la entidad hidalguense: ZM Pachuca, ZM Tulancingo y ZM Tula (CONAPO, 2004, p.50). Para la política pública urbana del país, los asentamientos metropolitanos se definen como el conjunto de dos o más municipios donde se localiza una ciudad de 50 mil o más habitantes, cuya área urbana, funciones y actividades rebasan el límite municipal que originalmente la contenía, incorporando como parte de sí misma o de su área de influencia directa a municipios vecinos (máxime urbanos), pero manteniendo alto grado de integración socioeconómica (CONAPO, 2004, p. 17). En años subsecuentes a tal reconocimiento, la política pública urbana hidalguense (con la finalidad de corregir problemáticas de desarrollo urbano/ordenamiento territorial) suma dos espacios a las tres existentes: ZM Tizayuca y ZM Huejutla (POEH, 2007, p. 10-25).

Así pues, para inicios de la primera década del Siglo XXI, las cinco ZM agrupaban 27 por ciento de los municipios (localizadas sobre la franja suroeste-sur-sureste), los cuales se caracterizan en su mayoría por su histórica sinergia con las lógicas de acumulación dominante (la capacidad industrial instalada se explica por ciertas ramas industriales que se distinguen por alta concentración laboral, mejores remuneraciones, producción y generación de valor agregado) pero máxime responsables cuasi directos de los altos niveles de contaminación registrados en la entidad (Roldán, 2015, pp.162-164). A partir del 2006 se profundiza tal escenario con la puesta en marcha del Libramiento Norte del Valle de México (Arco Norte), longitud de 222 kilómetros cuadrados que tiende a aumentar sobre el territorio hidalguense (máxime suroeste-sur-sureste) tanto tráfico, variedad de mercancías transportadas, incremento de agentes emisores, generación de nuevos nodos urbanos/industriales y la latente necesidad de gobernanza metropolitana. Arco Norte (tendido carretero-estratégico) pretende articular la Costa del Pacífico con la del Atlántico, evita recorrido de miles de vehículos alrededor de la Ciudad de México y del Estado de México, ya que se integra estratégicamente a 9 de los 14 ejes carreteros-estratégicos del país (Inmobiliare, 2006, p.76). Por tales coyunturas, tomadores de decisiones en turno realizan trazos/acciones que buscan potencializar las ventajas competitivas que ofrece el tendido carretero, máxime fortalecer y re-dimensionar las vocaciones industriales (se argumenta, las vialidades no siempre benefician a quienes la habitan en su trazo, aunque sí a quienes tienen su origen y destino en ella).

En tal conjetura destaca la ZM Tizayuca derivado de ciertos asegunes en su haber: crecimiento exponencial de producción habitacional (en promedio en los últimos 30 años se quintuplicó, de 8 a 46 mil); presencia de proyectos de anclaje internacional; problemáticas ambientales versus disminución de la actividad agrícola (quizás avaladas en su mayoría, por los tomadores de decisiones de la política pública estatal/federal y las máximas autoridades del ejido). Es decir, Tizayuca (nodo central de la ZM que lleva su mismo nombre) hasta finales de la primera década del Siglo XXI, era considerado estratégicamente el único ente hidalguense que se incluía en la gestión y gobernanza de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM). Cerca de 6 veces ha incrementado la población de Tizayuca en los últimos treinta años (de 17 a 100 mil), en su mayoría asentada en localidades de 15-50 mil habitantes. Mientras que en Tolcayuca, Villa de Tezontepec, Zapotlán y Zempoala (municipios restantes que definen la ZM Tizayuca), su población ha aumentado en promedio cerca de 2 veces. Así pues, la ZM Tizayuca a finales de la primera década del Siglo XXI (hoy en día agrupa cerca de 180 mil habitantes) se desdibuja como la única bisagra del desarrollo urbano y periurbano entre uno de los asentamientos poblacionales de mayor alcance en México (la ZMCM, segunda

urbe de importancia a nivel internacional) y la aún incipiente dinámica metropolitana local de Hidalgo (ZM Pachuca y ZM Tulancingo y ZM Tula).

La semi-industrialización de la ZM Tizayuca data a inicios de 1980, al instalarse sobre 200 hectáreas el Complejo Agroindustrial Tizayuca (CAIT), insumos necesarios y alto nivel tecnológico de aquella época, principal destino la industria de la pasteurización en la ZMCM. En los últimos años se encuentra en la fase de la post-privatización, caracterizada por la disminución en la rentabilidad de establos, desaparición de ganaderos y empresas colectivas, problemas recurrentes entre ganaderos y estructuras de funcionamiento. Se distinguen impactos negativos sobre el agua, suelo y aire: 1,500 toneladas diarias de estiércol, emisiones perceptibles y molestas de olores, debido a la disposición de excretas sólidas bovinas depositadas al aire libre, azolvamiento de drenaje, agua residual generada, el cauce de aguas residuales, y la problemática de residuos sólidos urbanos (Pomeón *et al.*, 2006, pp. 51-55). Agotada la anterior dinámica, veinte años después se intenta impulsar nueva lógica de semi-industrialización sobre la ZM Tizayuca, máxime con la edificación de la Plataforma Logística de Hidalgo (PLATAH), la inversión inicial provino del Gobierno del Estado de Hidalgo en asociación con capital privado (Artha Capital, cartera industrial que incluye inversión en más de 3 mil hectáreas en México, se utilizaron 400 de las 11 mil 477 hectáreas proyectadas para la realización del proyecto Aeropuerto del Valle de Tizayuca). Según la política industrial de Hidalgo PLATAH se justifica por la plataforma logística (transporte de carretera y ferroviario entre norte y centro del país, ámbito metropolitano); puerto seco (conectar los puertos de Altamira y Veracruz, Golfo de México, Lázaro Cárdenas y Manzanillo, Golfo del Pacífico); y la consolidación de la Ciudad del Transporte (se pretende situar actividades relativas al transporte, traslado de contenedores entre el centro y norte del país) (Roldán, 2015, pp.197-204). Pese al uso de suelo industrial garantizado, existe escasa demanda por el factor agua (sobre la ZM Tizayuca se localiza el acuífero Pachuca-Cuautitlán, el cual extrae agua para uso público urbano suministrando a las ciudades de Pachuca y México, así como a diversas poblaciones del Estado de México), quizás llamado más bien estrés hídrico, ya que la recarga del acuífero es de 91 milímetros cúbicos y la extracción es de 100, a través de 105 pozos de los que 70 son para uso público urbano, 15 para agricultura, 10 para la industria y los restantes para usos diversos. Todos ellos se encuentran bajo una condición de veda rígida desde 1954 (CONAGUA, 2013, p.81). En respuesta PLATAH construyó una planta tratadora y recolectora de agua, pero aun así el vital líquido es insuficiente la instalación de empresas sobre todo en la rama alimentaria.

Es de mencionar la existencia de otros proyectos estratégicos planeados que endurece la preocupación entre ejidatario y/o habitantes de la ZM Tizayuca (en orden de intensidad): afín de transportar gas natural a Estados Unidos de América (EUA) (vía submarina por el Golfo de México) la Comisión Federal de Electricidad (CFE) construye la línea del gasoducto (Proyecto Integral Morelos) entre Puebla, Tlaxcala, Morelos, Hidalgo (al interior de la ZM Tizayuca, la línea recorre los municipios de Zempoala, Zapotlán y Tolcayuca). La obra se vislumbra en más de 400 millones de dólares; la primera construcción inició desde el 2011, se contemplaron recursos por 270 millones de dólares. También el aeropuerto de carga; la línea de energía eléctrica Tizayuca-Matilde; el Metrobús sub-urbano (Pachuca-Tizayuca-Buenavista), sumado a los distintos intereses que giran sobre la Área de Reserva Zapotlán (ARZ).

Por tales trazos/acciones, el texto tiene la finalidad de dimensionar la transferencia del suelo social vinculado a la realidad que vive el ejido y el sujeto agrario, que permita entre otros fines, desdibujar la expansión regular e irregular de la tierra (realidades y consecuencias). Los resultados obtenidos en el texto, se suma a las disimiles aportes que advierten los posibles efectos de dicha Ley, en el bienestar socioeconómico del sector rural, los desafíos que plantea para los modos de vida del ejidatario/identidad de las comunidades (Assies, 2008, p.35; Smith *et al.*, 2009, pp.185-195). La pulverización del ejido implica tanto eliminar el

gobierno comunal/participativo, estrategias de sustento agraria/forestal, distribución equitativa de recursos naturales, la función agraria y la cultura rural sobre la que se construyeron los ejidos (Barnes, 2009, pp. 397-398); empero la institucionalización del ejido oxigena y permite la especulación monetaria sobre la frontera ejidal/comunal.

2. Referencia teórica y herramientas metodológicas

La constante construcción de la teoría marxista de la geografía (en donde se discuten conceptos como acumulación originaria, valorización del espacio, procesos de formación del territorio, por mencionar algunos) apoya la interpretación de los resultados obtenidos (Blaut, 1980, pp. 26-28). La apropiación de los recursos del espacio, la construcción de formas humanizadas sobre el mismo (conservación y modificaciones), sea del sustrato natural o del ser humano en conjunto representan valor (creación del valor), es decir, la relación permanente de apropiación de la naturaleza por la sociedad (Ramírez y López, 2015, pp. 20-21) (Rincón y Rodríguez, 2013, p.4).

La información estadística agraria utilizada, proviene de los Censos Agropecuarios (varios años) y de la Encuesta Nacional Agropecuaria (2008), publicados por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía; además del Sistema de Información Agroalimentaria de Consulta elaborado por la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (SADER). Para las características socio-naturales de la tierra: Sistema de Información Geográfica del Catastro Rural y Sistema Padrón e Historial de Núcleos Agrarios, ambos dependientes de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano. Indicadores básicos de la propiedad social del Registro Agrario Nacional; pozos y zonas de recarga, información recabada en el Sistema Nacional de Información del Agua y Registro Público de Derechos del Agua; vegetación y uso de suelo, Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad.

La anterior información secundaria, se complementa con la información recabada en 2017 en donde se entrevistaron (se cuenta con la versión escrita y la versión audio) a cerca de 15 actores clave inmersos sobre la ZM Tizayuca, bajo el criterio de disímiles perfiles: a) adultos mayores: ejidatarios/propietarios mayores de 70 años, dos que fueron dueños de la tierra y dos quienes la conservan; b) adultos mayores de 30 años: dos ejidatarios que vendieron su parcela así como dos ejidatarios productores que no han vendido; c) jóvenes agrícolas; d) funcionarios públicos, visitantes agrarios. En tales entrevistas se ponderó la problemática que viven asociada al cambio de uso de suelo: decisiones, necesidades, modos de vida, aspectos sociales/culturales, testimonios/historias de vida de los actores involucrados, aprendizajes/externalidades en la vida interna ejidal, y esfuerzos por la organización y producción ejidal/comunal.

De suma importancia la representación visual del ejido (hasta hace unos años carente de información), apoyados por de los Sistemas de Información Geográfica (SIG), en donde el centroide representa al ejido variable asignada por la dotación de hectáreas a partir de la primera ejecución. Se utilizaron datos del INEGI a partir de la base de datos denominada: principales datos por localidad ITER, los cuales incluyen las coordenadas que permiten definir los centroides de los polígonos de las localidades existentes en ese decenio. Una vez obtenidos estos datos, se convirtieron dichas coordenadas al sistema UTM (datum WGS 84) ya que de origen se encuentran en formato geográfico en grados, minutos y segundos. Convertidas las coordenadas a este sistema, se representaron mediante el software ArcGis 10, y se convirtieron en archivo vectorial de puntos. A través de la clave geográfica de localidad como campo clave, se unieron los datos de hectáreas ejecutadas, hectáreas repartidas en la primera ampliación, repartidas en la segunda, tercera y cuarta ampliación, y los criterios del plano interno: par-

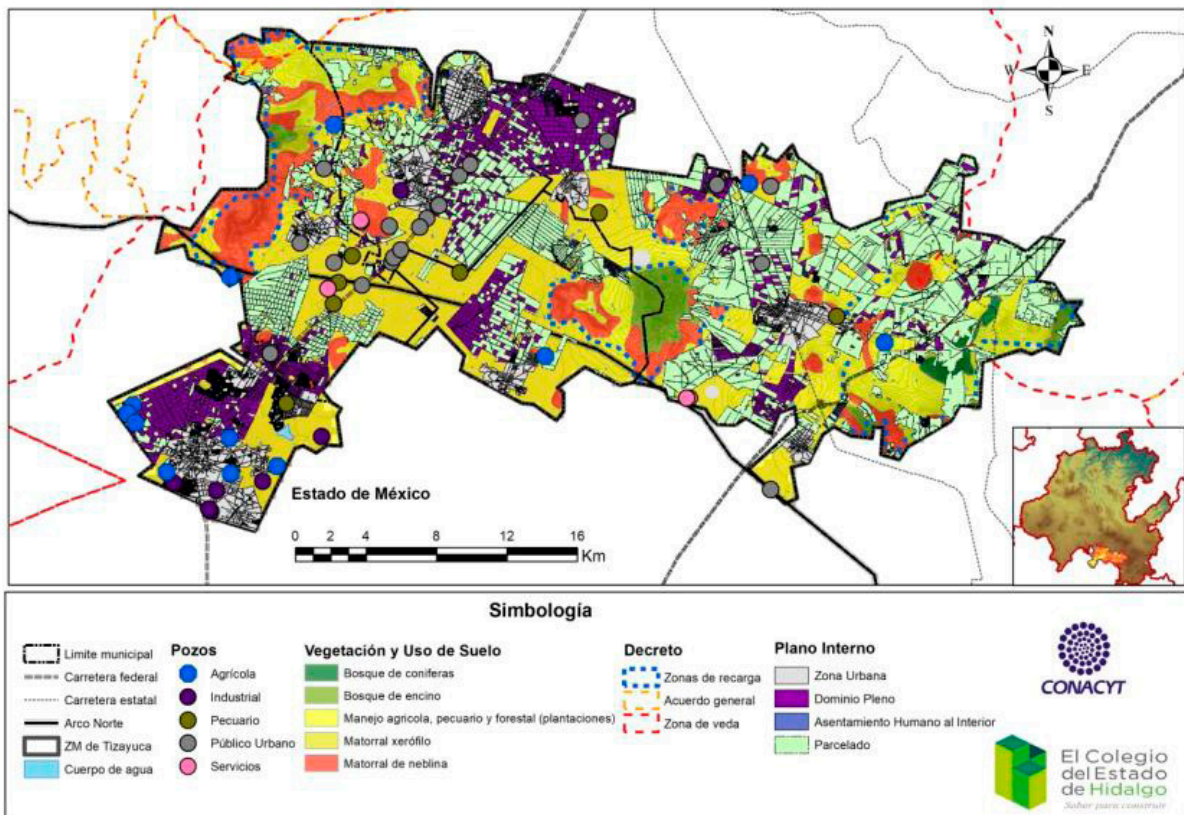
celas, uso común, asentamientos humanos al interior y reservas de crecimiento. Con el fin de representar las áreas asignadas de forma proporcional, se optó por representarlas en forma equidistante en todas direcciones, de tal forma que se representa el área asignada en forma de círculos en el caso de la primera ejecución, y en las sucesivas ampliaciones, en forma de coronas geométricas circulares, que circunscriben la primera área de ejecución y las anteriores ampliaciones. Para este fin, a partir de las áreas de la ejecución y ampliaciones, inicialmente se convirtió el área de hectáreas a m², y se aplicó la siguiente fórmula, con el fin de obtener el radio de las áreas de influencia $r=\sqrt{A/\pi}$. Donde r es el radio que se busca representar, A es el área en m² y p se redondeó a 3.141597. Los radios de las ampliaciones consideran el área acumulada de las ejecuciones más las ampliaciones previas. Una vez teniendo el valor del radio de las ejecuciones y los de las ampliaciones para cada localidad, produciendo otros archivos vectoriales de polígonos, en los cuales se representaba mediante círculos las áreas de ejecuciones, acumuladas de las ampliaciones y componentes del plan interno. Finalmente se obtuvieron las diferencias geométricas con respecto a la superficie anterior, con el fin de obtener en formato vectorial únicamente las coronas con la representación de la superficie de diferencia ente cada ampliación, para su posterior representación en los mapas.

3. Resultados

En comparación al resto de las ZM definidas en Hidalgo, los 34 ejidos que explican a la ZM Tizayuca han completado la certificación parcelaria, inscritos en su mayoría a cuatro años de promulgarse la vigente Ley Agraria (la de 1992). Hoy en día 18 de los 34 ejidos registran transferencia a Dominio Pleno (vasta proporción de pulverización social) los cuales se localizan en Tizayuca (3,133 hectáreas), Zapotlán (2,282 hectáreas), Villa de Tezontepec (755 hectáreas), Tolcayuca (184 hectáreas) y Zempoala (2,853 hectáreas). Mismos espacios, pero menor cuantía para suelo ejidal/social: Zapotlán (220 hectáreas), Tizayuca y Villa de Tezontepec (62 hectáreas respectivamente); Zempoala (10 hectáreas) y en Tolcayuca ninguna (Tabla 1). Con tal realidad se observa que la expansión urbana legal (vía suelo social) en la ZM Tizayuca, desdibuja dos corredores en su haber: primero, sobre la carretera federal México-Pachuca (Mex85), y otra, en menor alcance sobre la estatal: Pachuca-Tepeapulco. Ambas desbordándose hacia las periferias parcelarias próximas, alimentadas por la disponibilidad de aguas subterráneas, zonas de recarga, planicies agrícolas, bosques/matorrales, que con el tiempo, máxime por la localización de la TP (en menor medida por AHI) permitirá satisfacer la creciente demanda poblacional/habitacional (Mapa 1).

Clave	Municipio	Ejidos ejecutados	Ejido parcelado	Inscripción	Ejido DP	Tierra Parcelada	DP	Razón DP/Parcelada	Ejido AH	AH	Razón AHI/Parcelada
13 069	Tizayuca	3	3	1996	2	4,227	3,133	74.12	1	62	1.5
13 075	Tolcayuca	3	3	1995	3	3,155	184	5.84	0	0	0.0
13 066	Villa de Tezontepec	2	2	1995	1	1,992	755	37.90	1	62	3.1
13 082	Zapotlán de Juárez	3	3	1996	3	5,547	2,282	41.14	2	220	4.0
13 083	Zempoala	23	23	1996	9	19,288	2,853	14.79	16	10	0.1
	Total/promedio	34	34		18	34,209	9,208	26.92	20	354	1.0

Tabla 1. Dominio Pleno y Asentamientos Humanos, ZM Tizayuca. Fuente: Sistema Padrón e Historial de Núcleos Agrarios (PHINA), Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU); varios años. Nomenclatura, DP=dominio pleno; AH, presencia de asentamientos humanos al Interior. Fecha de consulta 2018.



Mapa 1. Dominio pleno y servicios ambientales, ZM Tizayuca. Fuente: Sistema Padrón e Historial de Núcleos Agrarios (PHINA), Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU); varios años. Fecha de consulta 2018. Sistema Nacional de Información del Agua y Registro Público de Derechos del Agua (CONAGUA), 2018 fecha de consulta. Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO), Escala: 1:1000000. Fecha de consulta 2018. Actualización 2017.

Tales expansiones encajan en el esquema del proceso de crecimiento de ciudad elaborado por Bazant (2015, pp.78-79): cierta expansión de la ciudad hacia localidades circunvenidas, que permitan tanto la conformación de corredores urbanos y en consecuencia de la conurbación con pueblos próximos; empero en el caso de la ZM Tizayuca se aseveran ciertos trazos que quizás visualizan cierta violación con la especificación de los programas de desarrollo urbano municipal (Reservas de Crecimiento y Asentamientos Humanos al Interior), en relación al espacio destinado a la construcción de viviendas sobre el DP (si se omite tal consideración sería urbanización irregular) en donde el trazo de la expansión profundizará su discontinuidad (Mapa 3). Es decir, para los expertos los AHL y Reservada al Crecimiento están en su mayoría urbanizados irregularmente; es decir, ambas objeto de transacciones en el mercado informal. En cambio, la superficie transferida al DP (de uso rural y legal) aún no está urbanizada completamente y sufre la presión del mercado local (Salazar, 2014, pp. 266-277). Así pues, la ampliación de los espacios incorporados al proceso productivo/desarrollo de la ZM Tizayuca se impone el trazo característico del nuevo espacio social en construcción; es decir, parafraseando a Marx (1990, pp. 425-441; 1991, pp. 269-301): las localizaciones diferenciadas generarán más menos lugares valorizados dependiendo del tejido urbano; el concepto de

tierra/espacio que se agrega al valor final o influyendo en la producción se limita, se pondera la virtualidad de circulación y la inmanencia del espacio que participa en un proceso social específico. Por tal realidad la tendencia de pulverización social implica (entre otros factores) disminución en la provisión de servicios ambientales y del disímil del productor/ejidatario promedio inmerso sobre la ZM Tizayuca. Para las realidades agrícolas/ambientales se enumeran las de mayor alcance:

- Datos del Registro Agrario Nacional (RAN) señalan que casi la totalidad de las 189 reservas potenciales de agua del país se localizan sobre 7 mil 462 núcleos agrarios, 23.4 millones de hectáreas (CONAGUA, 2018). Al respecto existen 55 pozos vigentes para la extracción de aguas subterráneas en la ZM Tizayuca, 22 se explotan para la actividad público/urbano, seguida de 12 para actividades agrícolas (Mapa 3). Información disponible del Sistema Nacional de Información del Agua (SNIA) y del Registro Público de Derechos del Agua (REPGA) indican que 14 de las 22 concesiones de uso público/urbano (localizados en Tolcayuca y Zapotlán) pertenecen al Gobierno del Estado de Hidalgo (1996 última actualización vigente) El consumo de cada vivienda particular habitada existente en la ZMT (5 mil 119), si la distribución fuera equi-distributiva, ascendería a cerca de 627 metros cúbicos anuales (CONAGUA, 2018) (Duncan, 2003).
- De uso agrícola, 7 de los 12 pozos los concentra el municipio de Tizayuca, la mitad de esta cuantía es utilizada por Unidades de Riego, el restante para entes privados (la última actualización de la concesión se propició en 1996). El volumen de extracción de aguas nacionales que ampara el título de la suma de la Unidades de Riego para el Desarrollo Rural (Gavillero, El Chopo, La Noria), cuantifican 730 mil metros cúbicos al año (CONAGUA, 2018) (Mapa 3). La privatización del regadío por parte de empresas agrarias limita tanto la producción del pequeño productor (Neri, *et. al.* 2013, p. 274) y dificultades para el resto de los ejidos para acceder al agua; el principal remedio depender de las aguas residuales urbanas (Herrera, 2011, p. 644).
- Aparte de la vasta biodiversidad, las sierras/bosques proveen agua, atrae la lluvia y la captura para almacenarla, filtrarla y distribuirla a través de ríos y arroyos, o a través de canales subterráneos que salen a la luz en forma de manantiales. Sobre la ZM Tizayuca existen cuatro Sierras que realizan dicha función: Sierra de Pitos (36.44 kilómetros cuadrados), Sierra de Pitos II (10.14 kilómetros cuadrados), Sierra de Tezontlalpan (58.4 kilómetros cuadrados) y Zonas Altas de Zempoala (99.29 kilómetros cuadrados), alrededor de éstas, la presencia de DP y AHI es alarmante significativa (Mapa 3). Paradójicamente en los últimos años la extracción de agua subterránea ha provocado la sobreexplotación del mismo, la recarga es bastante menor que la extracción (Neri, *et al.* 2013, p.274). La ZM Tizayuca pertenece al Acuífero Cuautitlán-Pachuca, ocupa la porción norte de la cuenca del Valle de México, influye en demasía en Cuautitlán (Estado de México) y Pachuca-Tizayuca (Hidalgo); acorde a los límites establecidos en la poligonal, el área administrativa suma 3mil 893 kilómetros cuadrados (CONAGUA, 2009).
- La Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO) indica que 86 por ciento de la vegetación presente en la ZM Tizayuca obedece al manejo agrícola, pecuario y forestal, seguido de matorral de neblina, 13. Del primer porcentaje cerca del 75 por ciento se encuentra parcelado y con tendencia a la pulverización social (Mapa 3). La densidad arbórea contribuye a la captura y a la purificación el aire. Los núcleos agrarios tienen capacidad para retener carbono, que va desde menos de una hasta 19.2 millones de toneladas de carbono (Reyes, 2012, p. 36); su biodiversidad contribuye en gran medida a la continuación de los ciclos biogeoquímicos de la tierra, encargados de la producción de agua, carbono, oxígeno y nitrógeno principalmente.

Se afirma: el uso del espacio (objeto único) no implica destrucción sino modificación (por decir consumo destructivo de ciertos atributos de espacio). Las duraciones de las construcciones sobre el espacio aumentan en el tiempo, tiende a ser mayor que en el resto de las mercancías. Tal como lo señalaba Marx (1990, pp.607-633; 1991, pp. 309-320), el espacio es el depositario universal de la historia, se acumulan trabajos de todos los tiempos en permanente ciclo de recreación, reposición y transformación de objetos sobre la superficie terrestre. Mientras que para el ejidatario promedio se enumeran algunos descriptores/realidades recabadas sobre los disímiles ejidos de la ZM Tizayuca (se entrevistaron a adultos mayores: ejidatarios/propietarios mayores de 70 años (dueños de la tierra y quienes la conservan); adultos mayores de 30 años (ejidatarios que vendieron su parcela, así como ejidatarios productores que no han vendido); jóvenes agrícolas; y funcionarios públicos (visitadores agrarios).

- Se confirma la avanzada edad del ejidatario, existen sesiones de asamblea ejidal donde el 80 por ciento de los ejidatarios cuenta con más de los 60 años. Afirman ellos, aún se dedican a trabajar el campo con el ánimo de producir, la ganancia es quizás la única distracción. El comportamiento de los propietarios de los terrenos (la oferta del mercado de suelo) es bastante híbrido. El Dominio Pleno (DP) conduce (entre otras consecuencias) a debilitar los ejidos como instancias de participación y negociación social para su desarrollo; más aún, la Ley Agraria vigente da cabida al despliegue de formas de organización económica más restringida, grupos pequeños productores o individuos que establecen acuerdos de producción y comercialización (Escalante, 2001, p. 35).
- Se siembra cebada de temporal (en función de esquemas de agricultura de contrato y apoyo gubernamental); empero años antes (según los entrevistados) se plantaba maguey aguamiel/pulque. Ante la certeza de un mercado estable de buenos precios y venta, los productores de la ZM Tizayuca sustituyeron el cultivo de la cebada forrajera nativa por las variedades de cebada maltera vendidas por la Impulsora Agrícola. La semilla criolla (utilizada en su momento) fue remplazada por una de alto rendimiento en disímiles variedades (Centinela, Apizaco y Esmeralda) lo que trajo consigo innovaciones tecnológicas considerables: fertilizantes químicos, herbicidas, insecticidas, funguicidas, y mecanización del espacio agrícola (Castro, 2006, pp. 378-380) (Imagen 1);



Imagen 1. Producción agrícola, ZM Tizayuca.
Fuente: imagen capturada, septiembre 2017.

- Pese a la posibilidad de herencia de la tierra (vía usos y costumbres) escasos jóvenes se interesan en las actividades agrícolas (existe limitada esperanza de vida en el campo). La nueva generación de agricultores gira alrededor de los 45-50 años. A inicios del

Siglo XXI en México se documentó que al culminar el proceso de regularización de la tenencia de la tierra ejidal, la sucesión de derechos agrarios de aquellos con más de 65 años (con o sin certificado agrario), se tendría que resolver a un ritmo de 160 mil sucesiones anuales en promedio (Escalante, 2001, pp. 12-13). Pese que el modelo ejidal y/o comunal demuestra insostenibilidad en términos económicos (la apatía por el campo por parte de los jóvenes) (Stavenhagen 1975, p.54), hace mucho para fortalecer la identidad de la comunidad para millones de mexicanos (Smith *et al.* 2009, p.182).

- Para los entrevistados destaca el caso exponencial al ejido Jagüey de Téllez (Zempoala). A inicios de la segunda década del Siglo XXI, se observaba únicamente el asentamiento habitacional La Esmeralda y San Alfonso; cinco años después Los Viñedos y Real Navarra; a mediados del 2014 se edificó (Villa de Tezontepec y Zapotlán) la Plataforma Logística de Hidalgo (PLATAH); y en 2017 la construcción la base del Sistema Integrado de Transporte Masivo de la Zona Metropolitana de Pachuca (Imagen 2). Resulta viable ejecutar el cambio de uso de suelo (por la naturaleza de sus trámites administrativos/legales) si involucra casi todas las parcelas del núcleo ejidal, el sujeto agrario enajena la parcela (incluso UC) a especuladores inmobiliarios que la acaparan para que ellos realicen los trámites y quedarse con los beneficios de la urbanización (Zúñiga y Castillo, 2011, pp. 525-526). Señalan los funcionarios agrarios, en el ejido del Jagüey de Téllez 49 de los 498 beneficiarios han optado al DP, el restante se fracciona y vender a pesar de ser aún propiedad social; ésta se ha convertido en una mercancía donde se vende y se revende de manera constante. La realidad agraria (localizada sobre dinámicas de crecimiento demográfico en combinación con la inmovilidad de la frontera ejidal) se traduce en fragmentación del recurso tierra/ejido, en contraste a la realidad del empresario agrícola versus producción habitacional. Bastan tres condiciones necesarias para transferir la propiedad social a uso urbano (de forma regulada) desincorporación de la propiedad social, permiso de uso de suelo y de construcción (Olvera, 2002, p.191).



Imagen 2. Espacio agrícola y fraccionamientos, ZM Tizayuca. Fuente: imagen capturada, septiembre 2017.

- La venta de la parcela trajo consigo cambios importantes en la actividad económica (no solo la recolección como sustento), el hacerse de bienes (la mayoría relacionada a servicios/comercio al por menor) incide en mejorar la calidad de vida considerable. Aunque existen repercusiones en la vida familiar y social, se observa en algunos casos cierta desintegración en los hogares de los ejidatarios originada por el reparto de la riqueza a los herederos; afirman ellos: una vez que se pagaba al ejidatario el monto por

su parcela, los descendientes buscan obtener cierta parte correspondiente por derecho hereditario, genera conflictos entre hijos, división y peleas entre la familia. La venta de la tierra significa mejora de ingresos, pero aún persisten modos de vida: continúa recolectando lo que el espacio le ofrece, verduras y hierbas, después botes y latas (Imagen 3). Al respecto señalan los entrevistados: siempre había nopales, quintoniles, ahora ya no hay esa verdura para ganarnos un centavo, ¡ya no hay!, se acabó por tanto que le echaron a las parcelas, líquidos que le echaron, eso es lo que perdió. Y ya no como quintoniles, pues ya no hay, ¿de dónde? luego me dicen las que les vendía yo. -Y ahora ya no me trae quintoniles, y les digo -pero, ¿de dónde? el llano está seco. No llueve, no nada, ya no se da como antes; que teníamos que comer.



Imagen 3. Recolecta de plástico en fraccionamientos, ZM Tizayuca 2016. Fuente: imagen capturada, septiembre 2017.

- Pese a que el acceso a tierra social se vincula con su modo de vida, activo y sano (no económico, los ejidatarios adultos deciden vender y obtener ingresos que nunca antes habían recibido), ya que la producción agrícola garantizara autoconsumo, el principal obstáculo es no contar con maquinaria e insumos. Después de obtener recursos por venta, invierten cierta parte comprando propiedades o algún bien que les provee de recursos en años venideros, el beneficio económico permite atender la salud del núcleo familiar, mejorar alimentación y vivienda. Se ha argumentado que con la titulación agraria de 1992 se acentuaron problemas nuevos: migración de hijos desheredados, envejecimiento, feminización de los poseedores de las parcelas, rupturas de familias y lazos de solidaridad, conflictos fuertes por herencia o pleitos de la reproducción de los grupos domésticos (Nuijten, 2003, p.82). El ingreso monetario por venta (agregan los entrevistados) representa mejora temporal pero el ejidatario (propietario usuario/patrimonialista) no está/estaba acostumbrado a administrar tanto dinero; señalan, en algunos casos el recurso monetario se convirtió en una papa caliente (tener 700 mil pesos en la mano pues es muchísimo dinero, “¿ahora qué hago?”, argumentan). Añaden los entrevistados, existen conflictos entre las familias, porque el dinero finalmente hizo que algunas se dividieran. La ambición del dinero señala: el ejidatario si tenía varios hijos, pues se vio en la necesidad de repartirle a sus hijos o si la parcela estaba en conflicto con los hermanos, tuvieron que repartir el dinero con los hermanos. Bueno pues finalmente eso se acabó.
- Se visualizaron en el trabajo de campo, experiencias de las personas en edad productiva y adultas mayores que conservan el arraigo por la tierra; ambas desempeñan activi-

dades agrícolas que combinan con empleos informales, menor los casos asalariados. Para algunos especialistas la tierra y la herencia de la misma son usadas para otorgar continuidad en la familia, cónyuge y/o hijos de una generación a otra (Nuijten, 2003, p.77). La circulación de la tierra no ha sido tan extendida en ejidos a pesar de que los acuerdos comunales tienen un fuerte contenido ideológico patrimonial (Quesnel, 2003, p.58). Los entrevistados señalan, quienes persisten solamente de la actividad agrícola debe enfrentar (además de dificultades climatológicas y económicas que generan contratiempos) la constante presión a través del tiempo para vender y/o rentar la parcela (el ejido). Afirman: la tierra es mucho más que un simple producto, su conquista es resultado de larga lucha y perderla podría convertirse en un simple jornalero (Zepeda 2000, p. 272). En la ZM Tizayuca, 1,300 hectáreas registran derecho de la tierra diferente a propia (rentada, aparcería, presta, concesión y posesión); mientras que 310 hectáreas vendidas de forma informal (INEGI, 2016). La renta del suelo es aquella porción del producto de la sociedad que los propietarios exigen para ceder a los productores agrícolas el uso de sus terrenos (Morales, 2014, p.80). Los ejidatarios con parcelas pequeñas, actividades no agrícolas y migración constante son los que alquilan sus tierras, sin perder derechos de propiedad en el ejido (De Janvry *et al.*, 1997, pp. 201-222). Con la Ley Agraria vigente solamente la venta de parcelas debe notificarse ante el RAN, quedando al margen la gran mayoría de las acciones sobre derechos indirectos (arrendamiento y aparcería), requieren únicamente del acuerdo de las partes, no es necesario su registro o conocimiento oficial (Escalante, 2001, p. 30).

- Finalmente se ha documentado, pese a que cambian de régimen sobre las parcelas de propiedad social a privada corresponde exclusivamente a los ejidatarios, algunos de ellos (que no deseaban vender sus parcelas) fueron presionados por lo que sí querían vender, o por los corredores que contratan los promotores inmobiliarios, los fueron convenciendo uno por uno. Lo anterior (añaden los entrevistados) implica también sinérgica en las herencias, los hijos no venden las regalan, de a 10 mil 5 mil pesos la hectárea, se quedan peor que como estaba; muchos piensan que en la construcción habrá una manera de invertir y ganar, pero no hay trabajo: malas cabezas, terrenos mal vendidos. Se ha estimado que, vivir en un ejido aumenta 50 por ciento la probabilidad de que una familia esté en pobreza extrema (Vélez, 1955, p.35). Así pues afirman los entrevistados: existen proyectos fallidos, causas/consecuencias del cambio de uso de suelo en la frontera agrícola, en los cuales señalan no existe asesoría, ni vocación para la actividad nueva a desarrollar.

4. Conclusiones

Debido a que la tierra ejidal se retrató como obstáculo para el crecimiento urbano formal, hoy en día 50 por ciento de los ejidos metropolitanos inmersos en Hidalgo optaron por el Dominio Pleno (cerca de 30 mil hectáreas), pese que la certificación parcelaria trajo consigo actividad interna y/o relativa en el ejido. Máxime para el caso de la Zona Metropolitana de Tizayuca (ZMT) el panorama no es nada alentador, se evidencia la drástica separación entre la sociedad y la naturaleza, entendida como la desnaturalización del trabajo social y la sociedad en general: provisión de servicios ambientales, hidrológicos, reservas de carbono en bosques, selvas y matorrales (recursos naturales y biodiversidad) así como limitada presencia del ejidatario promedio. Para este último, existe un mosaico de valores y actitudes hacia la tendencia del cambio de uso de suelo y la organización social, su principal desafío el valor comercial de la tierra (la trayectoria que va de la vida rural a la compleja sociedad capitalista

metropolitana expresa la transformación a lo largo de la historia). La realidad que vive se puede definir como la exacerbación de acumulación del tiempo en el espacio (plena socialización del mismo), limitando la mediación fundamental entre la sociedad y el medio ambiente.

Referencias bibliográficas

- Assies, W. (2008). Land tenure and tenure regimes in Mexico: an overview. *Journal of Agrarian Change*, 8(1), 33-63.
- Barnes, G. (2009). The evolution and resilience of community-based land tenure in rural Mexico. *Policy Use Policy*, 26(2), 393-400.
- Blaut, J. (1980). A radical critique of cultural geography. *Antipode*, 12(2), 25-29.
- Bazant, J. (2015). Procesos de transformación territorial en las periferias urbanas. En G. Olivera (coord.), *La urbanización social y privada del ejido: ensayos sobre la dualidad del desarrollo urbano en México (190-219)*. Morelos: Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias:UNAM.
- Castañeda, P. y Pfütze, T. (2013). Specificity of control: the case of Mexico's ejido reform. *Journal of Economic Behavior & Organization*, 91(1), 13-33.
- Castro, F. (2006). *Colapsos ambientales-transiciones culturales*. México: Instituto de Investigaciones Antropológicas-UNAM y Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.
- CONAGUA (2018). *Estadísticas del Agua en México*. Informe. México.
- CONAGUA (2013). *Estadísticas del agua de la Región Hidrológica Administrativa XIII, Organismo de Cuenca Aguas del Valle de México*. Informe. México.
- CONAGUA (2009). *Estadísticas del agua de la Región Hidrológica Administrativa XIII, Aguas del Valle de México (EAVM)*. Informe: México.
- CONAPO (2004). *Delimitación de las Zonas Metropolitanas de México*. Informe: México.
- Chollett, D (2009). Rom sugar to blackberries: restructuring agro-export production in Michoacan. *Latin American Perspectives*, 5(3), 79-92.
- Clichevsky, N. (2003). *Pobreza y acceso al suelo urbano: algunas interrogantes sobre las políticas de regularización en América Latina*. Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- DOF (2018). *Ley agraria, última reforma publicada DOF 26-06-2018*. Ley: México.
- De Janvry, A., Gordillo G. & Sadoulet, E. (1997). *Mexico's Second Agrarian Reform: Household and Community Responses*. USA: Center for U.S.-Mexican Studies, University of California.
- Duncan, M. (2003). *Domestic Wastewater Treatment in Developing Countries*. London: Editorial Earthscan.
- Escalante, R. (2001). *El mercado de tierras en México*. Chile: Serie Desarrollo Productivo núm. 10, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- FAO (2018). *México rural del Siglo XXI*. Informe: Ciudad de México.
- Galeana, F. (2004). *Who wants Credit? Explaining the Demand for Land Titling in Mexico: Credit and Urbanization in the Ejido Sector*. USA: Stanford University Center for Latin American Studies.
- Herrera, M. (2011). Social change and land tenure regimes in Mexico, A critical review. *Geo-Journal*, 77(1), 633-649.
- Inmobiliare (2006). Los ejes del desarrollo de Hidalgo. *Inmobiliare Magazine*, 36(1), 78-87.
- INEGI (2016). *Actualización del Marco Censal Agropecuario*. Censo: México.
- INEGI (2007). *Censo Agrícola, Ganadero y Forestal 2007*. Censo: México.

- Mansilla, V. (2004). *El drama de la tierra en México. Del siglo XVI al siglo XXI*. México: H. Cámara de Diputados LIX Legislatura, Secretaría de la Reforma Agraria, UNAM y Miguel Ángel Porrúa Editor.
- Marx, C. (1992) [1873]: *El Capital, tomo II*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Marx, C. (1991). *El Capital, tomo III*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Marx, C. (1990). *El Capital, tomo I*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Meneses, M. (2017). *Respuesta local a la economía abierta y cambio de uso de suelo en la Región Tizayuca, 1970-2015*. México: tesis para obtener el grado de maestra en planeación y desarrollo regional. El Colegio del Estado de Hidalgo.
- Morales, C. (2014). Curar o vacunar, dos políticas en tensión: la regularización frente a las reservas territoriales en el desarrollo urbano. En C. Salazar (coord.). *Irregular, Suelo y Mercado en América Latina* (125-158). Ciudad de México: El Colegio de México.
- Morret, C. y Cosío C. (2017). Panorama de los ejidos y comunidades agrarias en México. *Revista Agricultura Sociedad y Territorio*, 14(1), 125-152.
- Neri, E., Rubiños, E., Palacios, O., Flores, H., & Ocampo I. (2013). Evaluación de la sustentabilidad del acuífero Cuautitlán-Pachuca mediante el uso de la metodología MESMIS. *Revista Chapingo. Serie Ciencias Forestales y del Ambiente*, 2(2), 273-286.
- Nuitjen, M. (2003). *Power, community and the state: the political anthropology of organisation in México*. London: Pluto Press.
- Olvera, J. (2002). Algunas consideraciones sobre el crecimiento urbano y dominio pleno de parcelas ejidales en la región Valle de Cuautitlán. *Revista de Estudios Agrarios*, 21(1), 1-29.
- POEH (2007). *Ley de asentamientos humanos, desarrollo urbano y ordenamiento territorial del estado de Hidalgo*. Norma. Hidalgo.
- Poméon, T., Bocuher, F., Cervantes, F. y Fournier, S. (2006). Las dinámicas colectivas en dos cuencas lecheras mexicanas: Tlaxco, Tlaxcala y Tizayuca, Hidalgo. *Revista Agroalimentaria*, 22(1), 49-64.
- Quesnel, A. (2003). Poblamiento, regulaciones agrarias y movilidad en el sur de Veracruz, México. En E. Léonard, A. Quesnel y E. Velázquez (coords.), *Políticas y regulaciones agrarias: dinámicas de poder y juegos de actores en torno a la tenencia de la tierra* (41-71). México: CIESAS/Institut de Recherche Por Le Développement.
- Ramírez, B. & López L. (2015). *Espacio, paisaje, región, territorio y lugar: la diversidad en el pensamiento contemporáneo*. México: Instituto de Geografía-UNAM.
- Reyes, J. (2012). *Atlas de propiedad social y servicios ambientales en México*. México: Instituto de Cooperación para la Agricultura, Cooperación Técnica Registro Agrario Nacional e Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura.
- Rincón, L. & Rodríguez, F. (2013). *Geografía crítica: una perspectiva desde Latinoamérica, Encuentro de Geógrafos de América Latina*. Perú: la Red de Geografía Crítica de Raíz Latinoamericana-GeoRaiza.
- Roldán, E. (2015). *Organización económica y desarrollo regional del estado de Hidalgo: pasado y presente*. México: El Colegio del Estado de Hidalgo.
- Salazar, C. (2014). Los ejidatarios en el control de la regularización. En C. Salazar (coord.), *Irregular, Suelo y Mercado en América Latina* (265-306). México: El Colegio de México, A.C.
- Smith, D., Herlihy, P., Kelly, J., & Ramos, A. (2009). The certification and privatization of indigenous lands in Mexico. *Journal of Latin American Geography*, 8(2), 175-207.
- Stavenhagen, R. (1978). Capitalism and the peasantry in Mexico. *Latin American Perspectives*, 5(3), 27-37.
- Stavenhagen, R. (1975). Collective agriculture and capitalism in Mexico: a way out a dead end. *Latin American Perspectives*, 146-163.

- Velez, F. (1995). *Los desafíos que enfrenta el campo en México, México a la hora del cambio*. México: Cal y Arena.
- Warman, A. (2004). *El Campo mexicano en el Siglo XX*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Zepeda, G. (2000). *Transformación agraria: Los derechos de propiedad en el campo mexicano bajo el nuevo marco institucional*. México: Miguel Angel Porrúa y Centro de Investigación para el Desarrollo.
- Zuñiga, J. & Castillo, J. (2011). Los principales actos de disposición de tierras de propiedad ejidal. *Revista Alegatos*, 78(1), 503-530.

Reto demográfico y ordenación del territorio

Francisco Javier Sanz Larruga¹

Resumen

El “reto demográfico” en Europa y en España constituye en el momento presente uno de sus más importantes desafíos. El despoblamiento rural y la falta de cohesión entre los territorios urbanos y los rurales demandan soluciones urgentes por la grave crisis territorial que supone. Entre otras muchas medidas que deben de adoptarse -que deben partir de una eficaz dinamización demográfica- es preciso emprender también una verdadera política de ordenación del territorio. Analizar las iniciativas normativas que se han adoptado en España recientemente en esta dirección es el objeto de esta ponencia.

Abstract

The “demographic challenge” in Europe and in Spain is currently one of its most important challenges. Rural depopulation and the lack of cohesion between urban and rural territories demand urgent solutions due to the serious territorial crisis it entails. Among many other measures that must be adopted - which must start from an effective demographic revitalization - it is also necessary to undertake a true policy of spatial planning. Analyzing the regulatory initiatives that have recently been adopted in Spain in this direction is the object of this presentation.

Palabras clave

Reto demográfico, dinamización demográfica, ordenación del territorio, ordenación rural, urbanismo.

Keywords

Demographic challenge, demographic revitalization, spatial planning, rural planning, urban planning.

1. Introducción o planteamiento de la cuestión

El objetivo de esta ponencia no es otro que intentar reflexionar desde el punto de vista jurídico acerca de uno de los ejes temáticos propuestos en la 10ª edición del Congreso Internacional de Ordenación del Territorio, el B), relativo a la “cohesión territorial como equilibrio, articulación y coherencia de las políticas sobre el territorio” y, más particularmente, el que se refiere a la “lucha contra la despoblación”. Qué mejor hacerlo en este tema que, constituye en la actualidad, uno de los mayores retos que tiene por delante nuestro país (y la misma Unión Europea) y sus instituciones públicas: el “reto demográfico”. Una de las

¹ Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidade da Coruña. javier.sanz.larruga@udc.es

manifestaciones más importantes de este reto: el creciente despoblamiento rural en torno a lo que se denomina la “España vacía” o “España vaciada”, reclama una pronta respuesta y, en nuestra opinión, una de las claves (no la más importante pero imprescindible) para abordar este problema está en la política de ordenación del territorio.

Después de identificar el debate público desplegado durante el último lustro en España sobre el “reto demográfico” y algunas de las propuestas formuladas, nos centraremos en el análisis de las soluciones jurídicas que se han intentado por parte del Estado español y por las Comunidades Autónomas para tratar de solucionarlo. Mas en concreto, nos limitaremos al análisis de las iniciativas normativas de algunas Comunidades Autónomas desplegadas al efecto y, en particular, en lo que se refiere a los instrumentos de naturaleza territorial.

Concluimos con unas reflexiones finales que se extraen de la doctrina -jurídica y no jurídica- que ha estudiado este tema.

2. El reto demográfico. El debate reciente y sus principales propuestas

Aunque los profundos cambios demográficos que está experimentando el continente europeo y España ya se venían observando desde hace varias décadas, sus consecuencias -caída drástica de la natalidad, progresivo envejecimiento de la población, concentración de la población en las áreas urbanas y abandono del rural, etcétera-, sólo recientemente el “reto demográfico” ha pasado a conformar una parte relevante de la agenda política y de la preocupación de los poderes públicos. En efecto, durante el último lustro son muy abundantes las iniciativas que se han producido con relación al reto demográfico, tanto a nivel de la Unión Europea como en el Estado español que aquí, solo brevemente, podemos reseñar (DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ, J. L., 2021; SANZ LARRUGA, 2021, 29 y ss).

Por lo que se refiere a la Unión Europea, en tiempos recientes, el problema demográfico ha sido primeramente debatido en el Comité de las Regiones y en el Parlamento Europeo, para acabar reflejándose -ya propagada la pandemia del COVID-19- en las conclusiones del Consejo de la Unión Europea de 8 de junio de 2020 y en el Informe de la Comisión Europea sobre “el impacto del cambio demográfico” (17 de junio de 2020). En esta respuesta de la Unión Europea hay una llamada a abordar política y jurídicamente el problema, poniendo de relieve, entre otros muchos aspectos del mismo, su “dimensión regional y local” y la necesidad de desarrollar políticas públicas con soluciones sostenibles y, en particular, sobre las zonas rurales. No hace falta enfatizar aquí que, teniendo en cuenta el principio de subsidiariedad que, en todo caso, debe orientar la aplicación de las políticas de la Unión, el art. 174 del *Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea* establece claramente los objetivos de su política de “cohesión económica, social y territorial”.

En cuanto a la respuesta de las instituciones públicas españolas al debate sobre el “reto demográfico”, un hito muy relevante es la *VI Conferencia de Presidentes* que tuvo lugar el 17 de enero de 2017 y en el que se acordó impulsar medidas específicas para hacer frente a los desafíos demográficos, a la par que se encargaba el Gobierno de España -contando con la colaboración de las Comunidades Autónomas- de una “Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico”. Al mismo tiempo, se creaba por el Gobierno de España la figura del *Comisionado del Gobierno frente al Reto Demográfico*, que tendría como cometido principal la elaboración de la referida Estrategia. Por fin, en el Consejo de Ministros de 29 de marzo de 2019 se aprobó -a propuesta del ya citado Comisionado- el *Acuerdo sobre las Directrices Generales de la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico*, cumpliendo así el encargo al Gobierno por parte de la VI Conferencia de Presidentes. Las Directrices plantean “plantean una Estrategia de carácter global y transversal, desde una perspectiva multidisciplinar y con la participación

de todos los departamentos ministeriales, que diseñe una respuesta conjunta y de futuro para paliar la problemática del progresivo envejecimiento poblacional, del despoblamiento territorial y de los efectos de la población flotante”.

Pocas semanas antes de la declaración oficial por la OMS de la pandemia del COVID-19 (11 de marzo de 2020), con motivo del establecimiento de la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales se creó el *Ministerio para Transición Ecológica y el Reto Demográfico*, reafirmando de este modo el compromiso del Gobierno en la lucha contra el despoblamiento rural. En el marco de las medidas que comenzaron a proponerse con motivo de los devastadores efectos de la crisis sanitaria para la reactivación económica, en las conclusiones del Dictamen de la Comisión sobre “Reconstrucción Social y Económica” de *Congreso de los Diputados* (aprobado por el Pleno de 22 de julio de 2020), en el apartado dedicado a la “vertebración territorial y reto demográfico”, se subraya la necesidad de “redefinir el modelo territorial, minimizando la brecha de la densidad poblacional y extendiendo oportunidades a los territorios más afectados por la despoblación”; entre las medidas que se propone se contempla la de “definir y aprobar un *modelo de gobernanza multinivel*, que facilite la reconstrucción y el desarrollo del plan de revitalización económica en las zonas más afectadas por el reto demográfico, que promueva la *coordinación y cooperación entre los distintos niveles de gobierno territorial*, y que impulse la colaboración público-privada para el desarrollo de proyectos” (n.º 94). En las mismas fechas (en julio de 2020), fue presentado por el Gobierno el *Plan España Digital 2025* recoge un conjunto de medidas, reformas e inversiones, articuladas en diez ejes estratégicos, alineados a las políticas digitales marcadas por la Comisión Europea. De sus diez “ejes estratégicos”, el primero se propone “Garantizar una conectividad digital adecuada para el 100% de la población, promoviendo la desaparición de la brecha digital entre zonas rurales y urbanas”. Esta conectividad digital -cuya meta para el 2025 es lograr un 100% de cobertura a 100 Mbps- está llamada a “impulsar la vertebración económica, social y territorial del país” y “la dotación de infraestructuras de conectividad más allá de las concentraciones urbanas favorece la desconcentración de población y actividades, y promueve la igualdad de derechos y oportunidades en el territorio, lo que contribuye a su vez a resolver los desafíos planteados por el reto demográfico y ecológico”.

El *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*, presentado por el Presidente del Gobierno, a comienzos del mes de octubre de 2020, se presenta como “proyecto de País que traza la hoja de ruta para la modernización de la economía española, la recuperación del crecimiento económico y la creación de empleo, para la reconstrucción económica sólida, inclusiva y resiliente tras la crisis de la COVID, y para responder a los retos de la próxima década”. Entre sus “objetivos-país” se recoge el relativo a “una España que promueve la calidad y eficiencia de las administraciones públicas y de los servicios públicos que presta, favoreciendo la confiabilidad de la ciudadanía mediante la accesibilidad y una rápida capacidad de respuesta. Y que se preocupa por la calidad de los servicios, en los pequeños núcleos de población y municipios de la España rural en riesgo demográfico”. Además, una de las diez “políticas palanca” que contempla está la relativa a la “Agenda urbana y rural y lucha contra la despoblación”. Por último, en mayo de 2021, la Ministra para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico presentaba el *Plan de Recuperación: 130 medidas frente al reto demográfico* -a modo de concreción sobre el mundo rural del referido “Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia”-, estructurado en diez ejes de actuación, el último de los cuales se refiere a las “reformas normativas e institucionales para abordar el reto demográfico” (Eje 10º). Un total de 130 actuaciones orientadas hacia un amplio conjunto de objetivos “que impulsen la igualdad de oportunidades y la vertebración territorial, mediante: la diversificación económica de las zonas más desfavorecidas, el impulso de la innovación; la plena conectividad digital; el reforzamiento de los vínculos rurales y urbanos; la puesta en

valor del territorio y de sus posibilidades endógenas de crecimiento; la adecuada prestación de los servicios básicos; o la incorporación de la perspectiva demográfica en el proceso de toma de decisiones del Gobierno”.

3. La ordenación del territorio y otros instrumentos territoriales para luchar contra la despoblación rural

3.1 *Un intento frustrado de “política rural de Estado”: la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural*

La Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural se aprobó en virtud de la competencia del Estado sobre las bases de ordenación general de la economía y sin perjuicio de las competencias de las Comunidades Autónomas sobre desarrollo rural (cfr. su art. 1º). Con una intención de “alcanzar una acción pública coordinada y complementaria” a las Comunidades Autónomas, tiene como objetivo fundamental mejorar la “cohesión económica y social de los diversos territorios” (cfr. art. 1,2). Para tal fin, los “programas de desarrollo rural sostenible” (PDRS) son el instrumento principal para la planificación de la actividad de la Administración General del Estado sobre el mundo rural (cfr. art. 5º).

Limitándonos solamente a sus aspectos e instrumentos territoriales podemos resumirlos del siguiente modo:

1.º En el Capítulo 2º del Título I (Programación para el desarrollo rural sostenible) se regula su “ámbito territorial de aplicación” en el que se prevé una “delimitación y calificación de zonas rurales” distinguiendo tres tipos de “zonas rurales”: las “zonas rurales a revitalizar”, “zonas rurales intermedias” y “zonas rurales periurbanas” de acuerdo -de mayor a menor- con el dificultades de vertebración territorial (densidad de población, niveles de renta, aislamiento geográfico, etc.) (cfr. art. 10,1)

2.º En el Capítulo 3º del mismo Título I, en materia de “cooperación entre Administraciones Públicas”, además de los “convenios de colaboración” se prevé la elaboración por el Estado de unas “Directrices Estratégicas Territoriales de Ordenación Rural” con el objeto de “contribuir a la ordenación rural” y para orientar la aplicación de las medidas contenidas en los PDRS (cfr. art. 12). El Consejo para el Medio Rural, publicó en abril de 2010, el “documento de referencia para la elaboración de directrices estratégicas territoriales de ordenación rural”.

3.º En el Capítulo 5º (del mismo Título I) donde se desarrollan “acciones generales para el desarrollo rural sostenible” se recoge, entre otras, la relativa a la “planificación ambiental” sobre elaboración por el Gobierno -en colaboración con las Comunidades Autónomas- del Plan Estratégico Nacional del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad (cfr. art. 19)

4.º Por último, en el Capítulo VI (también del Título I) sobre “medidas para el desarrollo rural sostenible”, se establece una disposición sobre “urbanismo y vivienda”, con el fin de “perseguir un desarrollo urbanístico del medio rural adaptado a sus necesidades, para hacerlo compatible con la protección ambiental y para facilitar el acceso a las viviendas en el medio rural (cfr. art. 33).

Aunque la Ley 45/2007 sigue vigente y a lo largo del debate sobre el “reto demográfico” algunas instituciones y expertos han reclamado su recuperación y reactivación, lo cierto es que desde el final del “programa de desarrollo rural sostenible” (2010-2014) no ha tenido aplicación práctica. Entre otros muchos factores, la débil aplicación de esta normativa por la Administración General del Estado ha topado con el entramado de competencias exclusivas

que con relación a los temas rurales tienen las Comunidades Autónomas. Como señalan PINILLA Y SÁEZ, no obstante, la descentralización autonómica operada por la Constitución Española de 1978, “no se ha logrado (...) consolidar un sistema eficaz y estable para la solución de los problemas territoriales en España, ni en los aspectos económicos ni en los políticos”. Aunque la aplicación de la PAC en España ha coadyuvado ha promovido intereses proyectos en las zonas rurales, no ha sido suficiente para llevar a cabo una verdadera ordenación rural que sigue siendo una asignatura pendiente. Por este motivo buen puede afirmar J. G. REGIDOR (2017) que el desarrollo rural el España es una “política de Estado inaplazable”.

No obstante, a los efectos de la ordenación del territorio resulta útil el criterio que incluye -para la aplicación de los PDRS- sobre la delimitación y calificación de las zonas rurales; también haber procedido a definir legalmente el concepto de “medio rural” (según su art. 3, a) “el espacio geográfico formado por la agregación de municipios o entidades locales menores definido por las Administraciones competentes que posean una población inferior a 30.000 habitantes y una densidad inferior a 100 habitantes por Km²”).

3.2 *Propuestas de naturaleza territorial formuladas en el debate sobre el reto demográfico a nivel del Estado español*

Al calor del debate sobre el “reto demográfico” en España han sido innumerables las medidas propuestas para abordar la crisis territorial existente en las zonas rurales: institucionales (como la aprobación del “Estatuto de los Pequeños Municipios”), económicas y financieras, fiscales (como la aplicación de la “discriminación positiva fiscal” sobre las actividades económicas en el medio rural), accesibilidad a los servicios públicos, conectividad electrónica (la iniciativa “territorios rurales inteligentes”), comunicación y defensa de la identidad rural, etc. (DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ, J. L., 2021; SANZ LARRUGA, 2021, 135 y ss.). Limitándonos a las propuestas sobre el modelo territorial e instrumentos relacionados con la ordenación del territorio, realizadas sobre la base de la “política de cohesión territorial” se han destacado las siguientes ideas:

1.º La “gobernanza multinivel” que promueva la coordinación y cooperación interadministrativas (“territorios en red”), siempre dentro del leal respecto a la distribución de competencias respectivas.

2.º La descentralización de ciertos organismos públicos para hacerlos más accesibles los habitantes de las zonas rurales; todo ello, unido a la simplificación administrativa y la reducción de las cargas burocráticas.

3.º La creación de entes comarcales para las zonas más afectadas por la despoblación rural el reforzamiento de las competencias de las Diputaciones Provinciales; igualmente, se recomienda la creación de entidades supramunicipales para la gestión de servicios comunes; también la promoción de entidades de colaboración intermunicipal.

4.º La promoción y aprobación del “Estatuto de los pequeños municipios” (de menos de 5.000 habitantes); también se vuelve a replantear el tema de la “planta municipal” y en particular de las “fusiones de municipios”.

5.º La ordenación del territorio constituye -como defenderemos al final- una política fundamental para la aplicación coherente de todas las políticas sectoriales que concurren sobre las zonas rurales y también desde la necesaria perspectiva “urbano-rural” (SANZ LARRUGA, 2020, 161 y ss); y también el urbanismo en los pequeños municipios -tanto la planificación como su gestión- está llamada a desarrollar un rol clave (GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ, 2019).

6.º La ordenación rural -multifuncional y endógena- que la Ley 45/2007 ha pretendido abordar a nivel estatal pero que, en su mayor parte, está (debería estar) en manos de las

Comunidades Autónomas por las competencias que implica (DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ, 2020, 217 y ss.).

Todas las instituciones que han intervenido en el debate del “reto demográfico” han insistido en la necesidad de aplicar este tipo de medidas institucionales y territoriales. En el Informe del Senado de 2015 -sobre el despoblamiento rural- se demandaba una mayor coordinación en las Administraciones Públicas en sus competencias sobre el rural; en el *Documento de Acción. Listado de medidas para luchar contra la despoblación* la FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS (FEMP, 2017) sugiere la elaboración de “un mapa de las zonas de prioridad geográfica y unidades funcionales demográficas”, la redefinición de la categoría europea de “zonas escasa y muy escasamente pobladas”, la aplicación en todas las iniciativas normativas y de planificación el informe sobre “impacto demográfico”; y, en un Informe del CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ESPAÑA sobre *El medio rural y su vertebración social y territorial* (2018) se reclamaba a aplicación de una verdadera “política rural de Estado”.

En la respuesta institucional del Gobierno del Estado, concretada en las *Directrices Generales de la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico* (2019), como “proyecto de país” se incide en la necesidad de una coordinación y cooperación de todas las Administraciones (“multigobernanza institucional”: Gobierno de España, Comunidades Autónomas, Entidades locales y Unión Europea) y en una “simplificación normativa y administrativa” para los pequeños municipios con el fin de facilitar la gestión de sus ayuntamientos. Además, se proclama la necesaria alineación entre sus propuestas y los propósitos de la Estrategia en cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y de la Agenda 2030. Pero echamos en falta mayores concreciones de cómo articular la “cohesión” y la “vertebración territorial” que se propugnan.

Posteriormente, poco después de la presentación por el Gobierno de España del *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia* (2021), el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico publicó su *Plan de Recuperación: 130 medidas ante el Reto demográfico* (2021). En este documento programático encontramos una referencia más explícita a la política territorial:

“El reto demográfico, la *cohesión territorial*, es un desafío de país, que exige decisión en la toma de medidas, orientando la acción de gobierno hacia aquellos espacios más afectados por la desigualdad territorial: los pequeños municipios y las áreas rurales.

La experiencia ha demostrado que el *modelo de concentración territorial no ha tenido un efecto impulsor sobre territorios próximos*, y ello ha tenido como consecuencia principal la falta de equidad social, que se ha materializado en la diferencia de oportunidades para unos y otros en función de su lugar de residencia.

De ahí, la necesidad de *recuperar los planteamientos del desarrollo territorial policéntrico con el objetivo de promover el impulso de las pequeñas y medianas ciudades, así como de los territorios rurales*. Impulsar un verdadero desarrollo rural supone realizar inversiones transformadoras en estos territorios para favorecer la movilidad y para lograr su plena conexión con el mundo global; supone creer en ello y asumir que la riqueza no se sitúa sólo en lo urbano y metropolitano; supone creer en la sostenibilidad en su sentido amplio; supone apostar por la educación, la formación y la investigación de acuerdo con los nuevos retos; supone impulsar una clase empresarial local, sin excluir al capital exterior y supone integrar lo urbano y lo rural, para aproximarlos, para lograr una *mayor cooperación interterritorial*.

Implica, además, *promover la ordenación del territorio* y en definitiva apostar por un nuevo modelo productivo y territorial en estrecha relación con la dinámica de un mundo globalizado, que debe tender a un *mayor equilibrio territorial*, a una mayor equidad social y a una mayor sostenibilidad ambiental” (*Plan de recuperación*, p. 13)

En definitiva, hay en este último documento un mayor análisis del aspecto territorial del reto demográfico y sus vías de solución. De las medidas que se recogen en su “Eje 10º) -sobre reformas normativas e institucionales para abordar el reto demográfico- destacamos las relativas al “Estatuto básico de los pequeños municipios”, la aplicación de la “evaluación del impacto demográfico”, la reforma de la “financiación autonómica y local”, el “impulso de la gobernanza multinivel frente al reto demográfico”, la “estrategia conjunta de desarrollo transfronterizo con Portugal” y el “impulso de la Agenda 2030 a nivel local”. En todo caso, son orientaciones de trabajo en la agenda normativa del Estado sin que, hasta el momento presente, se haya concretado en disposiciones normativas concretas.

3.3. *Las iniciativas jurídicas de las Comunidades Autónomas para abordar el reto demográfico y la lucha contra el despoblamiento rural. Referencia a los instrumentos territoriales*

3.3.1 Breve referencia a la Ley de Ordenación del Territorio de Castilla y León de 1998 y el declive demográfico

Como destaca el Prof. MÍGUEZ MACHO (2020, 423), la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Castilla y León es la primera ley española que contiene una referencia al declive demográfico que esta Comunidad padece con especial virulencia. En efecto, al definir las determinaciones obligatorias que deben contener sus “Directrices de Ordenación del Territorio” dispone en su art. 10, 1, g) los “Criterios de actuación en áreas desfavorecidas por declive económico o demográfico, por situaciones de incomunicación u otras desventajas objetivas, o por existencia de riesgos naturales o tecnológicos”. Sin embargo, como sigue señalando el citado profesor, en las “Directrices esenciales de ordenación del territorio de Castilla y León” aprobadas por la Ley 3/2008, de 17 de junio (en cuya exposición de motivos hay una referencia a la despoblación de la Comunidad que, “disminuye la presión sobre el medio natural, que se está recuperando notablemente, pero también retroceden actividades agropecuarias que contribuían a su conservación”) sólo hay un punto -el 5.5- sobre el tema de la despoblación. En el Capítulo 5º de las Directrices -titulado “Hacia una Comunidad Sostenible” recoge una directriz sobre el “fomento del arraigo en el medio rural”:

“La acción pública tendrá como objetivo prioritario *favorecer el mantenimiento de la población en los núcleos rurales y el asentamiento de nuevos habitantes*. A tal efecto:

- a) Debe garantizarse el futuro de las explotaciones agrarias, favoreciendo la incorporación a la actividad de mujeres y jóvenes, y dotándolas de estructuras y usos adecuados, en convivencia con las masas forestales y con zonas de pastizales viables para la explotación ganadera.
- b) Se incentivarán las actividades agrícolas y ganaderas en los espacios con riesgo de abandono, compensando a quienes residen en el medio rural menos accesible, en especial cuando desarrollen prácticas sostenibles o iniciativas de industria agroalimentaria de primera transformación.
- c) Se fomentará la producción agroalimentaria de calidad con arraigo en las culturas locales, y asimismo las explotaciones ganaderas con razas autóctonas de Castilla y León, por su impacto positivo en los usos del territorio y en la conservación del paisaje.
- d) Se facilitará el trabajo en red de las agencias de desarrollo local, para lo que se reconocerá su capacidad de diagnóstico y se incrementará su capacidad de iniciativa, potenciando sus recursos” (punto 5.5).

3.3.2 Aragón y la Directriz Especial de Política Demográfica y contra la Despoblación de 2017

Aragón es uno de los territorios más profundamente afectados por la despoblación rural y una de las Comunidades Autónomas que con más antelación han aprobado instrumentos públicos para abordar el problema. El *Plan Integral de Política Demográfica* fue aprobado por la Cortes de Aragón el 6 de septiembre de 2000, recogiendo una panoplia de medidas relativas a las familias, a la inmigración y al fomento de del reequilibrio territorial. En la actualidad su instrumento más reciente es la *Directriz especial de Política Demográfica y contra la Despoblación de Aragón* aprobada por el Decreto 165/2017, de 31 de octubre del Gobierno de Aragón. Esta directriz tiene como base jurídica la *Estrategia de Ordenación Territorial de Aragón* aprobada mediante el Decreto 202/2014, de 2 de diciembre que, a su vez, recogía entre otras la “Estrategia 10.3.E3. Plan Integral de política demográfica y contra la despoblación”. Además, la Directriz especial responde a lo establecido en el artículo 22 del texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio de Aragón (aprobado mediante Decreto Legislativo 2/2015, de 17 de noviembre).

Como complemento al anterior instrumento territorial y, en general, para desarrollar la *Estrategia de Ordenación Territorial de Aragón* se acaba de desarrollar el “índice sintético de desarrollo territorial de municipios y comarcas” que permite conocer el nivel de desarrollo territorial de los municipios y comarcas aragoneses con base en indicadores de situación de los distintos factores territoriales de desarrollo y evaluar el grado de cohesión territorial de la Comunidad Autónoma.

Sobre la efectividad práctica de estos instrumentos de naturaleza territorial, recogemos la opinión de SÁEZ PÉREZ, L. A., AYUDA, M. I. y PINILLA, V. (2015), para quienes en Aragón las políticas autonómicas frente a la despoblación son muy prolijas pero apenas han sido implementadas; en cambio, las estrategias más urgentes, de repoblación han sido protagonizadas desde ayuntamientos y redes locales. Más recientemente, LATASA ZABALLOS (2020, 147 y ss.) se muestra muy crítica con el desarrollo de la política de ordenación del territorio en Aragón: “la autonomía aragonesa ha dejado de lago la política de planificación territorial y se ha centrado en la política económica” (p. 147), y con relación a la “Directriz especial de Política Demográfica”, según su opinión, no se tienen noticias de que se haya puesto en marcha (p. 148); también se echa en falta, la “gobernanza territorial”: “falta coordinación entre los diferentes niveles de la administración (incluidas las comarcas) y entre departamentos gubernamentales y faltan órganos y mecanismos de participación para el caso concreto de la ordenación del territorio” (p. 148).

Refiriéndose al caso de Aragón afirma BIELZA DE ORY (2003), afirma que “los problemas de despoblación no se corrigen sólo con nuevas políticas demográficas reforzando a las familias residentes y atrayendo inmigrantes, sino que hacen falta además políticas de Ordenación del Territorio desde nuevos planteamientos en las relaciones campo-ciudad, que se orienten (...) en la ETE al desarrollo endógeno, al impulso de las cabeceras comarcales, al multifuncionalismo rural, a la valorización del patrimonio natural-cultural de cara al turismo sostenible... de modo que se cree empleo, que fije la población en el medio rural aragonés”. Son palabras todavía vigentes.

3.3.3 Galicia y la política de dinamización demográfica. En particular, las Leyes de Ordenación del Territorio y de Dinamización Demográfica de 2021

La despoblación rural en Galicia afecta particularmente al interior de las provincias de Lugo y Ourense, aunque la Comunidad Autónoma ha sido muy activa en el desenvolvimiento de iniciativas ante el reto demográfico. Destaca en este sentido la aprobación en 2013 del *Plan para la dinamización demográfica de Galicia 2013-2016. Horizonte 2020* aprobado por el Parlamento de Galicia el 8 de abril de 2013. Este Plan había sido precedido de la aprobación de la Ley 3/2011, de 30 de junio de apoyo a la familia y la creación en 2012 de una *Comisión no permanente de estudio para la elaboración de un plan de dinamización demográfica de Galicia*. El Plan se fundamenta en cinco principios rectores: sensibilización, igualdad, protección de la familia, participación y cooperación y dimensión transversal. Además en 2016 se creó el *Observatorio de Dinamización Demográfica* (por Decreto 104/2016, de 28 de julio).

Desde la perspectiva urbanística, la Ley 1/2019, de 22 de abril, de rehabilitación y de regeneración y renovación urbanas de Galicia, presta especial atención a los núcleos rurales en estado de abandono, proponiendo formas de actuación que posibilitan su rehabilitación, mediante un procedimiento público de venta, registros municipales y una plataforma informática, a nivel autonómico, para la difusión de dichos procedimientos (cfr. sus arts. 62 a 65). A estos efectos, prevé el art. 62,1 que:

“Los ayuntamientos podrán declarar núcleo rural en estado de abandono a los núcleos constituidos por la agrupación de varias edificaciones con uso de vivienda junto con el espacio público que las aglutina y les confiere su carácter, o bien estructurados de acuerdo con alguna de las tipologías características de los núcleos rurales tradicionales, y en el que todas o la mayor parte de las edificaciones residenciales están desocupadas y en estado de ruina”.

Más recientemente, en 2021, la Xunta de Galicia ha promovido varias iniciativas legislativas de gran interés en el tema que nos ocupa. En primer lugar, nos referimos a la Ley 1/2021, de 8 de enero de 2021, de Ordenación del Territorio de Galicia y, más concretamente, sus referencias a la “dinamización demográfica”. Así, entre sus fines y objetivos fundamentales en materia de ordenación del territorio está el de “promover el impulso y la dinamización demográfica de Galicia a través del desarrollo sostenible y el equilibrio territorial y social, de forma que se creen entornos favorables para el asentamiento de la población” (art. 3, d). Dentro del sistema territorial gallego hay unos espacios que se consideran prioritarios para esta dinamización demográfica: el “sistema rural y costero” de manera que según el art. 8º:

“1. Los instrumentos de ordenación del territorio prestarán una especial atención al medio rural y costero no urbano de Galicia, con el objetivo de promover el equilibrio territorial y desarrollar medidas de impulso demográfico que aseguren la permanencia en el territorio de su población, contribuyendo a la viabilidad de las actividades económicas que puedan desarrollarse en el mismo que sean compatibles con la defensa de sus valores sociales, económicos, culturales y medioambientales.

2. Los instrumentos de ordenación del territorio tendrán en cuenta las formas territoriales históricas de nuestro territorio, procurando estrategias que preserven y mantengan la coherencia con las mismas, asumiendo la identidad territorial como factor positivo de referencia, creación, respeto e innovación”.

Además, al establecer las determinaciones mínimas del contenido de las “Directrices de Ordenación del Territorio” se contemplan, entre otros muchos, el “planteamiento de los objetivos sociales, económicos y ambientales relacionados con el territorio, teniendo en

cuenta, entre otros, los criterios de desarrollo territorial sostenible, impulso demográfico, accesibilidad universal y lucha contra el cambio climático” (art. 24,1, d), así como, los “criterios de actuación en áreas desfavorecidas por el declive económico o demográfico, situaciones de incomunicación, otras desventajas objetivas o la existencia de riesgos naturales o tecnológicos” (art. 24,1, n). De otra parte, al prever la “declaración de proyectos de interés autonómico”, una de las actuaciones que se consideran susceptibles de tal declaración son “que las actuaciones previstas posean una función vertebradora y estructurante del territorio, de impulso y de dinamización demográfica, o que sirvan para desarrollar, implantar o ejecutar políticas sectoriales previstas en la legislación sectorial...” (art. 41,2,c) 2º).

Pocas semanas después de haber sido aprobada la nueva Ley de Ordenación del Territorio de Galicia, se promulgó la Ley 5/2021, de 2 de febrero, de Impulso Demográfico de Galicia, una Ley que es pionera en la materia. Define por primera vez en España lo que se entiende “impulso demográfico”:

“conjunto de medidas dirigidas al desarrollo sostenible y al logro del equilibrio territorial y social, de modo que se creen entornos favorables para el asentamiento de la población, el desarrollo saludable y el bienestar de la infancia y una libre realización de los proyectos vitales que permita cumplir las expectativas y los deseos de la población de poder formar una familia y aproxime la fecundidad al promedio de la Unión Europea, que promueva el envejecimiento activo y saludable y que facilite el retorno de las gallegas y los gallegos residentes en el exterior y la atracción de nueva población al territorio de la Comunidad Autónoma de Galicia” (art. 3, c)

También define y prevé la aplicación del procedimiento de evaluación de “impacto demográfico”, definido como:

La “identificación y valoración de los diferentes efectos y resultados de una norma o de una política pública en el comportamiento de la población, al objeto de neutralizar posibles efectos que dificulten o impidan el impulso demográfico” (art. 3, e)

La Ley 5/2021 prevé a lo largo de su texto un extenso elenco de políticas pública medidas para promover el “impulso demográfico” en Galicia (cfr. su Título II), bajo una serie de principios “rectores” (cfr. art. 4) y de “actuación” (cfr. art. 5). Entre éstos últimos se prevé el del “equilibrio territorial”, “a través de una ordenación equilibrada del territorio que garantice el acceso equitativo a las oportunidades y los servicios públicos y corrija las desigualdades entre los diferentes territorios de Galicia y las zonas de interior y de costa y, particularmente, la polarización entre el medio rural y el urbano” (art. 4, e). Entre los contenidos de mayor densidad territorial citamos los siguientes:

1.º La previsión de varios principios de actuación que tienen que ver con la “gobernanza territorial”: “transversalidad”, “colaboración y cooperación”, “coordinación” “responsabilidad pública”, “participación” (cfr. art. 5º).

2.º Los “criterios de actuación y organización para el impulso demográfico”: la “incorporación de la perspectiva demográfica” en la producción normativa y en todas las políticas y actuaciones públicas (cfr. art. 7º), complementado con el “análisis del impacto demográfico” (art. 8º) y la exigencia de informes periódicos e indicadores (cfr. art. 9). También se establecen criterios de actuación para las actuaciones de las administraciones locales y su apoyo (cfr. arts. 12 y 13). Por último, se prevé el fomento de la colaboración de las Administraciones Públicas con el sector privado y el “tercer sector social” (cfr. art. 14 y 15), así como una llamada a garantizar la “participación ciudadana en la elaboración de sus instrumentos de planificación y evaluación de las políticas de impulso demográfico” cfr. art. 16).

3.º Sobre la “gobernanza” del impulso demográfico los arts. 19 a 22 prevén la organización administrativa encargada para ello: “Comisión para el impulso demográfico” (como “órgano de colaboración y cooperación entre la Administración autonómica, los municipios y las Diputaciones provinciales”), “Comisión técnica”, “Observatorio gallego de dinamización”.

4.º Entre las zonas de atención prioritaria se identifica el “Medio rural y costero no urbano”: es decir, según el art. 3, j) las “zonas intermedias (ZIP) y zonas poco pobladas de Galicia (ZPP), según la clasificación del grado y subgrado de urbanización de las parroquias gallegas realizada por el Instituto Gallego de Estadística”.

5.º En el extenso Título II -sobre las “políticas públicas para el impulso demográfico”- destacamos -a los efectos de este trabajo- su Capítulo 6º sobre “equilibrio territorial” en donde se contienen una serie de disposiciones sobre “valorización del medio rural y costero no urbano” (cfr. art. 77, con medidas públicas para “poner en valor el trabajo y la vida” en estos lugares y para “promover” la identidad que quienes viven allí), la “consideración de los desequilibrios demográficos” en el diseño de las políticas y servicios públicos (cfr. art. 78), “accesibilidad de los servicios públicos” (cfr. art. 80), “movilidad” (cfr. art. 81), etc.

6.º También entre las medidas del capítulo sobre “equilibrio territorial” destacamos el que se denomina “responsabilidad social territorial”, es decir, “todas aquellas acciones desarrolladas por empresas u organizaciones, dentro de su responsabilidad social corporativa, que supongan un incremento del empleo local, una valorización del patrimonio natural y cultural de la zona y/o una mejora de las condiciones de vida de la población residente en la zona de influencia, incidiendo de este modo en el desarrollo sostenible e integrador del medio rural y costero no urbano” (art. 101,3). Responsabilidad que las Administraciones públicas deberán fomentar en toda la sociedad y que se determinará reglamentariamente (cfr. art. 103,4).

En mi opinión, la Ley pese a sus ambiciosos objetivos y el gran número de políticas públicas que implica, carece de suficientes instrumentos de aplicación territorial. De hecho el propio concepto del “impulso demográfico” aunque dirigido al “logro del equilibrio territorial y social” tiene por objeto crear “entornos favorables para el asentamiento de la población, el desarrollo saludable y el bienestar de la infancia y una libre realización de los proyectos vitales que permita cumplir las expectativas y los deseos de la población de poder formar una familia y aproxime la fecundidad al promedio de la Unión Europea, que promueva el envejecimiento activo y saludable y que facilite el retorno de las gallegas y los gallegos residentes en el exterior y la atracción de nueva población al territorio de la Comunidad Autónoma de Galicia” (art.3, c). Salvo las referencias al “medio rural y costero no urbano” -ya citadas- no hay más criterios territoriales para la aplicación detallada de sus contenidos y medidas. Faltan, en definitiva, instrumentos para poder gestionar esta política transversal de la dinamización demográfica, salvo que nos remitamos a los de cada una de las políticas que afecta su transversalidad.

Otra de las nuevas leyes de la presente legislatura en la Comunidad Autónoma de Galicia es la Ley 11/2021, de 14 de mayo, de recuperación de la tierra agraria de Galicia, cuyos objetivos están perfectamente alineados con la política del reto demográfico y contra el abandono del medio rural. En su Exposición de Motivos hay una referencia expresa al reto demográfico en el sentido de que:

“la ley no solo es un instrumento que permita hacer frente al reto demográfico al promover la recuperación de asentamientos poblacionales que progresivamente vengán a reducir el problema de la despoblación del rural, sino que también constituye una apuesta clara por la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, en la medida en que facilita la movilidad y disponibilidad de tierras y crea unas condiciones de desarrollo de las iniciativas de emprendimiento agroganadero y forestal más equitativas entre géneros...” y,

“...teniendo en cuenta la función social del derecho de propiedad, conforme a lo dispuesto en el artículo 33 de la Constitución española, la principal motivación de la presente ley es luchar contra el abandono y la infrautilización de las tierras y facilitar base territorial suficiente a aquellas explotaciones que la precisan, al tiempo que procurar anticiparse a los incendios y trabajar, en definitiva, por la recuperación demográfica y por la mejora de la calidad de vida de la población en el rural”.

Sin que sea posible profundizar aquí en el interesante contenido de esta Ley -que tiene por objeto “establecer el marco general para la gestión de la tierra agroforestal, su ordenación de usos, la prevención y la lucha contra su abandono, el fomento de su recuperación y la incorporación de personas jóvenes a la actividad agraria, con el fin de garantizar la sostenibilidad del sector agroforestal...” (art. 1º)-, nos parece una iniciativa territorial de gran interés práctico para resolver uno de los problemas del mundo rural gallego. Teniendo como precedentes la regulación sobre la conservación de la superficie agraria útil y el Banco de Tierras de 2007 (SANTIAGO IGLESIAS, 2010; FERNÁNDEZ SOMOANO, 2020), la Ley 11/2021, ofrece una reordenación en la gestión de la tierra agroforestal, con una ordenación de usos y con instrumentos de planificación específicos, así como con un procedimiento ágil de movilización de tierras declaradas en “abandono” o “infrautilizadas”. También, prevé la creación de “aldeas modelo” para la “recuperación de la actividad económica y social de los terrenos de antiguo uso agrícola, ganadero y forestal circundantes a la aldea y particularmente de aquellos que se encuentren en situación de abandono e infrautilización, así como de los núcleos incluidos en ellas...” (art. 79,1) (MÍGUEZ MACHO, 2021).

3.3.4 Castilla-La Mancha y la Ley de Medidas Económicas, Sociales y Tributarias frente a la Despoblación y para el Desarrollo del Medio Rural de 2021

En 2014, la Comunidad de Castilla-La Mancha aprobó la *Estrategia para el desarrollo de zonas con despoblamiento y declive socioeconómico de Castilla la Mancha*. Posteriormente, su Consejo de Gobierno acordó el 26 de abril de 2016, la definición de cinco áreas geográficas con necesidades específicas de desarrollo, así como el inicio de los trámites para la implementación de inversiones territoriales integradas en Castilla-La Mancha (ITI), con el objetivo de fomentar nuevas actividades en zonas especialmente deprimidas, por problemas de despoblamiento y declive socioeconómico. Las *Inversiones Territoriales Integradas* son un instrumento arbitrado por la normativa europea que facilita el apoyo a las acciones integradas en un territorio, permitiendo combinar la financiación vinculada a diferentes objetivos temáticos y a diversos programas operativos apoyados por los diferentes fondos Estructurales y de Inversión Europeos (FEIE). El Objetivo central de la Estrategia es la recuperación sociodemográfica de las zonas ITI, por medio de tres vectores de desarrollo: digitalización del territorio, fomento de la actividad económica y aprovechamiento sostenible de los recursos disponibles.

Muy recientemente, el Parlamento de esta Comunidad Autónoma ha aprobado la Ley 2/2021, de 7 de mayo, de Medidas Económicas, Sociales y Tributarias frente a la despoblación y para el Desarrollo del Medio Rural de Castilla-La Mancha. Su objeto es, tal como expresa su art. 1,1:

“regular y establecer principios de actuación y medidas tendentes a la consecución de un desarrollo integral del medio rural en Castilla-La Mancha, prestando especial atención a la lucha frente a la despoblación, así como a garantizar servicios básicos e igualdad de oportunidades para sus habitantes y propiciar el desarrollo económico y social del medio rural para alcanzar la cohesión social y territorial, en el marco de una cultura de igualdad entre mujeres y hombres que garantice el desarrollo sostenible”

Y, en cuanto a su “gobernanza” el art. 1,2 prevé que: “articulará la acción pública coordinada de las diferentes Administraciones, con competencias en las políticas sectoriales de aplicación en el medio rural y de lucha contra la despoblación. Se garantizará la participación de los actores sociales y económicos presentes en el territorio regional”. Entre sus fines está el de “Impulsar el equilibrio y la cohesión social, económica y territorial, así como el desarrollo integral del medio rural, como principios básicos para luchar contra la despoblación, fomentando una redistribución justa y equitativa de los recursos entre el medio rural y urbano” (art. 3, c). La propia Ley define, en su art. 5,1, a), el “desarrollo rural integral” como el: “proceso de planificación socioeconómica regional, realizado de modo transversal, con la finalidad de articular políticas plenas que garanticen el progreso y la cohesión económica y social del medio rural”. Y, en todo caso, uno de sus objetivos fundamentales es el de: “Frenar los procesos de despoblación del medio rural, implementando medidas de acción positiva dirigidas a las personas que viven en los núcleos comprendidos en las zonas rurales que sufren el fenómeno de la despoblación y el declive socioeconómico” (art. 4, b).

Por lo que se refiere a los aspectos más estrechamente vinculados con las medidas e instrumentos territoriales, podemos sintetizarlos como sigue:

1.º El Título II -sobre “Zonificación, categorización y planificación”- prevé la delimitación de “zonas rurales integradas por agrupaciones de municipios” al objeto de concretar y aplicar las medidas derivadas de la planificación y programación prevista en la Ley (cfr. arts. 9; (cfr. art. 9). Para tal fin, se establecen unos criterios para la “categorización del mundo rural” (criterios demográficos, de actividad económica, de usos del suelo y de accesibilidad en relación al medio urbano) (cfr. art. 10) una tipología de las zonas rurales que distinguen cuatro categorías: “zonas escasamente pobladas”, “zonas en riesgo de despoblación”, “zonas rurales intermedias”, y “zonas rurales periurbanas” (cfr. arts. 11 a 15).

2.º Sobre los instrumentos de planificación y programación, la Ley prevé dos modalidades: la Estrategia Regional frente a la Despoblación y la Estrategia Regional de Desarrollo Rural (cfr. arts. 17-19). En particular, la “Estrategia regional frente a la despoblación” “determinará los objetivos y actuaciones a desarrollar por la Administración Regional en las zonas escasamente pobladas y en riesgo de despoblación, mecanismos de financiación, así como la evaluación y seguimiento de la misma a través de indicadores idóneos y útiles de tipo cuantitativo o cualitativo, que permitan medir la consecución de sus objetivos” (art. 18,1).

3.º En el Título IV -sobre “Cohesión económica, social, territorial del medio rural”- se contiene en el Capítulo 3º relativo a la “cohesión territorial” diversas referencias a las infraestructuras de transporte (cfr. art. 69), fomento de energías renovables (cfr. art. 70), eficiencia en el consumo de agua (cfr. art. 71), etc. También se contempla una serie de criterios sobre los instrumentos de ordenación territorial y urbanística “que se refieran a ámbitos territoriales afectados por los objetivos y fines de la presente ley tendrán en consideración a éstos, debiendo propiciar además el uso racional de los recursos naturales, armonizar los requerimientos de la economía, el empleo, la cohesión social, la igualdad de trato y de oportunidades, la salud y la seguridad de las personas y la protección del medio ambiente...”; en este apartado se dispone la posibilidad de que, “Sin perjuicio de las competencias de otras Administraciones y en los términos señalados en la normativa de ordenación territorial y urbanística y de régimen local, la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha podrá establecer fórmulas voluntarias de cooperación técnica con los pequeños municipios de nuestra región para la elaboración y tramitación de sus planes urbanísticos como instrumentos idóneos tanto para la correcta ordenación de su territorio, como para la puesta en valor de su patrimonio cultural, paisajístico y arquitectónico y, en definitiva, para su pleno desarrollo”.

Se trata, a mi juicio, de una normativa que tiene mucho más en cuenta los aspectos relativo a la ordenación territorial, lo cual puede facilitar su aplicabilidad. Además, para que los contenidos de la Ley no se queden en meros deseos, su Título V regula el importante tema de la “financiación de las medidas para el desarrollo del medio rural y frente a la despoblación”.

4. Reflexiones finales

El Profesor LÓPEZ RAMÓN (2019), en su valiosa síntesis del proceso histórico del despoblamiento rural en España, pone de relieve que la lucha contra este fenómeno “forma parte (...) de la ordenación territorial, cuya finalidad consiste en corregir los desequilibrios que provoca el espontáneo crecimiento económico”; y, en efecto, es en esta política de ordenación del territorio donde, sigue diciendo el autor, “disponemos de herramientas conceptuales y de técnicas administrativas útiles para combatir la despoblación rural”. De la misma opinión es MÍGUEZ MACHO quien, en un estudio sobre las “medidas de ordenación territorial y urbanística frente a la despoblación” (2020), afirma que el camino adecuado para abordar el problema de la despoblación es la “ordenación del territorio”, una política pública que ofrece una “planificación conjunta” y un “tronco vertebrador” de cuantas medidas se puedan promover. Una política pública que, además, sigue afirmando el autor, en España es competencia de las Comunidades Autónomas, lo que “no impide que el Estado puede establecer unos criterios básicos que tienen que ser respetados por la ordenación territorial” (p. 438). Pero, como demuestra el mismo autor, hay “cierta desconexión entre los instrumentos de ordenación del territorio y los de desarrollo del mundo rural que aconsejaría la integración de ambas perspectivas” (p. 439) y que también la “ordenación urbanística debería contribuir a la lucha contra la despoblación del medio rural” (p. 439). Más concretamente, el mismo Profesor defiende que, de una parte, los instrumentos de ordenación del territorio (directrices, estrategias, planes) para abordar el problema de la despoblación deberían contener, al menos, “tres tipos de determinaciones básicas: las dirigidas a identificar las áreas del territorio que se deben considerar despobladas o en riesgo grave de despoblación; las relativas a la concreción de los usos productivos del suelo admisibles en esas zonas que habría que fomentar; y la planificación de las infraestructuras y servicios necesarios para facilitar en ellas la implantación de actividades productivas” (p. 424); también “sería muy conveniente la integración en la legislación de ordenación del territorio de los planes de desarrollo rural previstos en la legislación sobre la materia” (p. 427). Y, de otra parte, el Profesor compostelano señala varios ejemplos de cómo la ordenación urbanística podría favorecer la dinamización rural: la desincentivación y “corrección del urbanismo disperso”, la “rehabilitación edificatoria en el medio rural” y el fomento del “acceso a la vivienda en el mundo rural” (p. 430-438).

Por consiguiente, para luchar contra el reto demográfico y la despoblación rural una de las claves está en el diseño y desarrollo de una verdadera política de ordenación del territorio (ESCOLANO Y DE LA RIVA, 2003) y, como parte de ella, una ordenación rural que, a mi juicio, apenas ha existido en nuestro país. Por su parte, F. COLLANTES (2020) -tras advertir del pobre balance de la democracia española en torno a la despoblación y al desarrollo de las áreas rurales- se plantea “¿será capaz la democracia española de abrir una nueva etapa?” a la vez que pone de manifiesto los obstáculos que se interpusieron en el pasado en el camino de una acción política más decidida y mejor orientada: “la inercia europea que posiciona el desarrollo rural como un modesto complemento de la política agraria común continúa siendo poco prometedora” y los partidos políticos “no han alcanzado un consenso sólido acerca de la necesidad de afrontar la cuestión rural desde un enfoque territorial”.

La amplitud de miras de la nueva ordenación territorio -el “enfoque de comprensividad”- se conjuga muy bien la reciente reconsideración en la misma de los espacios rurales y de las relaciones urbano-rurales (FARINÓS, 2020).

Es la hora, por lo tanto, de las Comunidades Autónomas y de una verdadera ordenación del territorio que está en sus manos. Una ordenación que -como dice MOLINA IBAÑEZ (2019)- “debe propiciar un territorio jerarquizado y cohesionado, con una dimensión global e inter-relacional local, el aprovechamiento sostenible de sus recursos, la creación de riqueza y empleo, a través de la calidad, la diferenciación y seguridad y, por supuesto, el bienestar social”; sólo si “las Comunidades Autónomas integran lo local con las instituciones políticas dominantes en cada territorio y se determinan estrategias con el Estado español en consonancia con las políticas de la UE, podemos abordar un verdadero desarrollo territorial sostenible, con gran impronta rural y en estrecha conexión con lo urbano” (p. 167); además, concluye, “sin un consenso político y territorial, no alcanzaremos soluciones que determinen un verdadero cambio de tendencia. Los territorios despoblados y desfavorecidos requieren también compromisos sociales y una mayor unión entre sus agentes sociales y las instituciones, a efectos de resolver los verdaderos problemas estructurales de estos territorios, jerarquizarlos internamente, dimensionarlos, evaluarlos y considerar inversiones temporales con unos objetivos concretos” (p. 168).

Son aplicables a nuestro tema objeto de estudio las palabras de RANDO BURGOS (2020) al concluir su monografía sobre el *Régimen Jurídico de la Gestión Territorial*, y, en general, sobre la política de ordenación del territorio en España: “el momento actual es el más idóneo para replantear lo realizado hasta el momento (...) pero, ante todo sentarse las Administraciones para desde el consenso, la lógica y la negociación coplanificar y cogestionar desde el punto de vista territorial, olvidando las esferas competenciales, borrando los límites administrativos y aunando esfuerzos con la meta común de lograr un territorio ordenado, pero también sostenible, realista con sus propuestas (que sean ejecutables, alcanzables), reequilibrado, vertebrado (...) y por supuesto (...) dando la voz y haciendo participe a la ciudadanía, incorporando sus necesidades” (453-454). Y, también, es muy aprovechable -a nuestros efectos- su idea final: “los instrumentos de planificación territorial nacen en el momento en que se aprueban y la gestión territorial es el medio para llegar a su madurez y lograr la meta” (454).

En todo caso, como precisa la *Agenda Territorial 2030. Un futuro para todos los lugares* de la Unión Europea (diciembre de 2020), *es necesario actuar*. En Europa, las crecientes desigualdades entre lugares (así, a modo de ejemplo, por la despoblación de las zonas rurales) “han alcanzado un nivel crítico”; “es preciso emprender acciones más coordinadas a todos los niveles geográficos y de gobernanza a fin de garantizar unas perspectivas de futuro positivas para todos los ciudadanos, comunidades y lugares de Europa. Es hora de atender mejor y afrontar adecuadamente las repercusiones territoriales de las políticas sectoriales”.

Referencias bibliográficas

- Bielza de Ory, C. (2003). “Problemas socioeconómicos y territoriales de la despoblación y principios de intervención de políticas públicas”, en Escolano, S. & De la Riva, J. (eds.) (2003). *Despoblación y ordenación del territorio*, Institución Fernando el Católico, Zaragoza
- Collantes, F. (2020). “Tarde, mal y ¿quizá nunca? La democracia española ante la cuestión rural”, en *Panorama Social*, n.º 31, pp. 15-32
- Comisión Europea (junio de 2020). *Informe sobre el impacto del cambio demográfico* (disponible en la siguiente dirección de internet: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/demography_report_2020_n.pdf) (consultado el 10 de octubre de 2021)

- Consejo Económico y Social de España (2018). *El medio rural y su vertebración social y territorial*.
- Domínguez Álvarez, J. L. (2020). “El agotamiento de las políticas públicas relacionadas con el desarrollo rural”, en *Rural Renaissance: Derecho y Medio Rural*, M. M. Fernando Pablo & J. L. Domínguez Álvarez (Dirs.), Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 217-243
- Domínguez Álvarez, J. L. (2021). *Comunidades discriminadas y territorios rurales abandonados. Políticas públicas y Derecho Administrativo frente a la despoblación*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor
- Escolano, S. & De la Riva, J. (eds.) (2003). *Despoblación y ordenación del territorio*, Institución Fernando el Católico, Zaragoza
- Farinós Dasi, J. (coord.) (2020). *Marco legal y procedimental de la ordenación del territorio en España: diagnóstico y balance*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor.
- Fernández Somoano, M. B. (2020). *De la ordenación del territorio a los bancos de tierras, Propuestas para combatir el despoblamiento*, Andevira, Santiago
- García-Moreno Rodríguez, F. (2019). “Hacia una regulación flexibilizadora del urbanismo en los pequeños municipios, principalmente del planeamiento y la gestión urbanística, como medio estructural para atraer nueva población al mundo rural”, en *La Despoblación del Mundo Rural. Algunas propuestas (prácticas y realistas) desde los ámbitos jurídico, económico y social para tratar de paliar o revertir tan denostado fenómeno*, F. García-Moreno Rodríguez (Dir.), Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, pp. 295-342.
- Gobierno de España (2019). *Directrices Generales de la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico* (su texto está disponible en la siguiente dirección de internet: https://www.mptfp.gob.es/dam/es/portal/reto_demografico/Estrategia_Nacional/directrices_generales_estrategia.pdf.pdf (consultada el 10 de octubre de 2021).
- Gobierno de España (2021). *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia* (vid. la información disponible en la dirección de internet: <https://planderecuperacion.gob.es/>) (consulta el 10 de octubre de 2021).
- Latasa Zaballós, I. (2020). “El procedimiento de la planificación territorial en Aragón”, en Farinós Dasi, J. (coord.) (2020). *Marco legal y procedimental de la ordenación del territorio en España: diagnóstico y balance*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, pp. 117-152.
- López Ramón, F. (2019). “La lucha contra la despoblación rural”, *Anuario del Gobierno Local*, 1, pp. 125-147.
- Míguez Macho, L. (2020). “Medidas de ordenación territorial y urbanística frente a la despoblación”, *Instituzioni del Federalismo*, 2, pp. 419-439.
- Míguez Macho, L. (2021). “Nuevos instrumentos jurídicos para la ordenación territorial y agraria de Galicia”, Sanz Larruga, F. J. & Míguez Macho, L. (Dirs.), Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 444 y ss.
- Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (2021). *Plan de Recuperación. 130 medidas frente al Reto Demográfico* (tu texto está disponible en la siguiente dirección de internet: https://www.miteco.gob.es/es/reto-demografico/temas/medidas-reto-demografico/plan_recuperacion_130_medidas_tcm30-524369.pdf) (consultado el 10 de octubre de 2021).
- Molina Ibáñez, M. (2019). “Dimensión territorial de la despoblación. Aproximación al papel de las políticas públicas en el entorno europeo”, en *España: geografía para un Estado posmoderno*, Farinós, J., Ojeda, J. F., & Trillo, J. M. (Eds.), AGE/Geocrítica, Madrid/Barcelona.
- Pinilla, V. & Sáez, L. A.: *La despoblación rural en España: génesis de un problema y políticas innovadoras*, Centro de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo de Áreas Rurales (CEDDAR).
- Rando Burgos, E. (2020). *Régimen jurídico de la gestión territorial*, Tirant lo Blanch, Valencia.

- Regidor, J. G. (2017). “Desarrollo rural en España: una política de Estado inaplazable”, *Documentación social. Revista de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada*, 185, pp. 103-119.
- Sáez Pérez, L. A., Ayuda, M. I. & Pinilla, V. (2015). *Activismo local y parsimonia regional frente a la despoblación en Aragón: una explicación desde la economía política*, Documento de trabajo 2015-04, Facultad de Economía y Empresa, Universidad de Zaragoza.
- Santiago Iglesias, D. (2010). “La organización administrativa del Banco de Tierras de Galicia: lo sociedad pública BANTEGAL y la Comisión Técnica de Precios y Valores”, *Dereito: Revista Xuridica da Universidade de Santiago*, vol. 19, n.º 1, pp. 71-95.
- Sanz Larruga, F. J. (2018). “Las interdependencias entre el medio urbano y rural: el entorno agrario y paisajístico de las ciudades”, *Retos del desarrollo urbano sostenible e integrado*, M. R. Alonso Ibáñez (Dir.), Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 161-191.
- Sanz Larruga, F. J.: (2021). “Cohesión territorial, reto demográfico y dinamización rural: las limitadas pero necesarias respuestas desde el Derecho”- en el libro colectivo: *Derecho y Dinamización e innovación rural*, F. J. Sanz Larruga y L. Míguez Macho (Dir.), Tirant lo Blanch, Valencia.
- Unión Europea (2020). *Agenda Territorial 2030. Un futuro para todos los lugares* (vid. información sobre la Agenda en la siguiente dirección de internet: <https://territorialagenda.eu/es/>) (consultada el 10 de octubre de 2021).

El artículo 45 de la Constitución Española: ¿la administración forestal como mecanismo de cohesión territorial? Especial a los agentes forestales*

Francisco José García Salas¹

Resumen

A lo largo de esta ponencia se analizará la relación que existe entre los agentes forestales y el artículo 45 de la Constitución en relación a la cohesión territorial, junto a la inclusión o no, por parte de la Administración, de medidas concretas y específicas destinadas a este colectivo para alcanzar las metas y objetivos en materia medioambiental.

Abstract

Throughout this presentation, the relationship between forestry agents and article 45 of the Constitution in relation to territorial cohesion will be analyzed, together with the inclusion or not, by the Administration, of concrete and specific measures aimed at his group to achieve the goals and objectives in environmental matters.

Palabras clave

Cohesión territorial. Constitución. Agentes forestales.

Keywords

Territorial cohesion. Constitution. Forestry agent.

1. Planteamiento general

Desde una perspectiva puramente teórica, el medio ambiente se configura como un concepto difícil y complejo, pues sobre él intervienen o confluyen diferentes áreas o sectores tan dispares como el derecho, la economía, la educación o la política. Desde una perspectiva práctica, la situación aún resulta más compleja, puesto que el medio ambiente se extiende a todas las materias, a todas las Administraciones y a su ámbito competencial, o a cuestiones físicas tan evidentes como la degradación del entorno urbano y no urbano, el calentamiento global o la extinción de especies animales y plantas.

¹ Personal Investigador de la Universidad de Málaga. fgsalas@uma.es

* Este trabajo ha sido realizado en el marco del Grupo de Investigación del Plan Andaluz de Investigación, Desarrollo e Innovación SEJ-650 “Parámetros de sostenibilidad e implicaciones Jurídico-Sociales de las Tecnologías Habilitadoras: aspectos regulatorios de la inteligencia artificial aplicada” (PASOS) de la Universidad de Málaga.

Ante esta situación, existen voces que alertan de la gravedad de no cuidar al medio ambiente o de no velar por un medio ambiente sano, pues ello podría acarrear problemas de difícil o imposible reversibilidad, que, sin duda, van a afectar al ser humano. Tal planteamiento parece tener su respuesta a través de artículo 45 de la Constitución Española², pues impone la obligación de conservar y proteger el medio ambiente a todas las Administraciones, así como la consiguiente sanción o sanciones –tanto en vía administrativa como en vía penal– para quienes vulneren dicho mandato, aunque en este caso remite al legislador ordinario para su configuración.

Por tanto, la cuestión parece clara: conservación y defensa del medio ambiente por parte de todas las Administraciones, y sanciones –penales y administrativas– para quienes atenten contra el medio ambiente, pero ¿el artículo 45 la Constitución solo se limita a la protección y defensa del medio ambiente?, o ¿también cabría la posibilidad de que el art. 45 de la Carta Magna se articule como mecanismo de cohesión territorial?, y ¿esa cohesión territorial articularse como un mecanismo de protección y defensa del medio ambiente o de acercamiento de la administración al ciudadano?. De una lectura rápida podría deducirse que no existe ningún tipo de relación. Sin embargo, en un análisis más sosegado de este artículo, pudiera parecer que efectivamente sí que existe dicha relación, no solo por la referencia de ‘a todas’ las Administraciones, sino porque dichas Administraciones actúan a través de personas: sus empleados públicos, y aquí es donde entra en juego, entre otros, la figura del agente forestal.

Por tanto, una de las hipótesis descansaría sobre la base de la determinación del concepto de cohesión territorial, para continuar con un análisis centrado en el art. 45 de nuestra Constitución para determinar si del mismo se puede colegir la existencia de una verdadera cohesión territorial que descansa sobre la administración forestal, y en su caso, de las viviendas y agentes forestales.

A pesar de lo anterior, la respuesta a dichas cuestiones no resulta sencilla, aunque se podría aventurar que la Administración Forestal y los Agentes Forestales –con independencia de la denominación específica establecida por cada Administración– se configuran como una pieza básica en la cohesión del territorio, es decir, como elemento vehicular para conectar todo el territorio nacional, comunitario y hasta internacional, pues este colectivo se encuadra dentro una estructura que se desarrolla a través de la red de recursos humanos y materiales que se destinan a tal fin, en todas las Administraciones Públicas y en todo el territorio nacional.

Antes de continuar, dejar indicado que esta situación lleva a otros ámbitos, jurídicos y no jurídicos, tales como la sostenibilidad o conservación ambiental, economía circular, economía verde, inteligencia territorial y ordenación inteligente,... y cuyo análisis resulta aquí imposible por cuestiones de extensión³; la determinación y precisión son una parte importante para concretar, comprender y poder planificar determinadas políticas, actuaciones, programas,

² Para una mayor profundidad sobre el artículo 45 de la Constitución, se dejan indicados a efectos meramente indicativos, entre otros, VELASCO CABALLERO, F. (2018): «Artículo 45», en M. RODRÍGUEZ-PIÑERO y BRAVO FERRER y M.E. CASAS BAAMONDE (dirs.): *Comentarios a la Constitución*. Boletín Oficial del Estado, Ministerio de Justicia, Tribunal Constitucional y Wolters Kluwer, pp. 1366-1374; PÉREZ SOLA, N. (2017): «El derecho-deber de protección del medio ambiente», *Revista de derecho político*, 100, pp. 949-986; o TORRES LÓPEZ, M.A. y ARANA GARCÍA, E. (2018): *Derecho ambiental*, Madrid, Tecnos.

³ AAVV. (2020): *Inteligencia territorial y regulación económica*, Navarra, Aranzadi; SOTO MOYA, M.M. (2019): *Objetivos de desarrollo sostenible y economía circular*, Albolote, Comares; AAVV. (2009): *Sostenibilidad Local. Una aproximación urbana y rural*, Observatorio de la Sostenibilidad en España-Fundación Universidad de Alcalá de Henares, p.72. <http://www.upv.es/contenidos/CAMUNISO/info/U0536537.pdf> (consulta 17/06/2021). SANZ LARRUGA, F.J. (2011): «Sostenibilidad ambiental y derecho administrativo: ¿nuevo remedio ante la crisis económica o una exigencia constitucional? A propósito de la nueva Ley de Economía Sostenible», *Actualidad Jurídica Ambiental*, 2, pp. 10-16; o RODRIGO, Á. J. (2015): *El desafío del desarrollo sostenible. Los principios del derecho internacional relativos al desarrollo sostenible*, Madrid, Marcial Pons.

actividades... pero no se puede olvidar, que dentro de éstos, debe hacerse siempre referencia a mecanismos de protección ambiental, pues de nada serviría llevar a cabo una actuación, sin la correspondiente correlación preventiva, de preservación o denuncia.

Otra de las hipótesis sobre las que se va a trabajar es la proyección de la relación existente entre la cohesión territorial y la administración forestal, así como la proyección que esta ha tenido sobre las políticas y planes medioambientales que en la actualidad está desarrollando la Administración General del Estado. Para ello se tomará como referencia el estudio de las fuentes del derecho, tales como la Ley, la costumbre y los principios generales del derecho, u otros tales como la doctrina científica u otro tipo de documentos relevantes para este trabajo de investigación.

2. La cohesión territorial: una aproximación al concepto

No se pretende bajo este epígrafe efectuar un pormenorizado desarrollo del concepto de cohesión territorial, sino tan solo determinar una definición que permita entender el papel que en este punto lleva a cabo la Administración Forestal en general, y los Agentes Forestales en particular, pues es un concepto que presenta una disparidad de criterios y falta de uniformidad en la doctrina⁴, por lo que resultaría imposible sintetizar aquí, ni siquiera someramente las diferentes concepciones del mismo.

Así las cosas, habría que determinar con mayor o menor precisión cómo ha tratado la legislación el concepto de cohesión territorial⁵; para ello, hay que recurrir necesariamente al Tratado de la Unión Europea –en adelante TUE⁶– así como al Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea –en adelante TFUE⁷–, sin perjuicio de cualquier otra norma que pudiera resultar de aplicación⁸.

El TUE establece en su preámbulo que la Unión Europea promoverá el «fortalecimiento de la cohesión y la protección del medio ambiente, y [desarrollará] políticas que garanticen que los avances en la integración económica vayan acompañados de progresos paralelos en otros ámbitos», para indicar en su artículo 3.3 que la Unión Europea «fomentará la cohesión económica, social y territorial [...]».

Por su parte, el TFUE configura como competencia compartida de los Estados miembros y la Unión Europea –en adelante UE–, entre otras, la cohesión económica, social y territo-

⁴ Entre otros, puede consultarse a AAVV (2009): *El concepto de cohesión territorial. Escalas de aplicación, sistemas de medición y políticas derivadas*, Madrid, Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles, 50; MUÑOZ DE BUSTILLO LLORENTE, R. (2002): «La cohesión territorial: Unión Europea y fondos estructurales», *Cuadernos Relaciones Laborales*, 20, 1, pp. 57-96; MORA ALISEDA, J. (2011): «Desarrollo y cohesión en la Península Ibérica: el problema de la ordenación territorial», *Finisterra: Revista Portuguesa de Geográfica*, 46, 91, pp. 157-158; ORTEGA MORENO, I. (2018): «Hacia la cohesión territorial de Europa: perspectiva de la ordenación el territorio y el urbanismo», *Revista de Estudios Europeos*, 71, pp. 381-395; o CAMACHO BALLESTA, J.A. y MELIKHOVA, Y. (2010): «Perspectiva territorial de la Unión Europea: el largo camino hacia la cohesión territorial», *Cuadernos geográficos*, 47, pp. 169-188.

⁵ El origen de este concepto se podría situar en el Tratado de Ámsterdam (Diario Oficial de las Comunidades Europeas núm. C 340/3, de 10 de noviembre de 1997), aunque la definición del concepto podría extraerse del Tratado de Roma de 1957 en sus artículos 2 y 3 (se utiliza la versión original del Tratado de Roma de 1957, en su versión italiana, alojado en la página web oficial del Parlamento Europeo. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:11957E/TXT&from=ES> (consulta 27/09/2021).

⁶ *Vid.* Diario Oficial de la Unión Europea núm. C 83/16, de 30 de marzo de 2010.

⁷ *Vid.* Diario Oficial de la Unión Europea núm. C 83/49, de 30 de marzo de 2010.

⁸ Al respecto, y sin perjuicio de otras, puede verse el art. 36 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (Diario Oficial de las Comunidades Europeas núm. C 364/17, de 18 de diciembre de 2000).

rial⁹, mientras que el Libro Verde sobre la Cohesión Territorial, indica que ésta «consiste en garantizar un armonioso desarrollo de todos esos lugares y lograr que sus habitantes puedan aprovechar al máximo sus características inherentes. Por ello, es un medio para transformar la diversidad en un activo que contribuya al desarrollo sostenible de la UE en su conjunto»¹⁰.

A nivel nacional, regional y/o local no existe, salvo error, ninguna norma cuya rúbrica haga referencia expresa a “cohesión territorial”¹¹, sin embargo, ello no implica que en nuestro ordenamiento exista normativa que haga referencia expresa a este concepto¹². Así, el art. 1 de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes¹³ dispone que el objeto de la norma es «garantizar la conservación y protección de los montes españoles, promoviendo su restauración, mejora, sostenibilidad y aprovechamiento racional, apoyándose en la solidaridad colectiva y la cohesión territorial»; sin embargo, la norma no ofrece ninguna definición al respecto, aunque sí parece inferirse cierta relación entre la cohesión territorial y el medio ambiente, lo que implicaría necesariamente concretar el papel que desempeña la Administración Forestal y los empleados públicos destinados a la conservación y defensa del entorno natural o ambiental, con especial referencia a los agentes forestales.

Por tanto, habría que recurrir al ámbito doctrinal para poder obtener una definición de cohesión territorial, a pesar de la falta de uniformidad en torno a este concepto, tal y como se apuntó con anterioridad. La cohesión territorial se podría definir como el mecanismo por el cual «[...] las instituciones europeas presten más atención al impacto regional de sus actividades desde el principio. Para ello, deben atisbar las necesidades concretas de las regiones de toda Europa»¹⁴, trabajando «en red con las autoridades locales y regionales» a través de la suma de territorios¹⁵. También se podría definir como «todas aquellas actuaciones públicas con traducción presupuestaria que contribuyen a reducir las disparidades de renta disponible entre regiones o a mitigar los efectos de tales disparidades sobre la calidad de los servicios públicos»¹⁶.

En definitiva, la cohesión territorial se podría identificar con un concepto jurídico indeterminado cuyo objetivo principal es la articulación de medidas permitan la igualdad de los ciudadanos, con independencia del lugar de residencia, es decir, un mínimo común denominador de determinados servicios, e impulsados y promovidos por las diferentes Administraciones Públicas.

Mucho se ha escrito sobre lo dispuesto en el art. 45 de la Constitución Española, pero lo que interesa aquí es saber si de la configuración que establece el constituyente, se puede

⁹ Así lo establece en el artículo 4.2.c) del TFUE.

¹⁰ Vid. COMISIÓN EUROPEA, *Libro Verde sobre la cohesión territorial. Convertir la diversidad territorial en un punto fuerte*, p. 3.

¹¹ Así se desprende del buscador del Boletín Oficial del Estado. https://boe.es/buscar/boe.php?accion=-Mas&id_búsqueda=_eElCuzFhVU5LVW51TEp4aHJ3ZUM4ZGo1WkprN3UyOG5pbDI1bW5kM5bC9Bcy9NWlg3RG9LRy9ZUnl-vSGNzSkVWRHhjmUp3VE9BUU5ZVzhrRndNTU1BOUdZRUluMXNscjB5OWplcXhvTlN3VzgwRGhCRENmQSs2QWtlUnkvb-3JQY0VKWVpydEwzY0NUU1lQK2YzNmhrYUJIN05FT0dYkR2QTdGUk9qOUZ0TWY0eGdmclEzdmZOQ0RKSFPdDY3ZFFzTzYxakovUG5mV2NhSDdJUUVVmqnhLeleNEUmorOWEzbVo3LzVfZHpYK0x0a25ub250SUpbMmlFbGUrejBxUHFUzR-GakdGWEttT1BhVkrYakZOSDRiUHR5OGZwQUwwUy9YQUVcbG5Gb0pjQWw59-0-50 (consulta 27/09/2021).

¹² A modo de ejemplo puede consultarse, a nivel estatal, la Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones (BOE núm. 114, de 10 de mayo de 2014); o a nivel autonómico, el DECRETO 6/2020, de 23 de junio, del Presidente del Principado, de segunda modificación parcial del Decreto 13/2019, de 24 de julio, del Presidente del Principado de Asturias, de reestructuración de las Consejerías que integran la Administración de la Comunidad Autónoma (Boletín Oficial del Principado de Asturias núm. 121, de 24 de junio de 2020).

¹³ BOE núm. 280, de 22 de noviembre de 2003.

¹⁴ FERNÁNDEZ PALOMO, L. (2010), «Objetivo, cohesión territorial», *Europa junta*, Ed. Consejería de la Presidencia de la Junta de Andalucía, 134, p. 10.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ DE LA FUENTE, Á (2005): *Los mecanismos de cohesión territorial en España: un análisis y algunas propuestas*, Madrid, Fundación Alternativas, p. 8.

desprender alguna relación con la cohesión territorial. Una simple lectura del referido artículo llevaría a colegir que del mismo no se desprende ninguna cuestión en relación a la cohesión territorial; sin embargo, una lectura más detenida y sosegada permite establecer dicha relación, en la medida en que el constituyente impone la obligación de proteger, conservación el medio ambiente, así como sancionar, a todas las Administraciones Públicas, lo que supone el establecimiento de una red administrativa, política, social y territorial que se extiende en todo el territorio nacional, tal y como se analizará en el epígrafe siguiente, y en la que los Agentes Forestales juegan un papel fundamental.

2.1 *El artículo 45 de la Constitución y la cohesión territorial*

La redacción actual del artículo 45 de la Constitución Española no permite colegir, al menos directamente, una relación entre cohesión territorial y administración forestal, y menos aún, en relación a los agentes forestales.

Sin embargo, parece que de una relectura del artículo 45 del texto constitucional sí podría inferirse tal relación, pues la Carta Magna impone a todos los poderes públicos la obligación de velar «*por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva*»; esa obligación se proyecta, entre otras cuestiones, sobre la administración forestal, y por extensión, sobre los agentes forestales, al recaer en este colectivo la obligación de conservar y defender el medio ambiente.

La relación entre el artículo 45 de la Carta Magna, la cohesión territorial y la administración forestal, no se concentra en una mera obligación de los poderes públicos de velar por la protección, defensa y conservación del medio ambiente, sino que se proyecta directamente sobre la propia configuración de la administración forestal; precisamente esta administración se establece, *per se* por mandato constitucional, lo que unido a la transversalidad del medio ambiente y la transversalidad competencial y de la Administración Pública, supone la implantación en todo el territorio nacional de una estructura de medios materiales y humanos, que descansa, sin perjuicio de otros, sobre las casas forestales y los agentes forestales. Y aquí es donde entra en juego la cohesión territorial y social.

La configuración actual de la administración forestal se proyecta como una red establecida por cada una de las viviendas forestales, como patrimonio integrado en el medio ambiente y en las zonas naturales, y respetuoso con aquellos, que además pueden dársele otros usos administrativos. Buena parte de estos inmuebles o estructuras se encuentran enclavadas en zonas rurales, lo supone que la administración —en general y la forestal en particular— llegue a todas las partes del territorio nacional, sin demasiada dificultad; lo que debería hacer la administración con competencias en la materia, sería potenciar y fomentar este tipo de estructuras para efectuar una verdadera cohesión territorial y social.

Por otra parte, las viviendas forestales van a estar habitadas por los agentes forestales, lo que va a suponer un elemento dinámico en torno a la casa forestal y la zona donde se encuentra enclavada, lo que va a suponer la integración del agente en el entorno social de la vivienda, aunque dicha cuestión será desarrollada en el epígrafe siguiente. Además, la figura del agente forestal en la vivienda forestal supone la fijación de la población al territorio, pues se configuraría como una administración aún más cercana¹⁷, que la de las propias entidades locales. Pero la fijación al territorio no solo viene por el establecimiento del agente forestal

¹⁷ Puede verse, entre otros, a MORELL OCAÑA, L. (2003): «Los servicios de la Administración cercana», *Revista de Estudios de la Administración Local*, 292-293, pp.45-98.

en la vivienda, sino porque puede ayudar a fijar al resto de la población al territorio, en la medida en que los miembros de este colectivo van a integrarse y a necesitar de la red social del entorno o del municipio donde se enclave la vivienda.

En definitiva, esta situación supone que las viviendas forestales y los agentes se configuran, dada su situación dentro de la administración forestal, como un mecanismo para la vertebración del territorio nacional y consolidación y fijación de la población a éste, garantizando la igualdad en toda la geografía nacional, en la medida en que están desplegados en cualquier punto.

2.2 *La cohesión territorial y la administración forestal*

Resulta evidente que el medio ambiente se extiende a todas las materias, a todo tipo de suelo, a todas las Administraciones y a su ámbito competencial, desde el nivel comunitario hasta el nivel local. Por tanto, resultaría interesarse plantearse si la administración forestal¹⁸ se configura como el mecanismo idóneo para la cohesión del territorio nacional. La respuesta es afirmativa, pues el entramado jurídico y no jurídico que proyecta esta parte de la Administración sobre el territorio, la configura como idónea para llegar a cualquier punto de España y entrelazar los mecanismos necesarios para que la cohesión territorial sea una realidad.

Aunque el análisis se centre en los Agentes Forestales y en las Administraciones territoriales, pues de otro modo este trabajo excedería en mucho de las pretensiones del mismo, hay que hacer referencia a otras administraciones y colectivos que, sin duda colaboran, cooperan y actúan en defensa del medio ambiente. Así, resultaría conveniente hacer referencia, entre otros, a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, a los diversos Colegios Profesionales, a los ingenieros de montes, a los ingenieros técnicos forestales, a los ambientólogos, geógrafos, biólogos, arquitectos, o cualquier otro con competencias en materia ambiental, que de una forma u otra, ayuden o coadyuven a la consecución de lo establecido en el art. 45 de la Constitución Española, y con su actividad, contribuyan a la cohesión del territorio.

La configuración de la Administración forestal implica una amplia red de recursos humanos –y materiales– desplegados en todo el territorio nacional, que se extienden a todas las administraciones, con especial incidencia en las Administraciones territoriales o en aquellas no territoriales, con competencias específicas en materia de protección, conservación y defensa del medio natural. Atendiendo a lo anterior, habría que distinguir tres niveles de actuación: la Administración General del Estado, la Administración de las Comunidades Autónomas y la Administración Local.

A nivel nacional, los Agentes Forestales pueden ayudar a cohesionar el territorio –sobre todo rural– en la medida en que hagan uso de las distintas casas forestales¹⁹ que existen por

¹⁸ Para mayor profundidad en la administración puede verse, sin perjuicio de otros, a RUIZ-RICO RUIZ, G. (2007): «La participación ciudadana en la protección del medio ambiente: especial referencia a la administración forestal», G.J. RUIZ-RICO RUIZ y N. PÉREZ SOLA (Coords.): *Estudios de derecho ambiental: análisis jurídico y económico de la normativa medioambiental de la Unión Europea y Española: estado actual y perspectivas de futuro*, Valencia, Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 237-252; también a GIL SÁNCHEZ, L. y GONZÁLEZ-DONCEL, I. (2009): «Los inicios de una nueva administración forestal (1848-1860)», *Cuadernos de la sociedad española de ciencias forestales*, 30, pp. 179-194.

¹⁹ Así se desprende de lo establecido en el Real Decreto 2481/1996, de 10 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento del Cuerpo Especial de Guardería Forestal del Estado (BOE núm. 241, de 8 de octubre de 1966).

la geografía española²⁰, donde el Estado ejerza sus competencias, lo que permitiría llegar a todos los lugares, incluidos aquellos más alejados o de difícil acceso, pues el propio Ministerio –en la actualidad el de Agricultura, Pesca y Alimentación– reconoce que para la gestión de los montes, son precisas las casas forestales²¹. Al respecto hay que partir de una premisa básica: el Agente Forestal ejerce esta profesión por su especial relación con la naturaleza, incluida la flora y fauna, lo que a su vez implicaría que vivir en un mundo rodeado de naturaleza no debería suponer impedimento alguno, sino más bien al contrario.

Las casas forestales, además de tejer un entramado administrativo, laboral, profesional, y personal o social, se configuran como un elemento clave en la defensa del medio ambiente, pues en mayor o menor medida existe una vigilancia a cualquier hora del día en los lugares donde se encuentren enclavadas éstas; a este respecto alguien podría advertir que ello supondría una continua actuación por parte del Agente Forestal, que llegara a vulnerar su propia jornada laboral. Sin embargo, dicha teoría no podría compartirse, en la medida en que como empleado público está obligado, no solo a velar por el cumplimiento de la Constitución y el resto de ordenamiento jurídico²², sino que como ciudadano, está obligado por éste a poner en conocimiento de la autoridad competente, cualquier infracción de la normativa vigente²³. Por otra parte, las viviendas o casas forestales podrían ser utilizados como puntos básicos de información de la ciudadanía o como puntos de atención a la ciudadanía –diferentes a la administración local–, que conecten el territorio y a los administrados con el resto de administraciones públicas, servicios y geografía nacional, comunitaria e internacional, en su caso.

Se ha indicado que las casas forestales presentan una dimensión administrativa, laboral, profesional, personal o social, sin perjuicio de otras cuestiones a las que se ha hecho referencia. Desde una perspectiva administrativa, la configuración de las casas forestales supone *de facto*, la implantación efectiva en todo el territorio nacional de la Administración, en su más amplia acepción, pues el Agente Forestal tiene, necesariamente, que estar conectado con la Administración a la que sirve.

Desde una perspectiva laboral o profesional, la habitabilidad del Agente Forestal en el lugar donde esté enclavada la casa forestal va a suponer un impacto en el empleo en general, y en el empleo público en particular, pues este funcionario deberá ser auxiliado por otros organismos, administraciones y particulares; además de la generación de empleo directo o indirecto, el Agente Forestal precisa y necesita de elementos tan sencillos como alimentos, calzado, vestido,... o más complejas como armamento, vehículos o mantenimiento de la vivienda entre otros. En definitiva, la residencia del Agente Forestal en la casa forestal va a suponer la generación de empleo y riqueza en términos generales, además de la generación de las sinergias necesarias para cohesionar todo el territorio nacional allá donde se encuentre.

Por último, y probablemente la más amplia, sea la perspectiva personal o social de las casas forestales y por extensión, de los Agentes Forestales, pues normalmente éste formará parte de una unidad familiar, que a su vez estrecharán lazos con otros ciudadanos, que se

²⁰ En la página web oficial del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, puede consultarse un censo de casas forestales en toda la geografía nacional. <http://data.inia.es/dataset/fototeca-trabajos-forestales/resource/e820a813-1166-4b14-abc6-b2d0495931aa> (consulta: 01/10/2021).

²¹ Al respecto puede verse la página web oficial del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, en el apartado fototeca forestal. https://www.mapa.gob.es/es/desarrollo-rural/servicios/fototeca_forestal.aspx (consulta: 05/10/2021).

²² Cfr. el art. 52 y concordantes del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (BOE núm. 261, de 31 de octubre de 2015).

²³ Así lo impone, por ejemplo, el art. 18 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas o el art. 262 del Real Decreto de 14 de septiembre de 1882 por el que se aprueba la Ley de Enjuiciamiento Criminal –en adelante LECrim– (Gaceta núm. 260, de 17 de septiembre de 1882).

integrarán en la red escolar –en el caso de tener a su cargo menores de edad–, en la red de asistencia sanitaria, en la red prestacional-social –en caso de tener mayores dependientes a su cargo–, en la red cultural, en la vecindad,... en definitiva, el mantenimiento y preservación de determinadas zonas de la geografía española, que presentan dificultades orográficas o de comunicaciones, zonas despobladas...

A nivel autonómico, las casas forestales no presentan el mismo tratamiento²⁴, y por tanto, los Agentes Forestales tampoco. Así, no todas las Comunidades Autónomas han recogido en su ordenamiento jurídico, la posibilidad de ceder las casas forestales a los Agentes Forestales que prestan sus servicios en esta Administración, lo que conlleva la quiebra competencial de la cohesión territorial, pues como se ha tenido la ocasión de esbozar, las casas forestales se integran de lleno en la Administración forestal como parte importante y esencial de la misma, y a su vez, de éstas con el territorio y la sociedad.

No obstante lo anterior, algunas Comunidades Autónomas como Andalucía han reutilizado las viviendas forestales para convertirlos en aulas de la naturaleza, alojamientos y espacios hoteleros, u otros lugares con diversa funcionalidad²⁵; probablemente este no sea el perfil más adecuado para establecer una verdadera política de cohesión territorial o social, pues va a estar caracterizada por la temporalidad frente a la permanencia que ofrecen los Agentes Forestales. En cualquier caso, aunque no se configure como el mecanismo más adecuado, siempre es mejor destinar las casas forestales a otras funcionalidades diferentes para las que fueron creadas, que dejar estas infraestructuras a merced del tiempo y el desuso por completo, pues actuar de este modo supondría abandonar cualquier tipo de política de cohesión territorial por parte de la Administración competente.

El nivel local, probablemente sea el más complejo de todas las Administraciones Públicas, ya que no todas las entidades que lo integran presentan capacidad económica para poder ejecutar un verdadero despliegue de recursos humanos y materiales en materia de protección medioambiental, lo que implica necesariamente que deban y tengan que contar con la colaboración, cooperación y auxilio de otras Administraciones, con especial incidencia en las diferentes Diputación Provinciales²⁶, lo que implica que haya que reforzar este nivel de gobierno para que realmente puedan auxiliar a las entidades con menores recursos en de conservación, defensa y protección del medio ambiente, pues de nada serviría configurar una red jurídica, si no existen medios materiales y humanos que puedan llevarla a cabo.

²⁴ Vid., por ejemplo, el DECRETO 133/1995, de 11 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Cuerpo de Agentes de Medio Ambiente de la Comunidad Autónoma de Canarias (BOC. Núm. 71, de 7 de junio de 1995), frente a la regulación que efectúa, por ejemplo, Cataluña a través de la Ley 17/2003, de 4 de julio, del Cuerpo de Agentes Forestales (BOE núm. 189, de 8 de agosto de 2003) o el DECRETO 266/2007, de 4 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento del Cuerpo de Agentes Rurales (DOGC núm. 5024m de 7 de diciembre de 2007), donde la primera Comunidad sí incluye a las viviendas o casas forestales, frente a la segunda que omite dicha cuestión.

²⁵ Vid., entre otros, a ARAQUE JIMENEZ, E. (2005): «Las nuevas funciones recreativas de los montes. Reflexiones desde un escenario privilegiado: las Sierras de Segura y Cazorla (Jaén)», *Cuadernos de turismo*, 15, 2005, pp. 7-25 o MOLERO LÓPEZ-BARAJAS, E. (2013): «La memoria de los caminos en el parque natural Sierras de Cazorla, Segura y las villas. Patrimonio intangible e identidad territorial», *Revista ph. Instituto Andaluz de Patrimonio Histórico*, 84, p. 65.

²⁶ Tal y como impone el art. 36 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (BOE núm. 80, de 3 de abril de 1985).

3. La administración forestal, los agentes forestales y el plan de recuperación, transformación y resiliencia

Ahora bien, derivado de lo expuesto hasta ahora surge una cuestión importante: ¿ha contemplado el Gobierno a la Administración Forestal y a los Agentes Forestales como mecanismo de cohesión territorial dentro de los planes y políticas en materia medioambiental? Pues bien, tal como se analizará a continuación, se podría indicar que a pesar del importante paquete de medidas destinadas a paliar la despoblación o los retos ecológicos o ambientales por parte de las diferentes Administraciones, sobre todo la Estatal, ésta no ha tenido en cuenta ni a la Administración Forestal ni a los Agentes Forestales como elemento nuclear para la cohesión territorial y/o social.

Al Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico le corresponde, entre otras, competencias «en materia climática, de energía y medio ambiente para la transición a un modelo productivo y social más ecológico, así como la elaboración y desarrollo de la política del Gobierno frente al reto demográfico y el despoblamiento territorial»²⁷; dentro de la ejecución de estas competencias, ha elaborado el ‘Plan de Recuperación. 130 medidas frente al reto demográfico’²⁸, pero este plan olvida la administración forestal en general, y los Agentes Forestales, en particular.

El Plan de Recuperación indica que el Gobierno ha «orientado sus acciones a reducir y eliminar las brechas territoriales, especialmente la brecha urbana/rural»²⁹, aunque la Administración Forestal parece relegada a un segundo plano, pues no toma en consideración esta parte de la estructura administrativa, como clave en el desarrollo y cohesión territorial, sobre todo en el mundo rural.

Ya se puso de manifiesto la importancia que tenían las casas y los agentes forestales como mecanismos idóneos para la cohesión territorial, pero el plan no hace ni una sola referencia a dicha cuestión. El Plan sí establece una medida específica denominada ‘1.13. GESTIÓN FORESTAL SOSTENIBLE’, con la que pretende una mejora sustancial en la lucha y prevención de incendios, de las tecnologías destinadas a tal fin o la ampliación de la superficie forestal³⁰, pero la pregunta es obligada: ¿quién o que Administración va a llevar a cabo el control de esta medida? ¿los Agentes Forestales que dependen de las diversas Administraciones? Si se aumenta la superficie forestal, los medios en la lucha y prevención de incendios o los medios tecnológicos disponibles, también habría que aumentar proporcionalmente los medios humanos encargados de dichas funciones, pues en caso contrario, dicho plan quedaría vacío de contenido.

Por su parte, el COMPONENTE 11 ‘Modernización de las Administraciones Públicas’ del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia –en adelante PRTR—³¹ establece una serie de medidas destinadas a la «modernización del conjunto de agentes del sector público, mediante su digitalización, la renovación de su equipamiento con principios de eficiencia energética, y

²⁷ Cfr. art. 14.1 del Real Decreto 2/2020, de 12 de enero, por el que se estructuran los departamentos ministeriales (BOE núm. 11, de 13 de enero de 2020).

²⁸ Vid. *Plan de recuperación. 130 medidas frente al reto demográfico*, Ed. Ministerio para la Transición Ecológica y Reto Demográfico, 2021. https://www.miteco.gob.es/es/reto-demografico/temas/medidas-reto-demografico/plan_recuperacion_130_medidas_tcm30-524369.pdf (consulta: 06/10/2021).

²⁹ Vid. *Plan de recuperación...* p. 11.

³⁰ Vid. *Plan de recuperación...* p. 33.

³¹ Cfr. Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, Componente 11, ‘Modernización de las Administraciones Públicas’ del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. <https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/16062021-Componente11.pdf> (consulta 06/10/2021).

la modernización de procesos, además de la capacitación del conjunto de empleados públicos», que podrían afectar tangencialmente a la Administración y a los Agentes Forestales, en la medida que pertenecen a ésta. Sin embargo, en línea similar con lo establecido en el Plan de Recuperación, este paquete de medidas tampoco contempla ninguna actuación específica destinadas a los Agentes Forestales.

El COMPONENTE 11 del PRTR, aunque no contempla ninguna actuación específica destinada a la Administración Forestal o a los Agentes, sí podrían aplicársele tres cuestiones fundamentales: de una parte, como instrumentos de cooperación interterritorial, de otra, como reforma de la Administración en cuanto a la reducción de la temporalidad, y de otra, en materia de transición energética.

En cuanto a la cooperación interterritorial, ya se ha visto con anterioridad como la Administración Forestal, a través, por ejemplo, de las viviendas forestales o del personal a su servicio, puede ayudar no solo a la cohesión territorial y/o social, sino como mecanismo de cooperación interterritorial, en la medida en que el medio ambiente se configura como una materia transversal al afectar a todas las Administraciones Públicas y a la práctica totalidad de sus competencias.

El segundo de los objetivos de este COMPONENTE resulta aplicable a la Administración y Agentes Forestales, pues en la medida en que son empleados públicos, cabría la aplicación de las medidas destinadas a la reducción de la temporalidad, aunque buena parte de las Administraciones con competencias en la materia ya habían articulado medidas de este tipo³².

Por último, en materia de transición energética –que resultaría aplicable a otras profesionales relacionadas con la de Agente Forestal–, los Agentes Forestales se configuran como personal específico y especializado en materia ambiental y/o forestal, lo que añadiría un plus con respecto a la Administración donde presten sus servicios.

Sí resulta destacable la medida del PRTR para «contribuir a la fijación de la población en el territorio, a fin de frenar el vaciamiento de la España interior», con respecto a la futura Ley del Estatuto básico de los Municipios de Menor Población y de los Municipios en Riesgo de Despoblamiento, que a pesar de estar destinadas a municipios con una situación crítica en cuanto a población, podría resultar interesante su aplicación a la Administración Estatal y Autonómica en relación con las Entidades Locales, como forma de colaboración y cooperación interterritorial, en la medida en que ambas administraciones, destinen a sus empleados públicos –los Agentes Forestales– a zonas rurales o escasamente pobladas –teniendo como destino una casa forestal concreta–.

³² Al respecto, puede consultarse, entre otras, la RESOLUCIÓN de 5 de octubre de 2020, del Director General de la Función Pública y Calidad de los Servicios, por la que se convocan pruebas selectivas para la estabilización de empleo temporal, para ingreso en el Cuerpo Ejecutivo de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, Escala Ejecutiva de Agentes para la Protección de la Naturaleza (BOA núm. 205, de 14 de octubre de 2020); la ORDEN 93/2020, de 15 de septiembre, de la Conselleria de Justicia, Interior y Administración Pública, por la que se convocan pruebas selectivas de acceso al cuerpo de especialistas en la administración del medio ambiente de la Administración de la Generalitat (agentes medioambientales), C1-13, sector administración especial, convocatoria 162/18, turno libre general, por el sistema de concurso-oposición y proceso de estabilización de empleo, correspondiente a la oferta de empleo público de 2018 para personal de la Administración de la Generalitat (DOGV núm. 8914 de 28 de septiembre de 2020); la Orden de 27 de marzo de 2019, de la Consejería de Hacienda por la que se convocan pruebas selectivas para cubrir 2 plazas del Cuerpo de Agentes Medioambientales de la Administración Pública Regional, para la estabilización del empleo temporal (BORM núm. 81 de 8 de abril de 2019); o la Resolución de 22 de noviembre, de la Secretaría General para la Administración Pública, por la que se convocan procesos selectivos de acceso libre para ingreso en opciones del Cuerpo de Ayudantes Técnicos y del Cuerpo de Auxiliares Técnicos de la Junta de Andalucía para estabilización de empleo temporal en cumplimiento del Decreto 213/2017, de 26 de diciembre, y del Decreto 406/2019, de 5 de marzo (BOJA núm. 230, de 287 de noviembre de 2019).

Por tanto, el Ministerio para la Transición Ecológica y Reto Demográfico ha desaprovechado una oportunidad única, no solo para unificar criterios en torno al colectivo de Agentes Forestales, sino que ha perdido una oportunidad única para cohesionar el territorio, así como para efectuar una protección eficaz y eficiente del medio ambiente.

4. A modo de recapitulación final

Las diferentes Administraciones públicas, de conformidad con lo establecido en el art. 45 de la Constitución Española, deben potenciar la Administración Forestal como fórmula de cohesión territorial –además de como fórmula de conservación y defensa del medio natural o ambiental–, pues ésta es capaz de llegar a cualquier punto de la geografía nacional y permitiría conectar zonas orográficamente accidentadas, rurales, despobladas,... con otros puntos de la geografía nacional e internacional, así como integrar y crear las sinergias suficientes y necesarias entre la sociedad y la Administración. En definitiva, una simbiosis –entre la Administración Forestal, el resto de Administraciones Públicas y la sociedad en general– necesaria y urgente si se quiere efectuar una auténtica política en materia de cohesión territorial, a la par que se da cumplimiento al mandato constitucional de proteger, defender y conservar el medio ambiente.

Para ello, además de otras actuaciones o colectivos tales como Colegios Profesionales, biólogos, ambientólogos, geógrafos, etc., los Agentes y las Casas Forestales se configuran como elementos nucleares de la cohesión territorial, pues sobre ellos descansa el papel fundamental de acercar la administración a la sociedad, de modo similar a lo que ocurre con otros cuerpos y/o colectivos.

Sin embargo, entre los ejes o metas propuestos por el Ministerio de Transición Ecológica y Reto Demográfico, solo se hace referencia a planes o elementos de forma general, en abstracto y poco concretos en materia de empleo público y cohesión territorial, y mucho menos en relación a los Agentes Forestales, despreciando un colectivo que podría articular y cohesionar, sino todo, sí buena parte del territorio nacional, por lo que la Administración General del Estado –junto al resto de Administraciones Públicas– debería repensar o replantear los ejes, planes y/o políticas en esta materia tomando como referencia a los Agentes Forestales y la administración forestal, pues sobre éstos debería recaer acciones, ejes o metas para conseguir los objetivos en materia medioambiental.

Referencias bibliográficas

- AA. VV. (2009). *El concepto de cohesión territorial. Escalas de aplicación, sistemas de medición y políticas derivadas*, Madrid, Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles, 50.
- AA. VV. (2020). *Inteligencia territorial y regulación económica*, Navarra, Aranzadi.
- AA. VV. (s. f.). *Sostenibilidad Local. Una aproximación urbana y rural*, Observatorio de la Sostenibilidad en España-Fundación Universidad de Alcalá de Henares. <http://www.upv.es/contenidos/CAMUNISO/info/U0536537.pdf>
- Araque Jiménez, E. (2005). «Las nuevas funciones recreativas de los montes. Reflexiones desde un escenario privilegiado: las Sierras de Segura y Cazorla (Jaén)», *Cuadernos de turismo*, 15, 2005, pp. 7-25.
- Camacho Ballesta, J. A. & Melikhova, Y. (2010). «Perspectiva territorial de la Unión Europea: el largo camino hacia la cohesión territorial», *Cuadernos geográficos*, 47, pp. 169-188.

- De la Fuente, Á. (2005). *Los mecanismos de cohesión territorial en España: un análisis y algunas propuestas*, Madrid, Fundación Alternativas.
- Fernández Palomo, L. (2010). «Objetivo, cohesión territorial», *Europa junta*, Ed. Consejería de la Presidencia de la Junta de Andalucía, 134, pp. 9-13.
- Gil Sánchez, L. & González-Doncel, I. (2009). «Los inicios de una nueva administración forestal (1848-1860)», *Cuadernos de la sociedad española de ciencias forestales*, 30, pp. 179-194.
- Molero López-Barajas, E. (2013). «La memoria de los caminos en el parque natural Sierras de Cazorla, Segura y las villas. Patrimonio intangible e identidad territorial», *Revista ph. Instituto Andaluz de Patrimonio Histórico*, 84, pp. 48-85.
- Mora Aliseda, J. (2011). «Desarrollo y cohesión en la Península Ibérica: el problema de la ordenación territorial», *Finisterra: Revista Portuguesa de Geográfica*, 46, 91, pp. 157-158.
- Morell Ocaña, L. (2003). «Los servicios de la Administración cercana», *Revista de Estudios de la Administración Local*, 292-293, pp. 45-98.
- Muñoz De Bustillo Llorente, R. (2002). «La cohesión territorial: Unión Europea y fondos estructurales», *Cuadernos Relaciones Laborales*, 20, 1, pp. 57-96.
- Ortega Moreno, I. (2011). «Hacia la cohesión territorial de Europa: perspectiva de la ordenación el territorio y el urbanismo», *Revista de Estudios Europeos*, 71, pp. 381-395.
- Pérez Sola, N. (2017). «El derecho-deber de protección del medio ambiente», *Revista de derecho político*, 100, pp. 949-986.
- Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, Componente 11, ‘Modernización de las Administraciones Públicas’, del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. <https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/16062021-Componente11.pdf>.
- Plan de recuperación. 130 medidas frente al reto demográfico*, Ed. Ministerio para la Transición Ecológica y Reto Demográfico, 2021. https://www.miteco.gob.es/es/reto-demografico/temas/medidas-reto-demografico/plan_recuperacion_130_medidas_tcm30-524369.pdf
- Rodrigo, Á. J. (2015). *El desafío del desarrollo sostenible. Los principios del derecho internacional relativos al desarrollo sostenible*, Madrid, Marcial Pons.
- Ruiz-Rico Ruiz, G. (2007). «La participación ciudadana en la protección del medio ambiente: especial referencia a la administración forestal», G.J. Ruiz-Rico Ruiz y N. Pérez Sola (Coords.). *Estudios de derecho ambiental: análisis jurídico y económico de la normativa medioambiental de la Unión Europea y Española: estado actual y perspectivas de futuro*, Valencia, Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 237-252.
- Sanz Larruga, F.J. (2011). «Sostenibilidad ambiental y derecho administrativo: ¿nuevo remedio ante la crisis económica o una exigencia constitucional? A propósito de la nueva Ley de Economía Sostenible», *Actualidad Jurídica Ambiental*, 2, pp. 10-16.
- Soto Moya, M. M. (2019). *Objetivos de desarrollo sostenible y economía circular*, Albolote, Comares.
- Torres López, M. A. & Arana García, E. (2018). *Derecho ambiental*, Madrid, Tecnos.
- Velasco Caballero, F. (2018). «Artículo 45», en M. Rodríguez-Piñero y Bravo Ferrer y M. E. Casas Baamonde (dirs.). *Comentarios a la Constitución. Boletín Oficial del Estado*, Ministerio de Justicia, Tribunal Constitucional y Wolters Kluwer, pp. 1366-1374.

Anillos verdes agroalimentarios y recuperación de la agricultura de proximidad. La oportunidad de los suelos agrarios en desuso en el área metropolitana de Madrid

Marian Simón Rojo¹, Rafael Córdoba Hernández²
y Nerea Morán Alonso^{3*}

Resumen

La agricultura de proximidad y los sistemas alimentarios sostenibles pueden jugar un papel fundamental para responder a los retos socioeconómicos y ambientales. También en un territorio fuertemente urbanizado y orientado al sector terciario como el área metropolitana de Madrid.

El estudio de los procesos de abandono de la actividad agraria y de la situación urbanística de esos suelos ha permitido identificar suelos agrarios ahora infrautilizados, incluidas redes supramunicipales y suelos urbanizables que no se van a desarrollar en los próximos años. Cubren una superficie de 14.000 hectáreas, y su recuperación para agricultura de proximidad agroecológica, comercializada en circuito corto, tiene un gran potencial para desempeñar un papel clave de dinamización socioeconómica en las periferias más vulnerables del Área Metropolitana de Madrid.

Con el asesoramiento de proyectos agroecológicos y proyectos agroalimentarios de inserción sociolaboral, se han identificado tres ámbitos diferenciados donde hacer operativas las propuestas: el corredor agroecológico del Henares y el Jarama, el corredor pecuario del oeste y las tierras de labor de las periferias, con tres focos funcionales también diferenciados: hortícola, ganadero y de formación y acompañamiento.

Abstract

Local agriculture and sustainable food systems can play a key role in addressing socio-economic and environmental challenges. The assertion plays also in a highly urbanized territory oriented to the tertiary sector such as the metropolitan area of Madrid.

The analysis of the processes of abandonment of agricultural activity and the urban situation of these soils has made it possible to identify agricultural soils that are now underused, including supra-municipal networks and to-be-urbanized lands that will not be developed in the coming years. With an extension of over 14,000 hectares, their recovery for agriculture of agroecological proximity, commercialized in short food chains, has great potential to play a key role in socioeconomic dynamization in the most vulnerable peripheries of the Madrid Metropolitan Area.

With the advice of agroecological farmers and agro-food projects of socio-labor insertion, three different areas have been identified in which to make the proposals operational: the agroecological corridor of

¹ Dra. Arquitecta, GIAU+S, Universidad Politécnica de Madrid y Germinando. m.simon@upm.es

² Arquitecto, DUYOT, UPM. rafael.cordoba@upm.es

³ Dra. Arquitecta, Germinando Isa. Coop. nereamorán@germinando.es

* Estela de Labra López, Alberto Godín (Ingeniero de Montes, Garbanzos Daganzo), Laura Martínez Núñez (Veterinaria, ganadería La Caperuza). Daniel Parra (Ambientólogo y agricultor agroecológico Huerta Pepines), Rodrigo Redondo (ganadería Vacanegra), Ramón Sota (agricultor agroecológico Asociación Conciencia Grows).

Henares and Jarama, the western livestock corridor and the work lands of the peripheries, with three Also differentiated functional focuses: horticultural, livestock and training and support.

Palabras clave

Abandono agrario, Agroecología, Área metropolitana, corredores ecológicos, ordenación territorial, sistemas alimentarios locales.

Keywords

Agrarian abandonment, Agroecology, ecological corridors, local food systems, Madrid Metropolitan area, territorial planning.

1. Agroecología de proximidad en las periferias metropolitanas

Las reflexiones en torno a la relocalización del sistema alimentario conectan con conceptos ya veteranos como “bioregión” y con otros más recientes como “sistemas agroalimentarios de ciudad-región” (Renting, Schemer y Rossi, 2012; Dubbeling *et al.*, 2017), “cuencas alimentarias” (Baysse-Lainé y Perrin, 2017), “biodistritos agrarios”. También aparecen asociados al diseño de planes y estrategias de alimentación sostenible de las ciudades. A su vez, la crisis y la proximidad a la ciudad induce cambios en las prácticas agrícolas para adaptarse al contexto urbano y a la creciente demanda urbana de alimentos saludables y de proximidad, apoyados en nuevas relaciones entre productores y consumidores

Este potencial es especialmente interesante para las zonas periurbanas en declive, que pueden reinventarse en torno a la agricultura de proximidad, como está sucediendo en París y otras grandes ciudades del mundo. En este sentido, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), trabaja desde hace décadas en la mejora de la resiliencia de las comunidades y los sistemas agrarios y en la reducción del riesgo ante desastres (FAO, 2014). Para las zonas urbanas, desarrolló en colaboración con RUAF el kit sobre Sistemas Alimentarios de Ciudad Región¹, se ha creado la CITYFOOD Network² impulsada por ICLEI o RUAF, o el Pacto de Políticas Alimentarias Urbanas de Milán.

Ambos factores, la producción agraria de proximidad y diversificada y las prácticas respetuosas con el medio ambiente están llamados a jugar un papel fundamental para acercarnos a los Objetivos de Desarrollo Sostenible y a unos sistemas alimentarios sostenibles y más resilientes, mejor preparados para reducir la vulnerabilidad del sistema actual, que la crisis sanitaria del COVID19 ha hecho más evidente. Agricultura y alimentación serán claves para responder a los retos socioeconómicos y ambientales, también en un territorio fuertemente urbanizado y orientado al sector terciario como es la Comunidad de Madrid.

Las líneas apuntadas tanto a escala autonómica a través del “Plan Terra”, como a escala europea con el Programa “De la Granja a la Mesa” apuntan en esa dirección. La concreción de medidas y políticas tendrá que ajustarse a las especificidades de cada territorio. En el caso que nos ocupa, el contexto periurbano de una región con clara orientación al sector servicios, necesita de estrategias específicas para abordar los procesos de abandono de usos agrarios y la consiguiente pérdida de capacidad productiva que también afecta a la capacidad de gestión integral del paisaje y el territorio.

A partir de estas consideraciones, desarrollamos en 2020 un estudio para la Dirección General de Sostenibilidad y Cambio Climático de la Comunidad de Madrid, titulado “Disponibilidad de suelos agrícolas periurbanos abandonados en la Comunidad de Madrid y estrategias de recuperación” (Simón Rojo *et al.*, 2020). El estudio exploró respuestas a los retos socioecológicos en un contexto de emergencia climática, con tres objetivos:

- Caracterizar las dinámicas de abandono de los suelos agrarios en el área metropolitana de Madrid
- Plantear las estrategias de recuperación funcional de estos suelos que contribuyan a mejorar la resiliencia urbano territorial y la adaptación al cambio climático
- Identificar los suelos agrarios abandonados o infrautilizados de dinamización preferente para su reorientación a la producción ecológica con proyectos de capacitación y de inserción laboral vinculados a los sistemas alimentarios locales

2. Contexto metropolitano

Los grandes municipios madrileños con mayores tasas de paro se sitúan en el arco sureste-suroeste del Área Metropolitana (Parla o Leganés, por ejemplo). Son zonas con fuerte pasado industrial, que han quedado afectadas por la crisis de este sector y en las que abundan los espacios intersticiales y áreas degradadas e infrautilizadas, algunas aún con potencial agrario. En la segunda corona encontramos también municipios castigados por el desempleo, como Arganda del Rey, que tienen el potencial de actuar como bisagra entre el mundo urbano y el mundo rural agrario.

El área objeto de estudio (fig. 1) se corresponde con el Área metropolitana definida en el Atlas de la Comunidad de Madrid en el umbral del siglo XXI de la Dirección General de Economía, a la que se une el municipio de Arganda del Rey, con una población superior a 70.000 habitantes, en contigüidad con la zona anterior y con funciones de cabeza de comarca agraria. Los municipios analizados son por lo tanto: Alcalá de Henares, Alcobendas, Alcorcón, Arganda del Rey, Boadilla del Monte, Brunete, Colmenar Viejo, Coslada, Fuenlabrada, Getafe, Humanes de Madrid, Leganés, Madrid, Majadahonda, Mejorada del Campo, Móstoles, Paracuellos de Jarama, Parla, Pinto, Pozuelo de Alarcón, Rivas-Vaciamadrid, Las Rozas de Madrid, San Fernando de Henares, San Sebastián de los Reyes, Torrejón de Ardoz, Tres Cantos, Velilla de San Antonio, Villanueva de la Cañada, Villanueva del Pardillo y Villaviciosa de Odón.

El Área Metropolitana cuenta con más de 23.000 hectáreas clasificadas como suelo urbanizable sectorizado y más de 43.000 como suelo urbanizable no sectorizado. El desarrollo en su conjunto de todos estos suelos no es viable en la próxima década, con lo que se puede aprovechar como espacios de producción ligados a políticas públicas de fomento de economía local, empleo verde (incluidos colectivos con dificultades de empleabilidad), sistemas alimentarios sostenibles, así como políticas de regeneración ecológica y adaptación y mitigación al cambio climático.

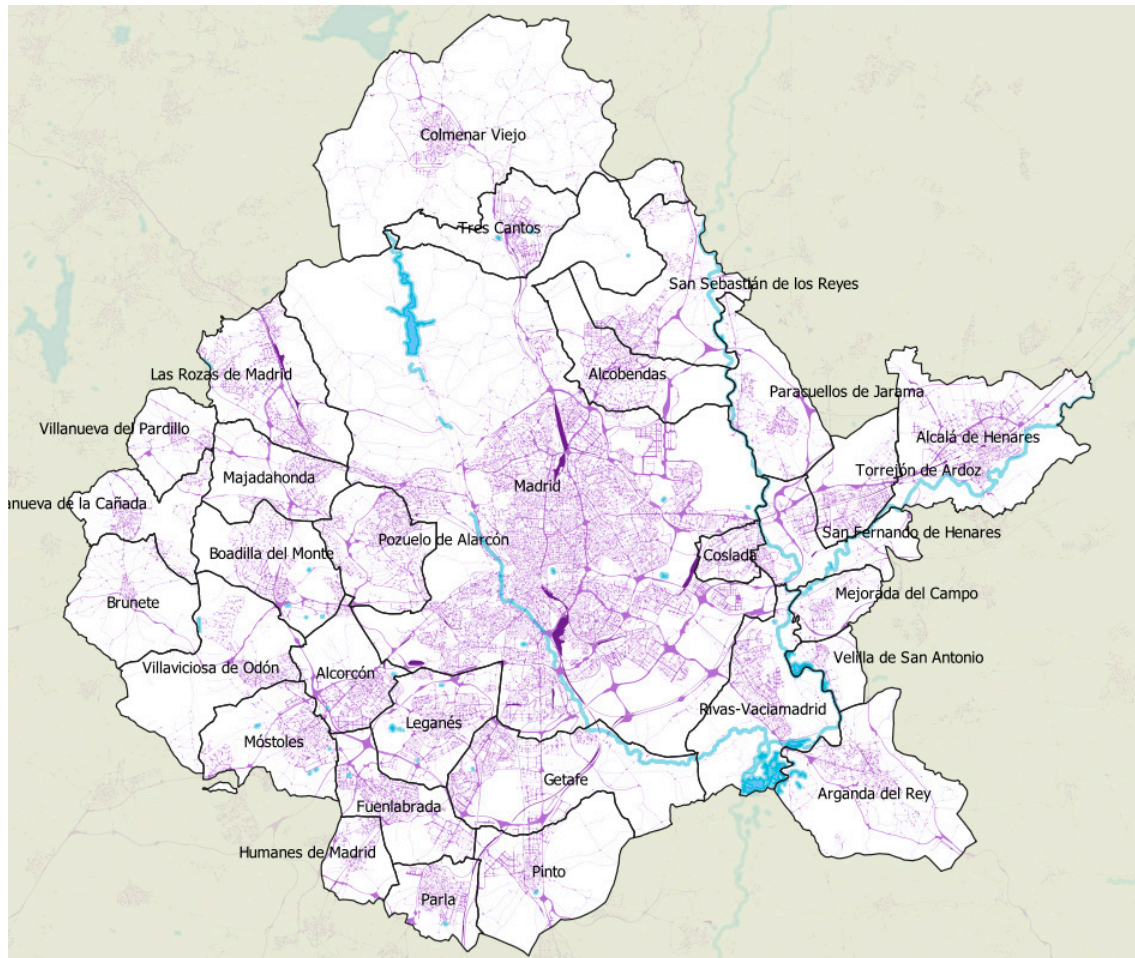


Figura 1. Área metropolitana de Madrid. Zona objeto del estudio. Fuente: elaboración propia.

3. Metodología

El desarrollo del estudio se estructuró en tres bloques: identificación de suelos en desuso y caracterización de su situación urbanística, identificación de buenas prácticas y planes, análisis de idoneidad para acoger proyectos agroecológicos y elaboración de propuestas

3.1 *Análisis de los procesos de abandono de usos agrarios en el Área Metropolitana de Madrid*

La localización de los suelos agrarios que han cambiado de uso en las dos últimas décadas se realiza a partir de las bases de datos de CORINE Land Cover (CLC) de 2000 y 2018. Este primer análisis permite detectar la dimensión del problema y las principales tendencias. Posteriormente se cruza esa información con el planeamiento urbanístico para identificar las distintas situaciones tipo, entendiendo que la manera de intervenir y plantear la recuperación de usos agrarios será diferente si se trata de suelos no urbanizables, urbanizables o si forman parte de las redes generales de equipamientos y zonas verdes.

3.2 *Buenas prácticas, figuras de protección y planes sectoriales*

Se estudian distintos programas y proyectos públicos y privados que tienen como objetivo la dinamización del sector agrario agroecológico y la generación de dinámicas de potenciación de empleo local y de inserción sociolaboral en relación con la actividad agroalimentaria. El análisis de gabinete se completa con entrevistas a responsables de dichos programas.

Se analizan también las distintas figuras de protección de Espacios Naturales y los planes sectoriales que realizan propuestas de articulación territorial con perspectiva ambiental o de sostenibilidad. El objetivo de este análisis es permitir que la propuesta de recuperación de usos agrarios sea coherente con otros planes y detectar potenciales sinergias.

3.3 *Estrategias y capacidad de cogida*

Se procede a continuación a valorar el potencial de recuperación funcional de las áreas agrarias en regresión, considerando especialmente las cuestiones ambientales, pero atendiendo también a las dimensiones sociales y económicas.

Se lleva a cabo un análisis más exhaustivo de las zonas tipo que parecen tener mayor potencial. Este estudio en detalle supone un ejercicio exploratorio sobre la adecuación y viabilidad de plantear la incorporación de proyectos agroecológicos en los procesos de recuperación de suelo. La aproximación a los suelos agrarios que se abandonan, para caracterizarlos y explorar su potencial recuperación, se apoya de manera esencial en la mirada de quienes trabajan en el terreno, agricultoras y ganaderas agroecológicas y artesanales, que comercializan directamente en Madrid, a través de canales cortos.

3.4 *Zonas tipo y definición de propuestas*

Esta valoración se acompaña de unas conclusiones a modo de “hoja de ruta” con unas orientaciones sobre los pasos a dar para aplicar las conclusiones del estudio. La consideración, permanente o temporal según los casos, de estos suelos para agricultura de proximidad tiene un gran potencial para ser un factor relevante de dinamización socioeconómica en las periferias más vulnerables del Área Metropolitana de Madrid.

4. **El proceso de abandono**

4.1 *Los suelos pierden actividad agraria*

La figura 2 muestra qué usos tenían en 2000 los suelos que han visto desaparecer su actividad agraria. En el anillo metropolitano prácticamente dos tercios de la superficie de suelo abandonado estaba ocupado hace 20 años por cultivos de labor en secano. De las casi 8.000 ha de suelo con este origen, casi 5.500 ha estarían ocupadas actualmente por prados y pastizales. En la figura 2 se puede observar que es una dinámica que se produce en todos los municipios del área metropolitana, generalmente en suelos situados en el borde urbano, aunque en algunos municipios se trata de áreas sin continuidad con la urbanización. Otro cambio significativo es el paso a matorral, que se encuentra más en grandes superficies dispersas, sin continuidad con la urbanización.

Una octava parte del suelo identificado estaba cultivado en regadío (212). No toda el área metropolitana cuenta con suelos de este tipo, ya que el regadío en Madrid supone una pequeña parte del total de suelo agrícola, y se vincula principalmente a las vegas fluviales del sureste. La elevada superficie de suelo en esta situación (casi 1500 ha) indica una tendencia preocupante, por la escasez y valor diferencial de este tipo de cultivos.

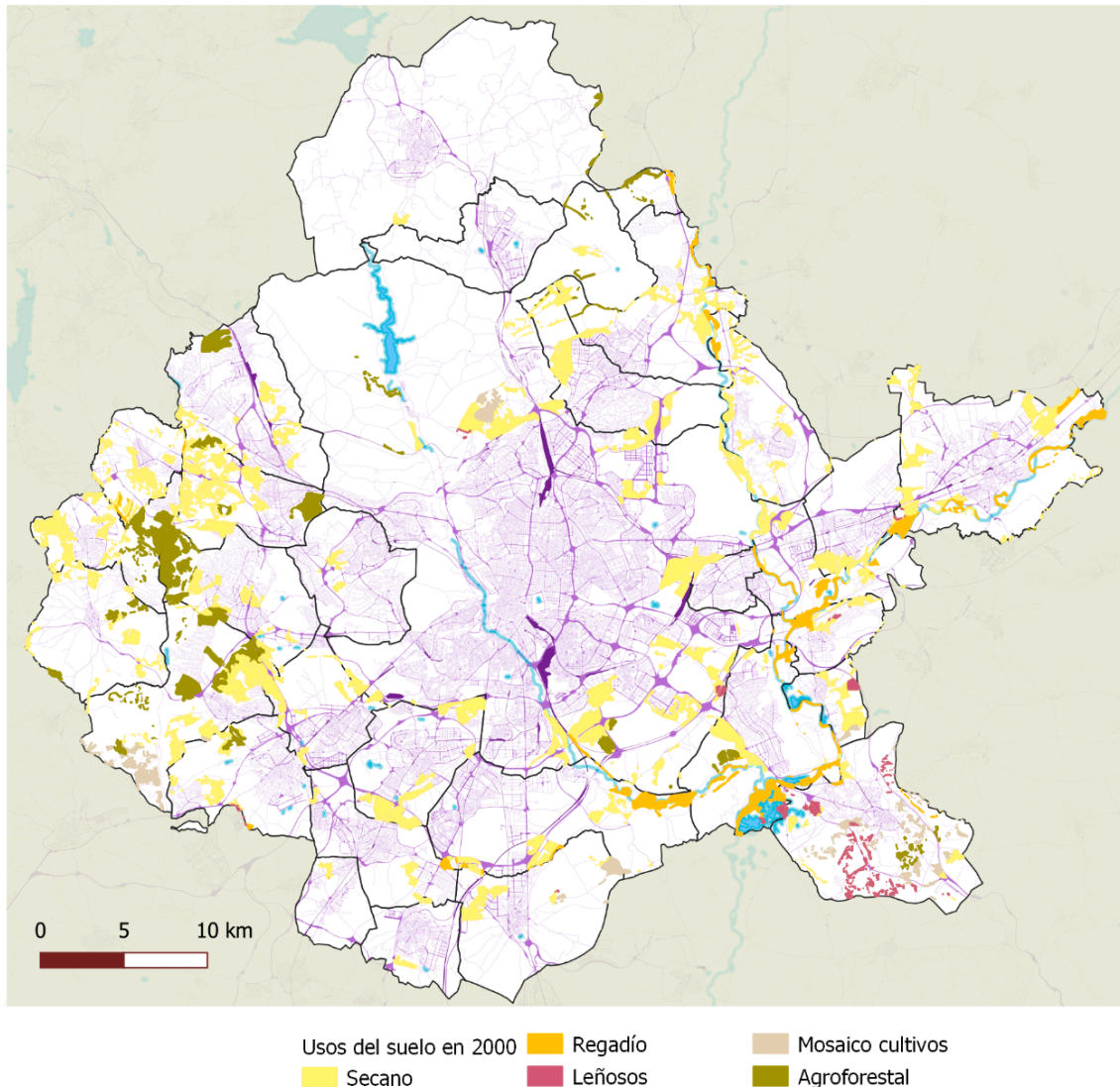


Figura 2. Plano de dinámicas de abandono 2000-2018, según usos del suelo en origen. Elaboración propia a partir de datos de CLC00 y CLC18.

Se ven también superficies menores de suelos con otros usos agrícolas en origen, como los sistemas agroforestales (244) que suponen un 9% del total abandonado (1.132 ha), y han sufrido mayoritariamente procesos de renaturalización, casi un 90% de los suelos han pasado a ser considerados áreas boscosas.

Los suelos que en el año 2000 combinaban los cultivos con vegetación natural (837 ha), se sitúa principalmente en el oeste del anillo metropolitano. La mitad de ellos han pasado

a ser espacios de prado-pastizal, y el resto casi a partes iguales han derivado hacia áreas matorralizadas y forestales. Se encuentran en los bordes del suelo urbano y de las infraestructuras de transporte.

Lo que hace 20 años fue mosaico de cultivos (562 ha), ha cambiado su uso en primer lugar a prado-pastizal, aunque casi un tercio ha pasado a matorral, y una cuarta parte de la superficie ha evolucionado hacia cultivos entremezclados con vegetación natural.

4.2 *Los suelos en abandono: protegidos o urbanizables*

En el área metropolitana madrileña, la mayor parte de los suelos agrícolas abandonados se localizan en suelo no urbanizable protegido, bien por legislación sectorial bien por decisión propia municipal (Fig 3.). Estos suelos representan un 48,59% del suelo total que ha sido abandonado (5.713,25 ha). La segunda razón para el abandono de estos suelos parece estar ligada íntimamente con el proceso urbanizador. Así, 4.873,83 ha del total podrían asimilarse al suelo urbanizable atendiendo a la disposición transitoria primera de la Ley 9/2001 que señala que el “al suelo urbanizable programado y al suelo apto para urbanizar se les aplicará el régimen establecido en la presente Ley para el suelo urbanizable sectorizado” del mismo modo que al “suelo urbanizable no programado y al suelo no urbanizable común se les aplicará el régimen establecido en la presente Ley para el suelo urbanizable no sectorizado”. Mayoritariamente responde a suelos cuya transformación no es tan inmediata según el planeamiento pues precisan previamente de un Plan de Sectorización (2.239,47 ha que representan el 19,05% del suelo agrícola abandonado). Atendiendo a estos datos, también se percibe como aquellos suelos que han dejado de lado esta actividad para transformarse a suelo urbano o formar parte de una red general han sido del 5,29% y del 4,67% respectivamente.

Este abandono se ha producido principalmente a favor del prado-pastizal, que ha incorporado 7.780,58 ha de suelo a este uso. Superficie equivalente a un 66,17% del suelo abandonado. Este mayoritariamente se encuentra en suelo urbanizable (48,73%) y en suelo no urbanizable protegido (38,78%). Una situación similar se vive en los suelos que el CLC18 identifica con una vegetación predominante de matorral.

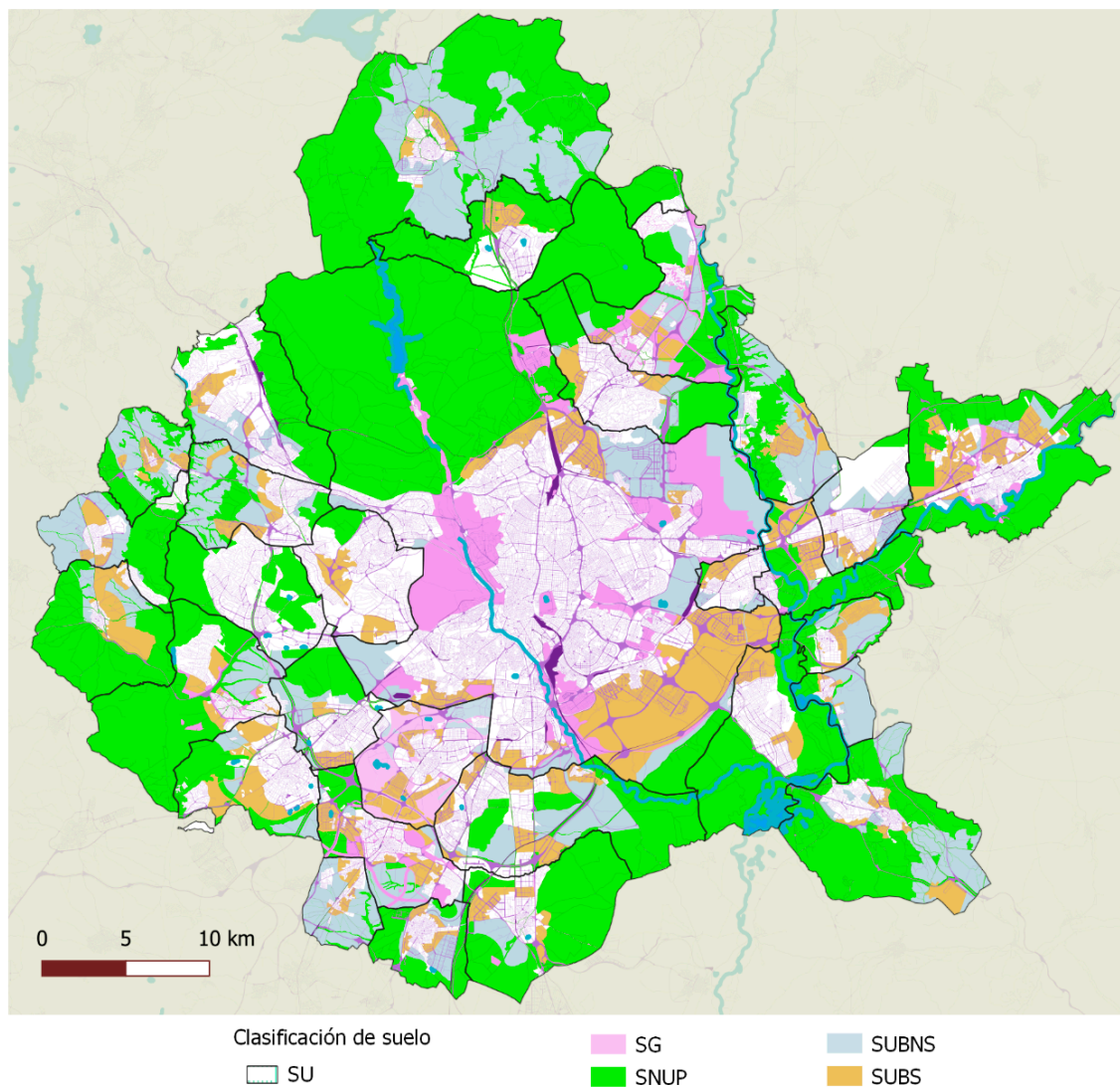


Figura 3. Distribución de clases de suelo. Elaboración propia a partir de datos de la Dirección General de Urbanismo.

5. Propuestas de recuperación: agroecología, alimentación sostenible y empleo local

La revitalización de la actividad agraria en suelos abandonados será factible si se vincula con las políticas municipales y sectoriales. En los suelos agrarios abandonados pueden confluir las políticas públicas de alimentación sostenible, de dinamización del sector agrario y de promoción sociolaboral y los planes protección medioambiental. Tanto los terrenos que se localizan en el corredor del Jarama como los que están conectados con el Arco Verde, pueden contribuir a mejorar la conectividad ecológica con un adecuado tratamiento de linderos con vegetación y espacios para la biodiversidad, además de ser soporte de actividades de educación ambiental e itinerarios en modos de transporte blandos.

En estos terrenos se pueden llevar a cabo programas de formación y acompañamiento para proyectos productivos y de transformación orientados al consumo de proximidad. En este tipo de iniciativas trabaja el IMIDRA con los Agrolab, además de varias entidades sociales. También la Estrategia de Alimentación Saludable y Sostenible de Madrid se fijó como objetivo fomentar la producción ecológica y local, apoyando con infraestructura logística y de transformación, con espacios de venta directa y con nuevos criterios de compra públicas.

Contando con estos planes y medidas se plantean las estrategias de recuperación funcional de estos suelos que contribuyan a mejorar la resiliencia urbano territorial y la adaptación al cambio climático. Por un lado, se trata de estrategias de fomento de espacios agroecológicos de cultura, experimentación y capacitación próximos a las mayores ciudades, por otro, hablamos de recuperación del potencial productivo para vincularlo a sistemas alimentarios locales y por último, de estrategias de regeneración agroecológica en entornos señalados para proceso de renaturalización. En el Área Metropolitana se han identificado tres ámbitos diferenciados donde hacer operativas estas estrategias utilizando los suelos agrarios abandonados (principalmente los de titularidad pública) como espacios demostrativos e impulsores de la transición agroecológica.

5.1 *Espacios agroecológicos de cultura, experimentación y capacitación*

Se indican en la Figura 4, las zonas que reúnen las condiciones para convertirse en espacios prioritarios de transformación. Esta transformación se vincula a su potencial para permitir a la ciudadanía una relación directa con los espacios de producción, como espacios vivos de cultura alimentaria.

Suponen un 35% del total de los suelos agrarios en proceso de abandono, un porcentaje que llega al 58% en el caso de los suelos que en el transcurso de las dos últimas décadas han pasado de ser cultivados a estar cubiertos por vegetación herbácea (Código 231 del CLC).

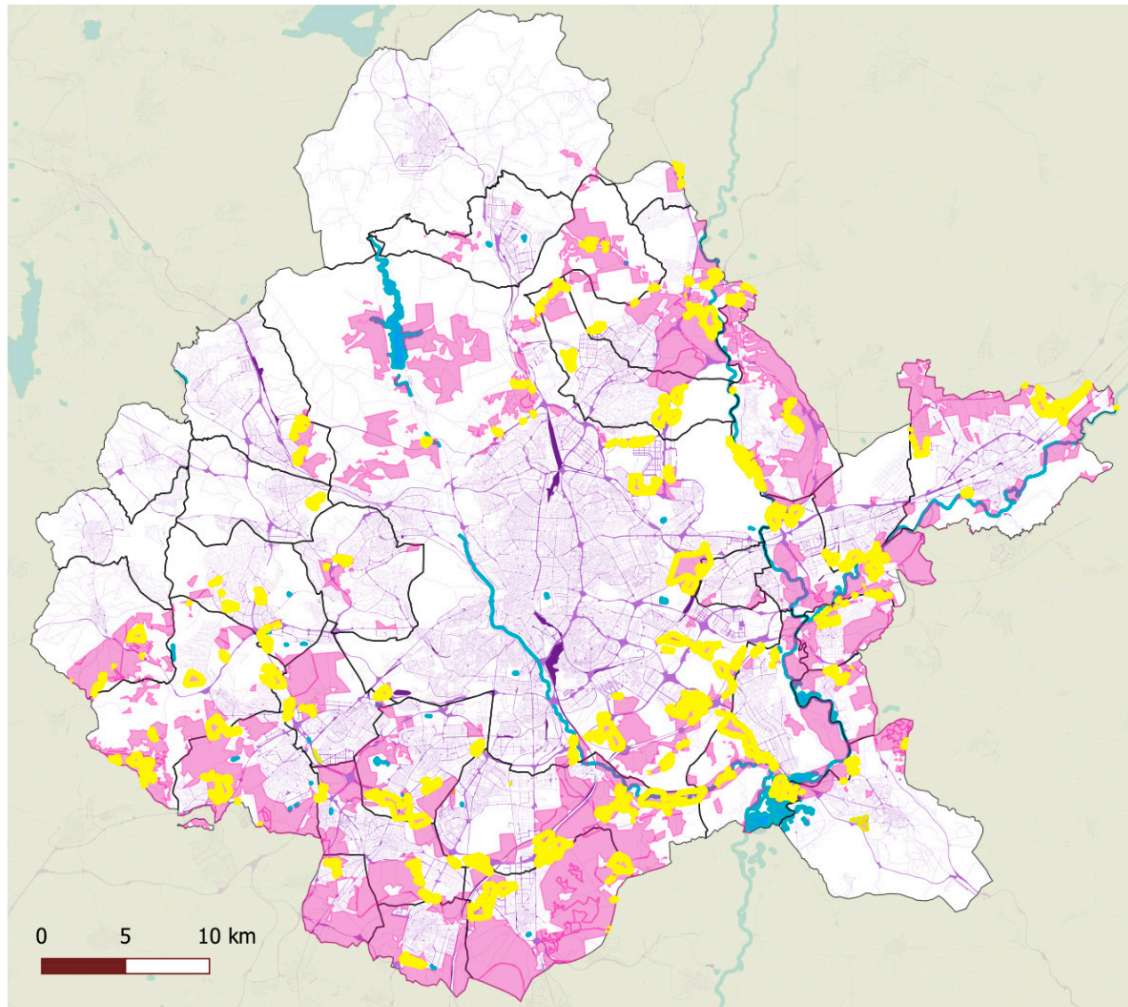


Figura 4. Suelos abandonados en zonas estrategia Food Living Labs. Elaboración propia a partir de CLC y Simon-Rojo (2021).

5.2 *Espacios de impulso agrario vinculado a sistemas alimentarios locales*

Esta estrategia plantea la incorporación de modelos agroecológicos y la recuperación de sistemas alimentarios locales. Se aplica a las zonas en entornos periurbanos, donde confluye un potencial productivo relativamente alto con una baja presión ambiental (Fig 5.). Por ello, la transición hacia modelos agroecológicos, que sigan manteniendo productividad y refuercen la interacción con los ecosistemas, no supone cambios radicales y permite aumentar la biodiversidad, la heterogeneidad y la resiliencia. En esta transición, la recuperación de cultivos va ligado a su orientación hacia sistemas alimentarios relocalizados, y aplica principios de diseño inspirados en la ecología, revisando la propia parcelación, el tratamiento de los límites de la parcela, la diversificación de los cultivos, la gestión del agua y la relación con los ecosistemas seminaturales, adaptándose a las **condiciones y a los recursos locales**.

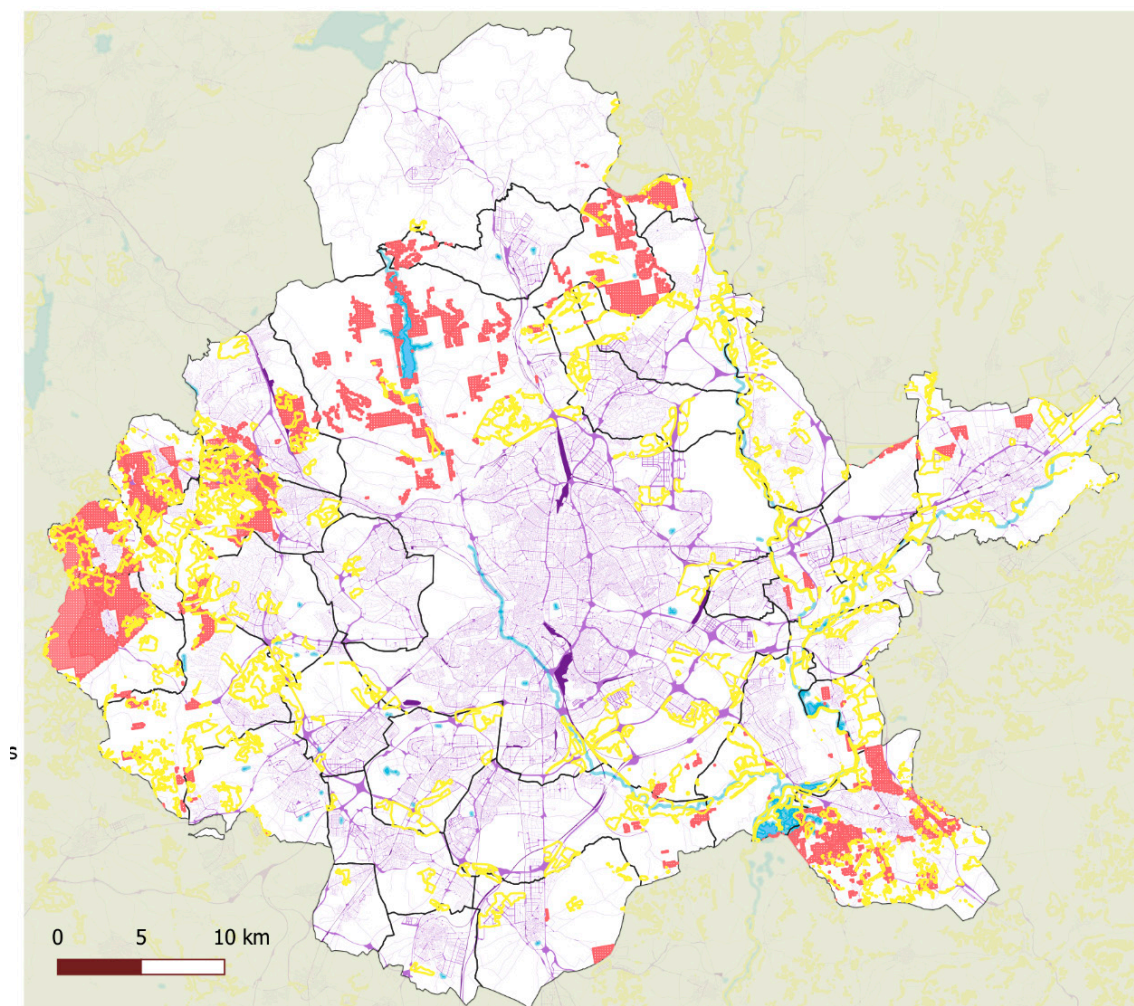


Figura 5. Suelos abandonados en zonas estrategia impulso sistemas locales. Elaboración propia a partir de CLC y Simon-Rojo (2020).

5.3 *Regeneración agroecológica en entornos en proceso de renaturalización*

En aquellas zonas ecológicamente vulnerables donde, a pesar de su baja productividad, la agricultura ejerce una fuerte presión sobre los recursos hídricos y el suelo, con fenómenos de erosión grave, se propone como prioridad adoptar políticas encaminadas a revertir los impactos negativos y favorecer los servicios de regulación del suelo y el agua (Fig 6.). Se plantean sistemas agroforestales o pastoreo en pastizales, e incluso la recuperación de vegetación semi-natural característica, con enfoques complejos que abarcan el mantenimiento del paisaje, la conservación de la biodiversidad y la producción de calidad superior (Rodríguez-Ortega, Olaizola, & Bernués, 2018).

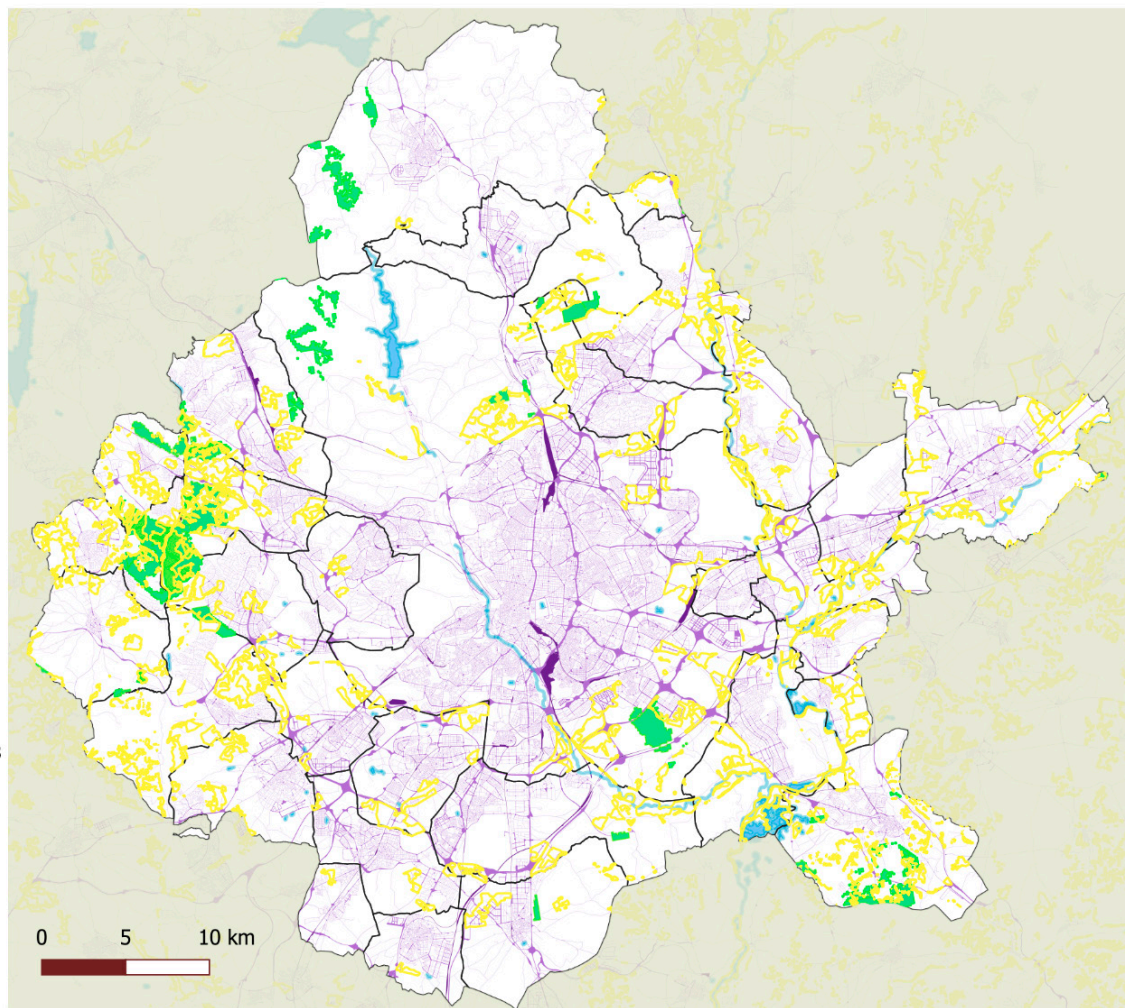


Figura 6. Suelos abandonados en zonas estrategia regeneración agroecológica. Elaboración propia a partir de CLC y Simon-Rojo (2020).

5.4 *Propuestas de intervención preferente*

A partir de estos resultados, se proponen tres ámbitos diferenciados donde hacer operativas estas estrategias utilizando los suelos agrarios abandonados (principalmente los de titularidad pública) como espacios demostrativos e impulsores de la transición agroecológica.

5.4.1 El corredor agroecológico del Henares y el Jarama

A lo largo de la vega del Henares y el Jarama, se localizan espacios de gran interés desde el punto de vista productivo, con diferentes instalaciones del IMIDRA desde las que se podrían prestar servicios de asesoría y apoyo. También cuenta con numerosos recursos y dotaciones públicas con las que interactuar, tanto para la capacitación e innovación (Universidad, centros

de capacitación para el empleo) como focos de demanda de alimentos de calidad (hospitales y diversos centros con comedores institucionales).

Dentro del corredor, se identifican dos nodos que pueden funcionar como motor de transformación. El primero de ellos, en terrenos de la Comunidad de Madrid, con 167 hectáreas en el Soto del Espinillo, en el término de Alcalá de Henares, casi el 80% de su superficie aparece como en proceso de abandono. Cuenta tanto con terrenos de regadío como con un extenso olivar. A medio plazo, lo que fueran las edificaciones del Cortijo podrían acoger las infraestructuras de soporte a la producción y un centro de visitantes, maximizando el potencial para permitir a la ciudadanía una relación directa con los espacios de producción, como espacios vivos de cultura alimentaria. El segundo de los nodos se localiza en Getafe, 229 hectáreas en desuso, dentro de la Red supramunicipal de zonas verdes y espacios libres.

Entre ambos, podrían acoger el equivalente a 200 proyectos productivos de agroecología hortofrutícola según el modelo de pequeñas explotaciones orientadas hacia los circuitos corto.

5.4.2 El corredor pecuario del oeste

Se trata de terrenos en proceso de sustitución de cultivos por vegetación herbácea y matorrales, aquí la introducción de ganadería de pastoreo habría de incorporarse progresivamente para ir recuperando los pastos poco a poco. Se han localizado distintas zonas de al menos 50 hectáreas en Majadahonda-Las Rozas, Boadilla y Villaviciosa. En este caso, sería necesario un trabajo con la propiedad para identificar quienes serían más proclives a acoger proyectos ganaderos. En áreas más próximas a la urbanización, con una parte abierta a la ciudadanía, siguiendo el modelo de granjas urbanas que funcionan con éxito en otros países. La granja se puede desarrollar con proyectos sociales que pueden tener gran respaldo de la ciudadanía, incluso con figuras de amadrinaje aprovechando que se trata de municipios con población con buen nivel económico.

El corredor puede tener una réplica en la zona oriental, en municipios con dehesas de propiedad municipal, como la de Arganda.

Son proyectos que redundarían tanto en la mejora de los suelos, en una gestión sostenible del paisaje, en los bordes occidentales se dan las condiciones para impulsar la producción que abastezca al área metropolitana y en las zonas ya renaturalizadas, reforzar la interacción con la ganadería extensiva.

5.4.3 Las tierras de labor de las periferias

La fragmentación e insuficiente extensión de los suelos localizados que fueron tierras de labor en secano, dificultan su viabilidad para explotaciones convencionales. Sin embargo, existen varias zonas en el sur y sureste, como en Leganés, Getafe que, a pesar de su situación intersticial pueden acoger proyectos agrarios (legumbres), con un carácter multifuncional.

Las parcelas supramunicipales y terrenos abandonados de un tamaño algo mayor pueden constituirse en espacios de capacitación agraria en cultivo ecológico de secano, con terrenos de prácticas. La capacitación puede derivarse de los resultados del Grupo Operativo Ecosecano. En puntos con facilidad de acceso a agua y parcelas de redes públicas supramunicipales, insertas en el tejido urbano también se puede incorporar la plantación y capacitación en manejo de frutales como el granado, estableciendo sinergias con los proyectos en esa dirección que ha iniciado COAG.

Referencias bibliográficas

- Baysse-Lainé, A., & Perrin, C. (2017). Les espaces agricoles des circuits de proximité: une lecture critique de la relocalisation de l’approvisionnement alimentaire de Millau, *Natures Sciences Sociétés*, 25(1), 21-35.
- Dubbeling, M., Santini, G., Renting, H., Taguchi, M., Lançon, L., Zuluaga, J., *et al.* (2017). Assessing and planning sustainable city region food systems: Insights from two Latin American cities, *Sustainability*, 9(8), 1455.
- Renting, H., Schermer, M., & Rossi, A. (2012). Building food democracy: Exploring civic food networks and newly emerging forms of food citizenship, *The International Journal of Sociology of Agriculture and Food*, 19(3), 289-307.
- Rodríguez-Ortega, T., Olaizola, A. & Bernués, A. (2018). A novel management-based system of payments for ecosystem services for targeted agri-environmental policy, *Ecosystem Services*, 34, 74-84.
- Simon-Rojo, M. *et al.* (2020). “Disponibilidad de suelos agrícolas periurbanos abandonados en la Comunidad de Madrid y estrategias de recuperación”.

El arte de piedra seca del Camino de Santiago Primitivo como estrategia de reequilibrio territorial en Tineo

Miriam Alonso Naveiro¹

Resumen

En este Año Santo Jacobeo 2021, con esta ponencia se pretende poner en valor la utilidad del Camino de Santiago Primitivo, así como el arte de la piedra seca en la contribución al desarrollo del medio rural en el Concejo de Tineo.

Tal y como determina el Libro Blanco del Camino de Santiago del Principado de Asturias, el camino es un “eje patrimonial” en tanto “discurre por un territorio que, si bien está fuertemente antropizado, conserva en gran medida las formas y modos de vida tradicionales”.

Este eje cultural está siendo un fuerte reclamo para la consolidación de población y el reequilibrio territorial, y así está siendo desarrollado de las administraciones locales mediante su relectura a través del arte de la piedra seca.

Abstract

In this Jacobean Holy Year 2021, this presentation aims to value the usefulness of the Camino de Santiago Primitivo, as well as the art of dry stone in the contribution to the development of the rural environment in the Council of Tineo.

As determined by the White Paper on the Camino de Santiago of the Principality of Asturias, the road is a “heritage axis” as it “runs through a territory that, although it is strongly anthropized, largely preserves the traditional ways and ways of life”.

This cultural axis is being a strong claim for the consolidation of population and territorial rebalancing, and thus is being developed by local administrations through its rereading through the art of dry stone.

Palabras clave

Piedra seca, patrimonio inmaterial, protección patrimonial, cooperación, despoblación medio rural.

Keywords

Dry Stone, intangible heritage, protection of cultural heritage, cooperation, rural depopulation.

¹ Arquitecta. Miembro del grupo GTDS. Universidad de Oviedo.

1. La simbiosis cultural del arte de la piedra seca en el camino primitivo del Concejo de Tineo

Los elementos de piedra seca configuran, aún a día de hoy, el paisaje rural del Concejo de Tineo en Asturias. La administración local, consciente de la importancia de su conservación, y apoyándose en la incorporación de este patrimonio a la lista de Patrimonio Cultural Inmaterial de la Humanidad en 2018, ha desarrollado recientemente el “Documento marco sobre conservación, protección y gestión de construcciones en piedra seca en el Concejo de Tineo”.

Este proyecto se desarrolla gracias a la ayuda para proyectos de salvaguarda del Patrimonio Cultural Inmaterial de la Dirección General de Bellas Artes, dependiente del Ministerio de Cultura y Deporte, correspondiente a 2019. La misión principal del documento consiste en poner en valor el patrimonio inmaterial de piedra seca, tanto desde el punto de vista de la difusión, como de desde el análisis del estado de conservación y necesidades de rehabilitación de los diferentes elementos.

En esta ponencia, nos centraremos exclusivamente en el análisis de los elementos de piedra seca existentes en el Camino de Santiago Primitivo (Patrimonio Mundial en 2015) del Concejo de Tineo. Principalmente, en los elementos de piedra seca del entorno del Camino en su paso por el núcleo de Colinas de Arriba.

Su importancia radica, como veremos a continuación, en la posibilidad de funcionar como estrategia de reequilibrio territorial en el Concejo de Tineo derivada de la simbiosis entre un patrimonio cultural de carácter local, y un patrimonio con incidencia global por el carácter internacional del Camino de Santiago. Estos elementos, se configuran como un reclamo cultural, medioambiental, y turístico, funcionando en la actualidad como estrategia de consolidación medio rural.

En el siguiente epígrafe analizaremos ese carácter paisajístico y cultural que potencian los elementos de piedra seca en el Camino de Santiago, explicando las diferentes tipologías detectadas, y como reflejan no solo las técnicas y el arte de la piedra seca, sino también la organización territorial tradicional.

1.1 *La importancia de los elementos de piedra seca como cultura inmaterial*

El valor histórico y cultural del arte en piedra seca es ya algo indiscutible. La UNESCO le concedió ya desde 2018 ese valor como testigo histórico de una forma de habitar el territorio cercana y sostenible, como una técnica constructiva singular, como un elemento paisajístico que permite comprender el territorio.

Su mantenimiento y recuperación en el entorno del Camino de Santiago Primitivo responde a esa necesidad de conservar ese valor histórico, al menos en el entorno de este otro Patrimonio Mundial que representa el Camino de Santiago, y que es a día de hoy, una vía de enlace cultural de los diferentes puntos del globo.

El Camino de Santiago es considerado como un “eje cultural”, y en este sentido, la estrategia de suma de patrimonios potencia este carácter de paisaje cultural de la vía por reforzar el valor del entorno del Camino Primitivo.

Además de esta fortaleza como potenciador paisajístico, la puesta en valor de los elementos de piedra seca, por su incorporación al carácter internacional del Camino, refuerza la implicación social a todas las escalas de mandada en los documentos de la UNESCO. “Los depositarios y practicantes de este elemento del patrimonio cultural son las comunidades rurales en las que está profundamente arraigado, así como los profesionales del sector de

la construcción. Las estructuras en piedra seca se realizan siempre en perfecta armonía con el medio ambiente y las técnicas usadas son un ejemplo de relación equilibrada entre el ser humano y la naturaleza. La transmisión de este arte de la construcción se efectúa principalmente mediante la práctica adaptada a las condiciones específicas de cada lugar.” (UNESCO)

Los elementos que configuran este paisaje del Camino se corresponden con diferentes tipologías, entre las que destacan los muros, los puentes de paso, las minas de captación de agua y las fuentes públicas (JUNTA, 2008). De todos ellos haremos una breve reflexión a continuación para tomar conciencia de su relevancia en el paisaje rural, en el medio ambiente, y como portadores de valor histórico y cultural del arte de la piedra seca, y por tanto como tractores culturales del medio rural en el que permanecen.

Los muros de piedra seca son uno de los elementos vertebradores del paisaje rural del Concejo de Tineo más significativos. Delimitadores de fincas y de los caminos de uso público que conectaban los diferentes núcleos así como las zonas de pasto o bosque de aprovisionamiento. Vemos en la imagen adjunta como estos ya fueron destacados por el etnólogo Fritz en su trabajo de 1927 (KRÜGER, 1999).



Figura 1. Paisaje de muros de piedra seca en Las Tabiernas del Concejo de Tineo. Tomada del trabajo del etnólogo Fritz Krüger. “FOTOGRAFÍAS DE UN TRABAJO DE CAMPO EN ASTURIAS” de 1927. (KRÜGER, 1999).

Aún se conservan en la actualidad las dos tipologías de muros según la función que desempeñan. Los muros de piedra seca pueden ser muros de cierre, o muros de contención o sostenimiento. En algunas ocasiones los muros cumplen la doble función de cierre y sostenimiento. En el trabajo de recuperación de los elementos del Camino, podemos ver estas diferentes tipologías de muro, tanto a los lados del Camino, como en el entorno próximo, manteniéndose de esta forma el paisaje cultural tal y como se viene demandando en el Libro Blanco.



Figura 2. Algunos de los muros de piedra seca con su disposición original en el entorno del Camino de Santiago Primitivo a su paso por Las Colinas. Concejo de Tineo.

Las alturas de los muros son variables, oscilando entre los 2 m y los 0,5 m para los muros de cierre, y pudiendo llegar a alturas superiores a los 2 m para los muros de sostenimiento que han de alcanzar la cota del terreno desde el vial o sendero. Las divisiones se disponen normalmente siguiendo la línea de máxima pendiente del terreno, formando parcelas alargadas y una disposición de muros paralela. Esta disposición es coherente con los muros del área de Colinas, permitiendo aún la lectura de la organización territorial tradicional.

En el medio rural de Tineo, y por ende, en el entorno del Camino de Santiago Primitivo, los muros son uno de los elementos fundamentales desde el punto de vista paisajístico, funcional, medioambiental, y cultural, siendo el reflejo de un modo de habitar de los xaldos (e incluso en las zonas más altas de los vaqueiros de alzada) (ACEVEDO Y HUELVES, 1893), que se identificaban completamente con el territorio y los recursos disponibles de una forma sostenible.

En la actualidad se encuentran en peligro debido al abandono del medio rural, la inclusión de nuevas actividades, etc., (ALONSO/PÉREZ, 2012). Es por ello reseñable la importancia tanto en accesibilidad, como en protección del medio ambiente y del patrimonio que presentan los elementos que forman parte del Camino de Santiago Primitivo.

Otro de los elementos a destacar, entre los de mayor envergadura por la dificultad y técnica necesarias para su construcción, es la construcción de pasos para cruzar los ríos, arroyos, etc., muy habituales en el entorno rural asturiano.

Los puentes de paso para cruzar de uno a otro lado del valle son un elemento recurrente en el entorno de los ríos en los que se desarrollan los núcleos rurales o aldeas de xaldos. La comunicación con los pastos del otro lado del valle, el paso a otras áreas de bosque, o incluso la comunicación entre las aldeas, era uno de los intereses principales dentro del desarrollo de la actividad diaria para la subsistencia. De ahí que al igual que la importancia del mantenimiento de los caminos también la tuviera la de los puentes de paso a través del río.

Hasta la reciente construcción del puente con la técnica de la piedra seca elaborado por Emilio José Pérez Rodríguez, el paso de los peregrinos se desviaba por la carretera AS-219, perdiéndose parte del trazado histórico debido a la necesidad de cruzar el río sin ningún elemento que permitiera pasar con comodidad y de forma accesible.



Figura 3. Muro de piedra seca elaborado por Emilio José Pérez Rodríguez.



Figura 4. Puente de piedra seca elaborado por Emilio José Pérez Rodríguez.

Su modo de construcción es siempre el mismo, y tanto los tradicionales existentes como éste nueva construcción, se desarrollan con el mismo esquema. Encontramos unos muros de piedra seca a ambos lados, generalmente ejecutados con piedras de gran dimensión, y sobre estos, apoyando grandes troncos de madera que a modo de vigas permiten el apoyo de las tablas de acabado.



Figura 5. Escalera al río de piedra seca.

Los elementos de embalsamiento, canalización, abastecimiento, etc. del agua, son otra de las intervenciones de piedra seca que también pueden encontrarse dispersos por el territorio del Concejo de Tineo. Por ser una de las materias primas fundamentales tanto para el abastecimiento propio, como para el cuidado del ganado, los banzaos, bebederos, aguaderas, fuentes, etc. son construcciones recurrentes en el paisaje cultural de las aldeas de xaldos, y por tanto, del entorno del Camino Primitivo de Santiago a su paso por el concejo.

El trabajo de mayor dificultad técnica y envergadura del proyecto se corresponde precisamente con esta gestión del agua, en la que desde las minas de captación, realizadas con entibación de muros de piedra, se canaliza hasta fuentes del Camino Primitivo.

Por todo esto, el Camino de Santiago Primitivo adquiere esa responsabilidad de eje cultural, permitiendo la lectura del medio rural y pudiendo funcionar en la actualidad desde la perspectiva de protector del patrimonio, y cohesionador de la población local.



Figura 5. Mina de captación y fuente en el Camino de Santiago Primitivo elaborados por Emilio José Pérez Rodríguez.

A continuación podemos ver la localización de algunos de los elementos de piedra seca recuperados en el entorno de Colinas de arriba, todos ellos correspondientes al Camino de Santiago Primitivo.

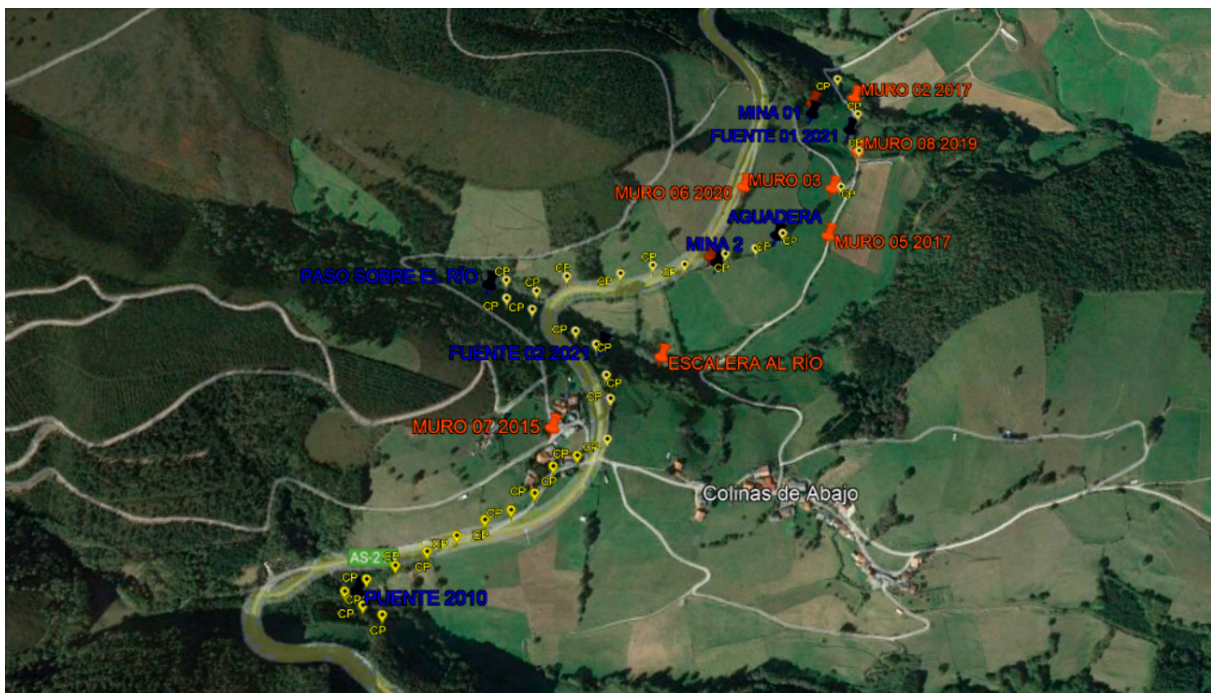


Figura 6. Elementos de piedra seca en el Camino de Santiago Primitivo a su paso por Colinas de Arriba, Tineo. Elementos rehabilitados.

Por el compromiso con el entorno y con el patrimonio, y por la recuperación de los elementos de piedra seca en el Camino, la estrategia de simbiosis entre los patrimonios se está mostrando como satisfactoria, y de alcance global por el carácter internacional del Camino de Santiago, especialmente reseñable en este Año Santo Jacobeo 2021.

2. Las problemáticas y alternativas al mantenimiento del eje cultural y paisajístico del camino primitivo

El Ayuntamiento de Tineo, a través del documento marco ha llevado a cabo el inventariado, catalogación y difusión de los elementos de piedra seca llegando a ser consciente del alcance del valor del patrimonio del Concejo de Tineo, con algunas tipologías en perfecto estado de conservación de gran valor, pero también de la magnitud de la responsabilidad de atender a la dificultad de conservación de un patrimonio muy numeroso y muy disperso.

La problemática hacia la protección radica en varios factores, entre ellos, el abandono del medio rural, el cambio en los modos de producción y explotación del entorno (ALONSO/PÉREZ, 2012), la existencia de materiales y técnicas constructivas más rápidas y económicas para abordar la conservación y rehabilitación de los elementos de piedra seca.



Figura 7. Muro de piedra seca alterado por la incorporación de nuevos materiales en el Camino de Santiago a su paso por La Preda y La Miariega. Fotos facilitadas por el Ayuntamiento de Tineo.

El abandono de la actividad agraria y ganadera lleva al desuso de las construcciones y por ende a la falta de mantenimiento. A continuación se procede a la realización de una descripción de las principales patologías detectadas en los elementos de piedra seca durante la elaboración del “Documento marco sobre conservación, protección y gestión de construcciones en piedra seca en el Concejo de Tineo”.

Invasión de vegetación puntual: la invasión de vegetación puntual es frecuente en este tipo de arquitecturas. La existencia de oquedades facilita el crecimiento. Es por ello que la vigilancia y mantenimiento periódicos son muy necesarios para asegurar la conservación de los elementos.

Drenaje deficiente por saturación de huecos: anteriormente nos referíamos a la patología de colmatación de vegetación en muros de sostenimiento. Esta colmatación da lugar a una patología lateral que se corresponde con la falta de permeabilidad al agua en el muro.

La imposibilidad de que el agua del terreno que se encuentra en la cara interior del muro pueda salir al exterior de forma cómoda aumenta el peso que el muro de piedra es obligado a soportar, ya que un terreno con alta carga de humedad es mucho más pesado que un terreno con buena capacidad de drenaje.

Esto finalmente hace que el empuje del terreno lo “reviente”, y nos lleve a diferentes situaciones, desde el abombamiento hasta el desplome de partes del muro de sostenimiento.

Falta de piezas puntuales en el aparejo: La falta de piedras en lugares puntuales puede derivar en la desestabilización del muro y la caída de mayor número de elementos. Es por ello necesaria la vigilancia diaria para reponer los elementos que pueden haber caído por la actividad del ganado, humana, o por las inclemencias del tiempo.

Desprendimiento por empuje: El abombamiento da lugar finalmente al desprendimiento de los muros de sostenimiento. En varios núcleos se pueden percibir ya desplomes de partes de muros de sostenimiento derivados del empuje del terreno. Nuevamente el mantenimiento y vigilancia diarios son fundamentales para la supervivencia de estos elementos.

Todas estas patologías han sido detectadas en los diferentes elementos del patrimonio catalogados. Y, tal y como comentamos anteriormente, su carácter privado, el número de elementos y su dispersión hacen difícil la gestión de su conservación. Por todo esto, uno de los factores clave para la recuperación del patrimonio inmaterial es la implicación de la población.

Esto conlleva desarrollar procesos a diferentes escalas para la sensibilización de los propietarios, en el caso de la piedra seca de gran importancia debido a su pertenencia en el mayor de los casos a propiedad privada. Así como también medidas que incorporen a la población local, y la de otros municipios, provincias o países. De ahí la importancia de su asociación con el Camino de Santiago Primitivo, de carácter internacional.

La internacionalización favorece el desarrollo de estrategias de mayor alcance en la defensa del patrimonio cultural. Encontramos ya desarrolladas en otros municipios la catalogación participativa favorable a la implicación de los usuarios en la Protección del Patrimonio Cultural Inmaterial, la difusión del conocimiento sobre la piedra seca y la ampliación del conocimiento sobre los elementos de patrimonio de piedra seca.

También el desarrollo de estrategias de crowdfunding posibilitando el impulso del número de visitantes a las rutas de senderismo y creando implicación personal por la aportación personal en la conservación del Camino y del patrimonio permitiendo además la obtención de fondos para la realización de intervenciones puntuales de conservación de elementos.

En la actualidad se continúa con el desarrollo de esta estrategia de simbiosis, desarrollándose estrategias de difusión como el reciente reconocimiento al Cantero Emilio José Pérez Rodríguez por Hispania Nostra. Y la creación de estrategias de difusión.

La lectura y análisis de los elementos del patrimonio de piedra seca en conjunto con el Camino Primitivo, han demostrado la capacidad para funcionar como estrategia de promoción y creación de nuevas oportunidades en el medio rural del Concejo de Tineo favoreciendo el reequilibrio territorial.

3. Conclusiones

La apuesta por los elementos de piedra seca del entorno del Camino puede analizarse desde diferentes perspectivas.

Por una parte es positiva la mejora en la accesibilidad del Camino de Santiago Primitivo, permitiendo que el tránsito se efectúe con comodidad y sin discontinuidades.

Su estado óptimo, permite también la identificación y contemplación de diferentes tipologías de elementos de piedra seca, conservados y contruidos según las técnicas tradicionales y con los materiales del entorno, contribuyendo a la conservación del paisaje cultural del medio rural de Tineo, así como del Camino Primitivo.

Además, la utilización de las técnicas tradicionales, herramientas y materiales del entorno, se fomenta la gestión sostenible del territorio, y se contribuye, con el mantenimiento del entorno, al equilibrio medioambiental.

Gracias a la recuperación de los elementos de piedra seca en el Camino de Santiago Primitivo, es posible, poder contemplar a día de hoy las diferentes tipologías, técnicas constructivas y materiales tradicionales.

Por todo esto, y además por el significado que se deriva del proyecto, en cuanto al compromiso con el entorno y con el patrimonio, la recuperación de los elementos de piedra seca Patrimonio Cultural Inmaterial de la Humanidad 2018 en el Camino de Santiago Primitivo Patrimonio Mundial en 2015 del Concejo de Tineo, ha conseguido resultados satisfactorios, y de alcance global por el carácter internacional del Camino de Santiago, especialmente en este Año Santo Jacobeo 2021.

Referencias bibliográficas

- Acevedo y Huelves, Bernardo (1893). Los vaqueiros de Alzada en Asturias, Ediciones GH, Oviedo, 1893. ISBN 84-86015-62-6.
- Alonso Ibañez, M. & Pérez Fernández, J. M. (2012). Espacio metropolitano y difusión urbana: su incidencia en el medio rural, Ed. Ces, Oviedo, 2012, ISBN 987-84-922377-1-5.
- García Lisón, M. & Zaragoza Catalán, A. (2000). *Arquitectura rural primitiva en secá*, Generalitat Valenciana, CS 418-2000.
- Junta de Andalucía (2008). *Consejería de Medio Ambiente: Construcción en Piedra Seca*, 2008, ISBN: 978-84-96776-72-2.
- Krüger, F. (1999). *Fotografías de un trabajo de campo en Asturias (1927)*, Muséu del Pueblu d'Asturias, Xixón.
- López Álvarez, J. (1994). *Las abejas, la miel y la cera en la sociedad tradicional asturiana*. Real Instituto de Estudios Asturianos, Oviedo, 1994.
- UNESCO (2021). <https://ich.unesco.org/es/RL/conocimientos-y-tecnicas-del-arte-de-construir-muros-en-piedra-seca-01393>

Desequilibrio y segregación: un marco teórico para abordar las desigualdades espaciales sobre el territorio peninsular

José Manuel Gómez Giménez¹

Resumen

A través del espacio geográfico de la Península Ibérica, esta ponencia discute el marco teórico para abordar los conceptos del desequilibrio territorial y la segregación residencial como los dos aspectos más relevantes de la desigualdad espacial que hoy amenazan la cohesión territorial. Ambos deben ser correctamente definidos para abordar las problemáticas que comportan y emplear la política y la planificación territorial como elementos correctores.

Abstract

Through the geographical framework of the Iberian Peninsula, this paper discusses the theoretical framework to address the concepts of territorial imbalance and residential segregation as the two most relevant aspects of the spatial inequality that nowadays threaten territorial cohesion. Both must be correctly defined to address the problems they entail and use territorial policy and planning as corrective elements.

Palabras clave

Desigualdad espacial, Desequilibrio territorial, Segregación residencial, Cohesión territorial, Política territorial, Península Ibérica.

Keywords

Spatial inequality, Territorial imbalance, Residential segregation, Territorial cohesion, Territorial policy, Iberian Peninsula.

¹ Arquitecto y graduado en Ciencia Política, Investigador predoctoral en el Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio de Escuela Técnica Superior de Arquitectura de la Universidad Politécnica de Madrid, Grupo de Investigación en Arquitectura, Urbanismo y Sostenibilidad, GIAU+S UPM. jm.gomez@upm.es

1. Desigualdad y espacio

La desigualdad espacial hace referencia al dispar posicionamiento geográfico de diferentes cualidades y recursos dependientes del área de localización específica tales como servicios médicos y asistenciales, infraestructuras, oportunidades laborales, materias primas... Podrían aducirse muchas correlaciones detrás de esta desigualdad espacial: geografía, historia, ventajas comparativas, cultura, religión, efectos de las economías de aglomeración... En último término son un reflejo en el espacio de la estratificación social, la territorialización de las desigualdades en las sociedades humanas. A este respecto cabría diferenciar dos conceptos sintomáticos de la desigualdad socioespacial que se suelen emplear de manera indiferenciada, pero sobre los que conviene reflexionar con mayor profundidad.

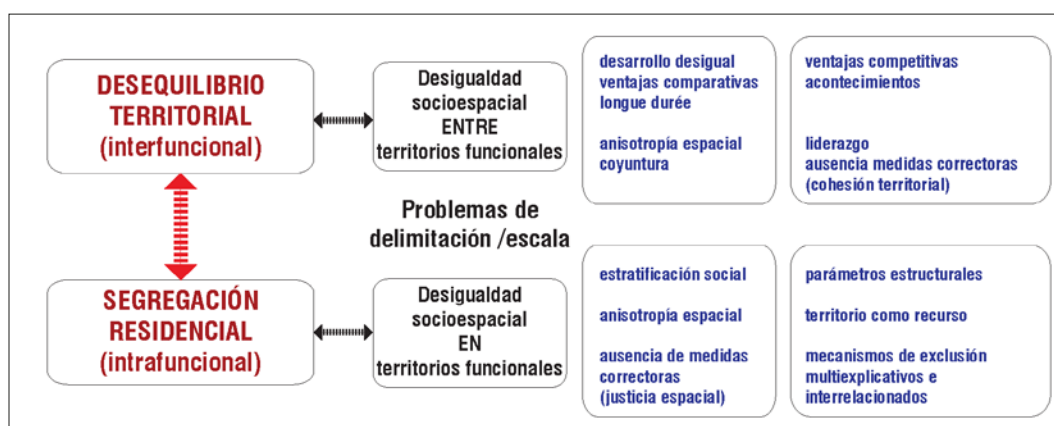


Figura 1. Conceptualización del desequilibrio territorial y la segregación residencial. Fuente: Elaboración propia.

Por un lado, está el desequilibrio territorial, por otro la segregación residencial. Aunque en muchas ocasiones se empleen de manera intercambiable existe un matiz de diferencia fundamental entre ambos.

Los desequilibrios territoriales hacen referencia a desigualdades inter espaciales, esto es, entre territorios funcionales más o menos diferenciados y que operan como sistemas sociales con un grado importante de independencia funcional (que no tiene que porqué significar independencia económica o sistémica). Se trata de espacios con diferencias culturales significativas, que se desarrollan en biorregiones particulares (de manera natural o por su diferente grado de antropomorfización), con mercados laborales y modelos de especialización económica diferenciados. En su gestación, el liderazgo y la innovación han jugado un papel esencial haciendo que, cualesquiera que fueran las raíces históricas y las ventajas competitivas de inicio, se conviertan a largo plazo en ventajas comparativas difícilmente salvables.

La segregación residencial se relaciona con las desigualdades intra espaciales, una diferenciación que se produce en el interior de un único espacio social. En esta ocasión la especialización del modelo económico no es un factor dependiente ya que se opera en un solo marco determinado, se trata sin embargo de una problemática relacionada con la territorialización de la estratificación social que opera en las sociedades complejas. Esta estratificación, como se tratará ahora, guarda relación con factores de diferenciación y diversificación social como la especialización laboral, pero también con factores adscriptivos de origen difícilmente defendibles, con el grado de apertura de tal sistema de adscripción, con las posibilidades que

ofrece tal sistema para la mejora social, y con el papel de la política y la economía como correctores de estas desigualdades de origen.

Como se precisó en la definición de los desequilibrios territoriales, la independencia funcional no equivale a una independencia sistémica. Los desequilibrios territoriales y la segregación espacial en el interior de un sistema socio-funcional pueden presentar un alto grado de interdependencia, aunque no de correlación. Sistemas funcionales altamente diferenciados (produciendo un alto nivel de desequilibrio territorial) pueden acoger en su interior una escasa segregación residencial; y viceversa. En todo caso, cuando hablamos de estos sistemas sociales territorializados, en ningún caso se trataría de sistemas cerrados, sino más bien de subsistemas sociales con un cierto grado de autonomía y especificidad.

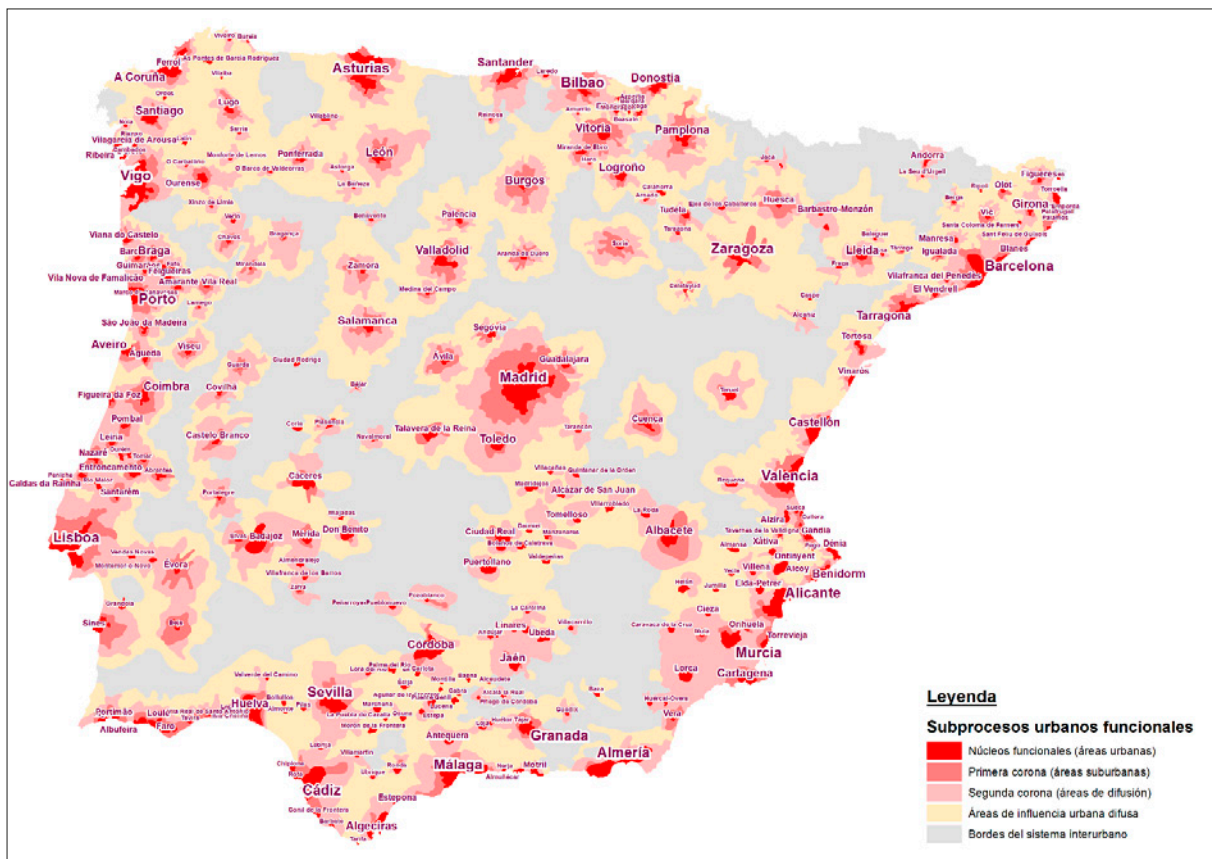


Figura 2. Delimitación de los principales sistemas socio-funcionales en Iberia: las áreas urbanas funcionales. Fuente: (GÓMEZ GIMÉNEZ ET AL., 2020).

2. Desequilibrio territorial: heterogeneidad y anisotropía de espacio, geográfico y social

El espacio nunca ha sido isótropo, en el confluyen realidades físicas y sociales, geográficas e históricas. «Los territorios son el resultado de un complejo histórico, de la herencia en ellos contenida, y se dirigen hacia un destino condicionado pero incierto, su futuro» (MUMFORD, 2018, p. 381). El territorio peninsular heredado tampoco lo es. Y lo es cada vez menos. Los procesos motivados por la revolución industrial, la modernización agraria, las lógicas de la

urbanización, la revolución reproductiva y la transición demográfica no han hecho más que generar una mayor polarización geográfica. Muchos factores sociohistóricos han condicionado con anterioridad la generación del territorio que hoy tenemos ante nosotros. Podríamos citar algunos de manera sucinta. Primero, el largo y diferenciado proceso de la conquista cristiana (711-1492), que conllevó diferentes modelos de repoblación y repartos de la propiedad con consecuencias cuyas repercusiones son aún observables en nuestros días. Y lo han sido, sin duda, sobre alguno de los procesos que siguen. Segundo, la construcción histórica de las administraciones territoriales hoy presentes en la península (municipios, provincias, regiones...). Tercero, la inestabilidad política que gobernó gran parte de nuestros inicios en la tradición liberal europea con importantes repercusiones sobre un atraso secular en infraestructuras y vertebración interna. Cuarto, un desarrollo económico muy desigual y una pronta acumulación y especialización regional por sectores económicos, con un régimen emigratorio prolongado en el tiempo y una transición demográfica tardía y muy acelerada. Quinto, las dicotomías históricas que han generado unos modelos de desarrollo muy dirigidos desde el poder central en forma de polos de desarrollo, especialización turística y guía de los procesos de regionalización, especialmente intensos durante el periodo dictatorial compartido por España y Portugal. Sexto, los efectos de una reconversión industrial que fueron sufridos al mismo tiempo que otros territorios europeos, pero en un contexto de aún incipiente conformación y estructuración del sector. A ello, en espacial en España, habría que añadirle las limitaciones propias que le ha impuesto su particular geografía, suponiendo trabas añadidas a la vertebración interna e incidiendo el desarrollo asimétrico y diferencial de sus diferentes sistemas interurbanos.

Hoy nos encontramos con un territorio peninsular en el que más del 65% de su población vive en apenas el 4% de su superficie. En oposición con un 70% del territorio peninsular que apenas se encuentra habitado por el 9% de la población, cuando esta cifra era el 12% en el año 2000 y el 35% en 1900. Esta última cifra nos conduce a la inevitabilidad del desequilibrio espacial debido a la anisotropía geográfica. Gran parte del territorio peninsular ha estado históricamente poco densamente poblado, revertir este proceso es una tarea imposible. No podemos esperar que el territorio actual contenga más población de la que nunca ha tenido. Sin embargo, lo que sí debería ser prioritario es asegurar que el lugar de nacimiento no suponga una barrera para el acceso a oportunidades vitales, especialmente importantes en las primeras etapas de socialización y formación.

Estas tendencias demográficas impactan sobre aspectos fundamentales en la vida de quienes deciden permanecer en el territorio rural aislado. Las dinámicas de fuga de gran parte de las cohortes más jóvenes incrementan además los retos derivados del envejecimiento estructural, convirtiendo estos territorios en el *laboratorio* de una situación demográfica que tarde o temprano también experimentarán las áreas urbanas.

Los territorios pueden utilizar diferentes activadores en un intento por cambiar las dinámicas que enfrentan: cambios en su gobernanza y gestión, una nueva ordenación y planificación de sus recursos buscando un nuevo nicho de especialización, así como una amplia gama de políticas públicas y proyectos de desarrollo. Sin embargo, también poseen importantes pre-condicionantes que pueden llegar a determinar y eliminar la posibilidad de estas actuaciones: su caracterización social, que puede generar un mayor o menor grado de adscripción social a los intentos de cambio; sus condicionantes geográficos y ambientales, que serán fundamentales como límites a sus posibles nichos de especialización económica; su historia, como elemento de memoria, acumulación de experiencias y adquisición de ventajas y desventajas comparativas; y sus condicionantes sistémicos. El lugar que los diferentes territorios ocupan dentro de los múltiples e interrelacionados sistemas globales deviene fundamental para ser impulsados o frenados desde el exterior, esperar apoyos exógenos, o apostar todo en una estrategia puramente endógena.

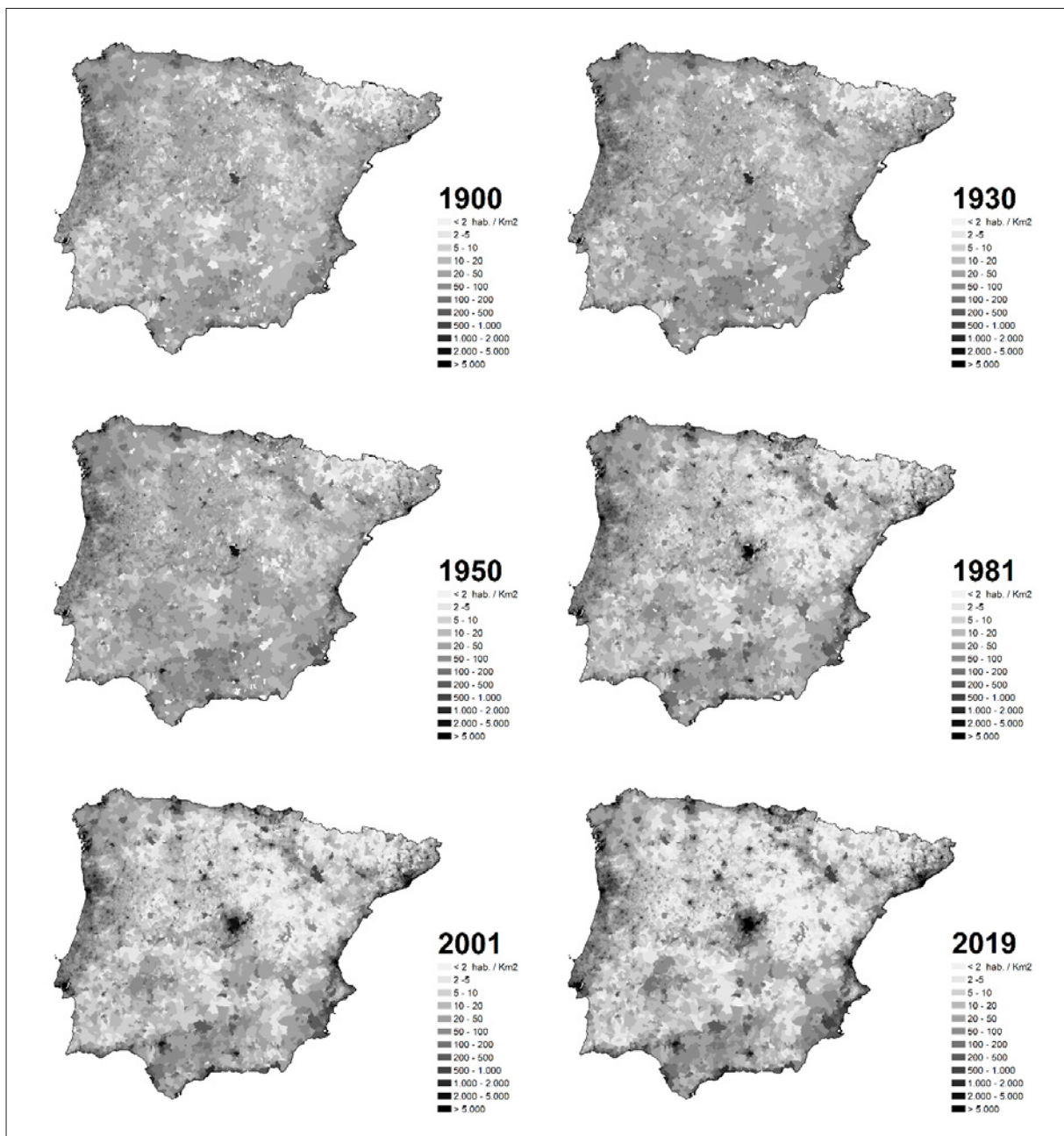


Figura 3. Evolución de la densidad territorial en los municipios españoles y las freguesias portuguesas peninsulares. Fuente: Elaboración propia a partir de (INE (España), 2011; INE (Portugal), 2011).

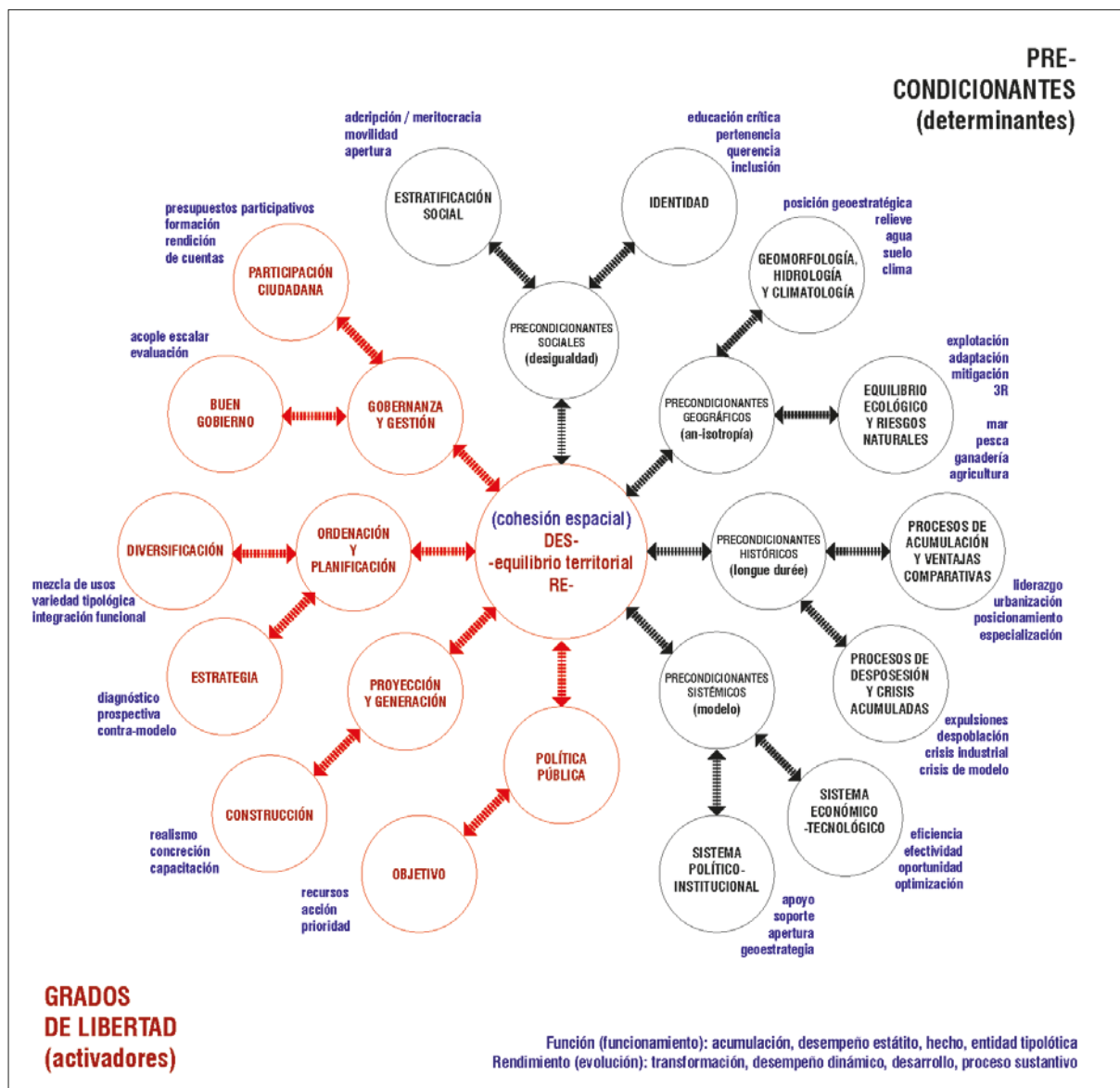


Figura 4. Determinantes y activadores del desequilibrio territorial. Fuente: Elaboración propia.

Evidentemente, los activadores y los condicionantes no han de ser vistos como una dicotomía en términos positivos y negativos. Será de su intrincada imbricación de donde resulten los efectos de una determinada política pública o un cambio en el modelo de gobernanza. En todo caso, los últimos resultan fundamentales para entender las posibilidades de éxito. Pensemos en las ventajas que aparecen para Andorra o Gibraltar de su condición soberana en el sistema internacional.

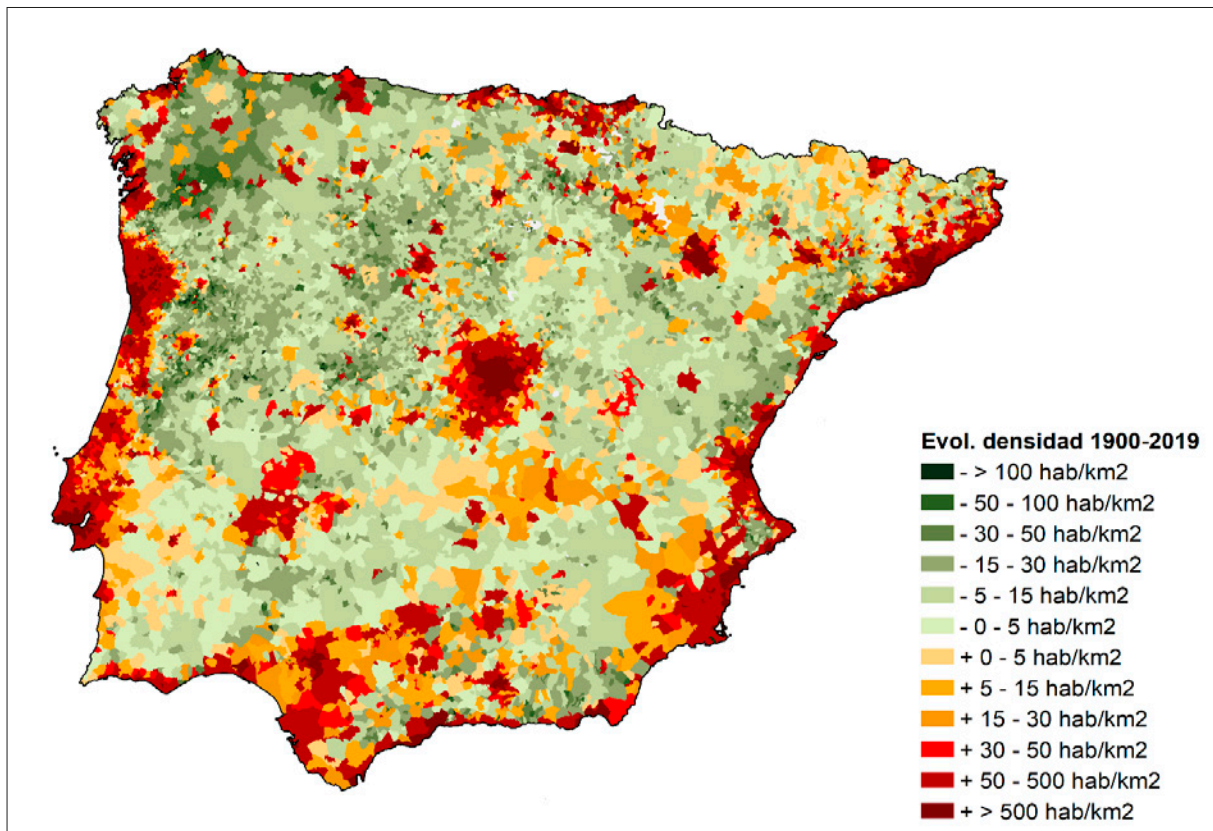


Figura 5. Evolución de la densidad demográfica entre 1900 y 2019. Fuente: Elaboración propia a partir de (INE (España), 2011; INE (Portugal), 2011).

Si en este texto hacemos una reflexión sobre el territorio en términos socioeconómicos es porque entendemos que este no es solo un soporte de actividades y relaciones funcionales, sino uno de los principales agentes de transformación en la vida de los ciudadanos. El tema cobró protagonismo en la década de los 80, cuando la reestructuración industrial mostró más claramente si cabe la relación entre la transformación productiva y la reestructuración territorial. El impacto de estos cambios afectó de forma desigual a los distintos territorios cambiando algunas proposiciones en la diferenciación entre regiones ricas y regiones pobres. El hecho de que afectara especialmente al norte peninsular, y no solo a las regiones mineras de Asturias y El Bierzo o a la industria de la región urbana de Porto, sino también al área industrial de Euskadi o a las zonas más industriales de Catalunya, mostraron que ningún territorio está a salvo de las dinámicas de cambio estructural (López Groh *et al.*, 1987, p. 13). Sin embargo, como también se comprobó en adelante, nunca ha dejado de ser cierto que unas y otras contaban con muy distintos mimbres para generar modelos alternativos. Una vez más, el factor de la diferenciación y el capital humano fueron fundamentales a la hora de generar un nuevo modelo de reposicionamiento.

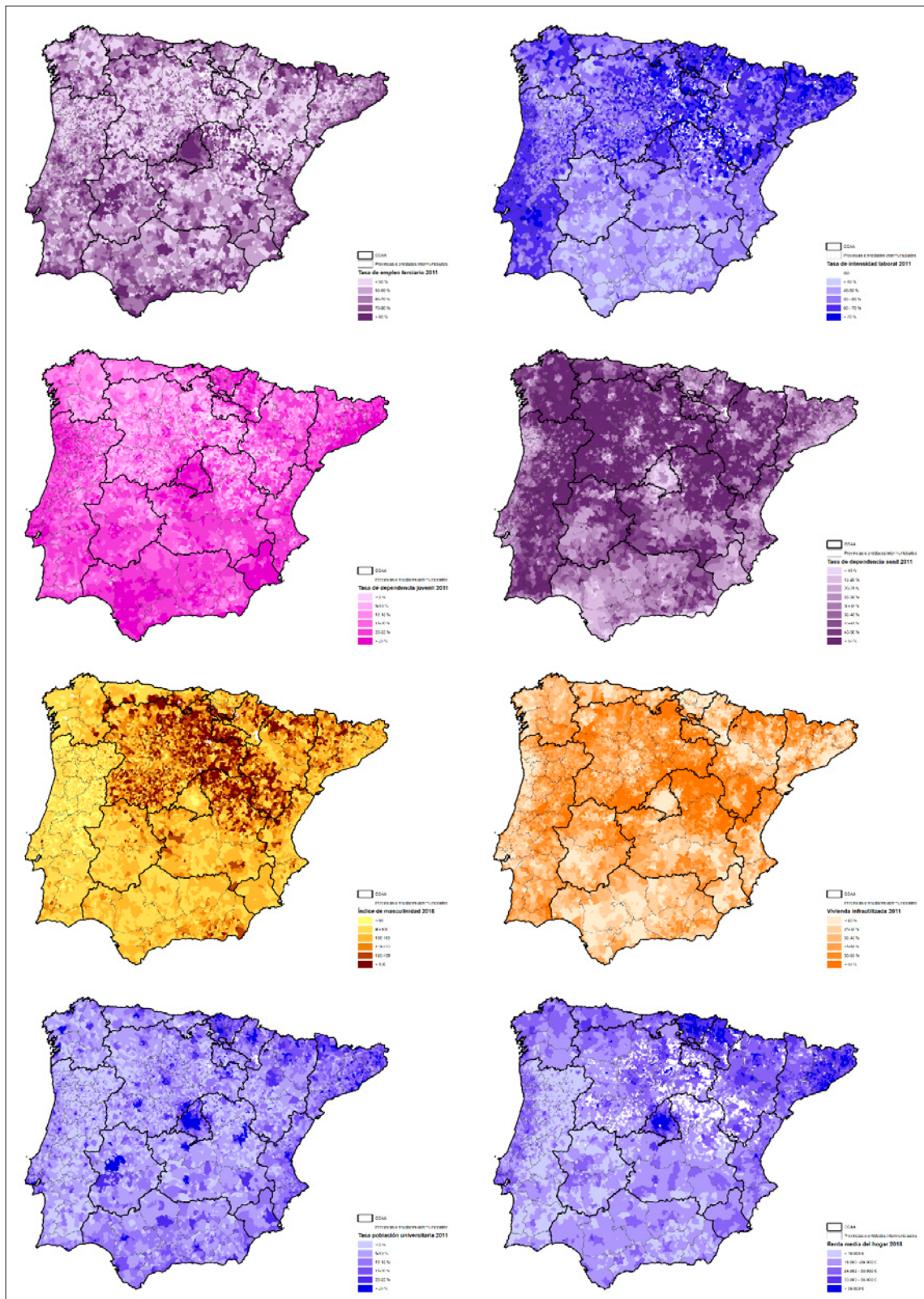


Figura 6. Indicadores socioeconómicos territorializados en 2011. De izquierda a derecha y de arriba a abajo: tasa de terciarización, tasa de intensidad laboral, tasa de dependencia juvenil, tasa de dependencia senil, índice de masculinidad, tasa de infrautilización del parque residencial, tasa de población con titulación superior y renta media municipal.

Más allá de que las soluciones intentaran copiarse, regiones urbanas como Asturias, El Bierzo o Porto continúan 30 años después enclavadas en la dicotomía entre crisis y revitalización; hoy más incierta que nunca tras la pandemia del coronavirus. Porto no ha sido aún capaz de generar el perseguido modelo Barcelona, y Asturias y El Bierzo están lejos de la transformación económica que el conocimiento y la cultura han producido en Euskadi. El *modelo Barcelona* y el *efecto Guggenheim* han generado un efecto de emulación con resultados muy desiguales, a pesar de sus también constatadas externalidades no deseadas. El centro Niemeyer en Avilés es una buena muestra de ello, tan pronto se convirtió en un icono para la ciudad como se ha mostrado insuficiente para consolidar su posición como polo turístico cultural. Un icono puede ser un buen atractivo de llamada, pero es el mantenimiento de un ecosistema diversificado el que conseguirá consolidar un sector.

3. Segregación residencial: territorialización de la estratificación social

En la monografía *Estratificación Social* (Requena *et al.*, 2013) se hace un pormenorizado análisis sobre las implicaciones de la Estructura social y la Estratificación sobre la Desigualdad, así como sobre las desigualdades económicas, sus consecuencias y la movilidad social en las sociedades contemporáneas. El grado de complejidad actual en estas sociedades comporta dos consecuencias respecto a la desigualdad: 1) los parámetros estructurales se cruzan entre sí de modo que la gente pertenece a más de una categoría social (interseccionalidad) y 2) las cantidades desiguales de recursos aparejadas a un parámetro estructural suelen estar relacionadas, aunque rara vez coinciden a la perfección. Podemos decir que la estructura social se haya más consolidada cuanto más fuerte son estas asociaciones. Y que se ha consolidado cuando produce desigualdades de diferentes recursos (como la renta, la riqueza o la educación) que también se encuentran relacionadas entre sí (Goldthorpe, 2012).

La monografía *Desigualdades y Nueva Pobreza en el Mundo Desarrollado* (Romero González *et al.*, 1992) supone un buen punto de partida que enuncia y analiza los estudios que en los países occidentales han abordado la desigualdad y sus consecuencias como problemas sociales de las sociedades en su conjunto, así como los acercamientos teóricos y las propuestas políticas para paliarlos a lo largo del siglo XX. Sobre la relación entre la desigualdad y el logro educativo, la teoría culturalista de la reproducción (Bourdieu & Passeron, 1970) supone un buen análisis de como el sistema educativo se convierte en una macro-agenda de control social y explica la desigual distribución de los títulos académicos por clase según el origen de las familias. En este apartado, también es aspecto interesante el que relaciona las aspiraciones vitales con la ansiedad (De Botton, 2004). Por otro lado, sobre la relación entre clase social y desigualdades de salud, el artículo *Income Inequality and Social Dysfunction* (Wilkinson & Pickett, 2009b) marcó un hito en la disciplina al revisar de manera sistemática los resultados obtenidos hasta el momento. Su conclusión es clara: las sociedades con una distribución de la renta más igualitaria obtienen mejores resultados en multitud de indicadores de salud, esperanza de vida y mortalidad infantil. Es decir, una vez alcanzado el punto en que el crecimiento económico ya no se traduce en una mayor calidad de vida, la desigualdad en la distribución de los ingresos de una sociedad está correlacionada negativamente con mayores índices de integración social y felicidad colectiva. Posteriormente, en *The spirit level* estos mismos autores pusieron de relieve la relación de la desigualdad con algunos efectos de insatisfacción social tales como la erosión de la confianza institucional, el incremento de los problemas de salud física y mental, la confianza interpersonal, la violencia, el bienestar infantil o el consumo de drogas (Wilkinson & Pickett, 2009a).

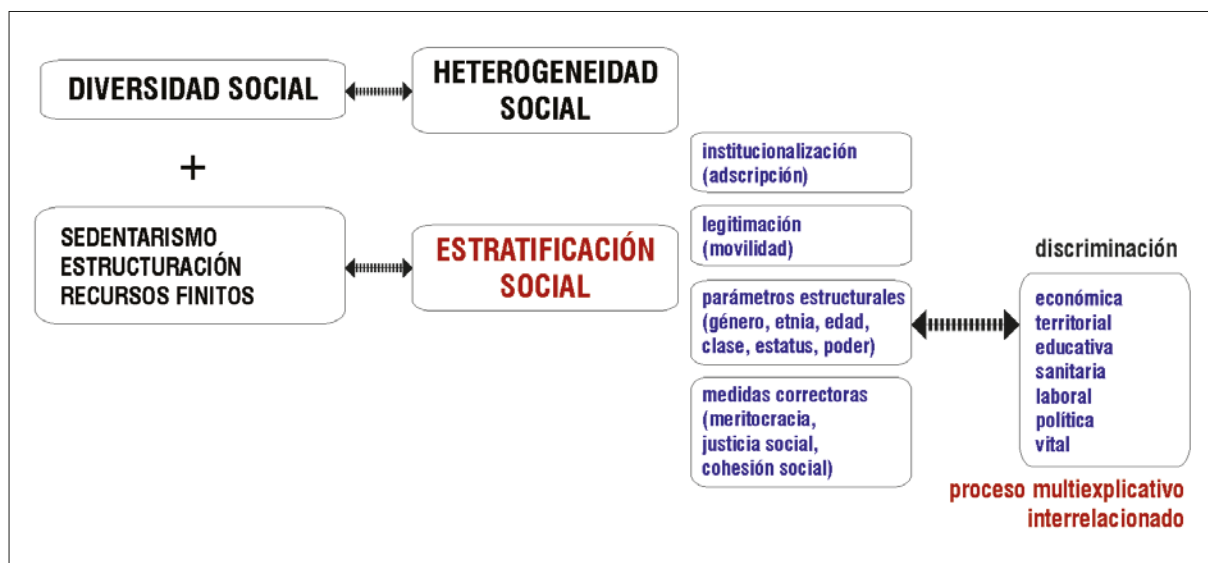


Figura 7. Conceptualización de la estratificación social. Fuente: Elaboración propia.

Aunque la desigualdad no se puede reducir a una única dimensión, lo habitual es que sus múltiples efectos se superpongan y acumulen sobre los mismos grupos de personas. Tradicionalmente se han estudiado las consecuencias de la desigualdad sobre los grupos particulares que se encuentran en lo más bajo de la pirámide de estratificación, asociando esta posición a múltiples consecuencias en el gradiente social de salud, el cierre social en el mercado de trabajo, el desempleo, la clase social, el estatus profesional, el logro educativo, la concentración étnica, la segregación urbana, la penalización étnica, la inmigración económica, el comportamiento político, el consumo cultural...

En lo concerniente a esta ponencia serán fundamentales las relaciones entre la desigualdad social y la segregación residencial, dos cuestiones que guardan una estrecha relación e intersecan con otros efectos ya mencionados de la estratificación social. La desigualdad y sus efectos han adquirido una enorme notoriedad en los países occidentales a raíz de la crisis económica y social desencadenada en 2008, y que afectó especialmente a España por el estallido de su burbuja inmobiliaria. Como veremos ahora, no existe un consenso claro sobre la condición de la segregación residencial como fenómeno netamente negativo.

Muchos autores postulan que se trata de una derivada secundaria de la desigualdad y que de algún modo intenta contrarrestar los efectos y la percepción de esta en las poblaciones: reforzando la identidad y la solidaridad de los diferentes grupos sociales y facilitando la aplicación de políticas sociales (van der Wusten & Musterd, 1998). Frente a esto habría que preguntarse por la efectividad de tales ventajas y por las bondades que plantea la necesidad de dichas políticas. Lo que esta corriente recalca es que la segregación no es más que una mera transcripción literal de la estratificación social y las desigualdades económicas que comporta en base a su proceso de diferenciación. Los diferentes grupos sociales viven allí donde mejor se adecuen a sus posibilidades de gasto.

Por otro lado, otros autores introducen el factor de adaptación de la oferta como algo positivo (Delgado, 2008). Según este enfoque, la segregación sería inevitable ya que los diferentes segmentos socioeconómicos no podrían convivir entre sí al tener demandas muy desiguales, por la tremenda brecha en capacidad de gasto que les separa. La pregunta que ellos se hacen es cuáles serían las posibilidades de supervivencia de las clases más bajas en un barrio cuya

oferta esté orientada a la demanda de la clase alta. Éste sería el caso que se plantearía en los procesos de gentrificación que terminan en la expulsión de las clases menos favorecidas de las zonas que inician tales cambios. Este argumento parece más fuerte y nos reconduce al hecho de que la batalla contra la segregación sin una lucha contra la desigualdad conlleva escasos beneficios. En todo caso se le pueden poner algunos peros. En primer lugar, conviene no hacer una traslación directa entre áreas caracterizadas por la primacía del alquiler como forma de ocupación y aquellas donde el régimen de tenencia es mayoritario (Sequera, 2015). En segundo lugar, los entornos urbanos densos permiten una amplia diversificación de la oferta en el mismo tejido, habría que ir hacia un modelo donde estos tejidos sean los mayoritarios. En tercer lugar, la previsión de posibles derivadas y externalidades negativas no parece suficiente argumento cuando de resolver un problema real se trata. Más bien, nos conducen a un escenario de propuestas de cambio más exigente y complejo². Y en cuarto lugar, esta crítica asume de facto que es imposible actuar sobre estos barrios mejorando realmente el nivel de vida de sus residentes. Se trata de eso, de mejorar su capacidad de gasto, su red de apoyos, su grado de atención institucional y sus oportunidades vitales; no de un simple maquillaje a modo de barniz sobre el espacio físico que ocupan. En todo caso, si algo bueno esconde esta interpretación es que a veces nos empeñamos en resolver problemas espaciales cuando, en realidad, sus raíces descansan sobre profundas estructuras sociales que deberían ser el marco inicial y primordial que resolver.

Sin embargo, sin pretender objetar nada a esto último, el lugar de residencia tiene importantes repercusiones en la reproducción de las relaciones sociales, mediante un proceso de retroalimentación que puede agudizar las desigualdades sociales ya existentes (Florida, 2017; Harrington, 1997; Mingione, 1996; Patterson, 1981; Wilson, 1987). Para mostrarlo, el grupo que compone esta segunda corriente utiliza el concepto de «efecto barrio»,³ en alusión al carácter limitante sobre la movilidad social que conlleva vivir en determinadas áreas residenciales. Habitar en ellas dificultaría las posibilidades de movilidad social ascendente ya que llevan aparejadas una percepción negativa por el resto de la ciudadanía, un mayor estigma y condiciones de mayor aislamiento en las redes de apoyo sociales que maximizan oportunidades, tales como la posibilidad de encontrar un trabajo (Atkinson & Kintrea, 2001; Gómez Giménez *et al.*, 2021; Nel-lo, 2021). Las generaciones futuras, los jóvenes, son quienes más padecen estas repercusiones, que tienen un efecto significativo a largo plazo, incluso después de haber abandonado el entorno. Además, el grado de exposición a los efectos del área residencial se maximizan en el caso de las nuevas generaciones migrantes, en las que los procesos de desprotección por carencias en sus redes de apoyo es ya de por sí, en muchos casos, estructural (Van Ham *et al.*, 2012).

Las disparidades en la calidad de las escuelas quizás sea uno de los ejemplos más dramáticos de la variación en los servicios públicos de un lugar a otro. La combinación de segregación residencial por ingresos y la distribución espacial desigual de escuelas de calidad trae como consecuencia enclaves pobres donde los niños asisten a escuelas deficientes, lo que a su vez limita sus oportunidades para el futuro. Pero, servicios como el acceso al transporte y la atención médica varían también según el espacio, al igual que muchos factores cuantificables como la calidad del aire y la infraestructura de los vecindarios. Por no hablar de las desigualdades de gasto en inversión y mantenimiento que los poderes públicos dedican a unos ámbitos y otros (Greenstein *et al.*, 2007). En definitiva, la densidad de la red de apoyo institucional disminuye en aquellas áreas segregadas con población más vulnerable (Blanco *et al.*, 2021).

² Aquí no vale eso de que «el remedio es peor que la enfermedad», o que «más vale lo malo conocido que lo bueno por conocer». Pocas políticas públicas se pondrían en marcha si este es su principio rector.

³ Neighbourhood effects.

En aquellos lugares donde la segregación espacial equivale a la existencia y multiplicación de asentamientos informales; una gran parte de sus poblaciones queda condenada a sobrevivir de actividades ilegales, irregulares y clandestinas incluso a la hora de acceder y ocupar el suelo. Cuando el estraperlo es la única posibilidad que el mercado les brinda para ello, la estafa y la especulación están a la orden del día. Este tipo de arreglos no se eligen libremente por su bajo coste o comodidades relativas, sino simplemente porque no hay más opciones para los sectores más pauperizados. Y aunque pensemos que esta realidad se produce en territorios muy alejados de los nuestros solo hay que pensar en la entidad que tienen asentamientos como el de La Cañada Real Galiana en Madrid, El Vacie en Sevilla o El Campanar en Valencia.

Más allá de la evidencia científica que han aportado las anteriormente citadas investigaciones longitudinales, con efectos limitados en contextos de Europa central (Musterd *et al.*, 2003), resulta de sentido común que un estudiante que no depende de una beca socioeconómica para continuar su itinerario formativo tiene más oportunidades a pesar de equivocarse en sus primera elecciones, como lo es que resulta más edificante tener cerca un jardín histórico o un entorno ambiental de gran calidad a tener una barreira infraestructural, y lo mismo respecto de una biblioteca frente a un polígono industrial. La segregación residencial tiene importantes repercusiones sobre la segregación escolar (Ferrer & Gortazar, 2021). Resulta también evidente que la capacidad de innovación de un colegio aumenta con la cantidad de recursos económicos y de personal, pero también cuando entre su alumna no existen carencias materiales de forma generalizada. No existen los determinantes sociales de forma categórica, pero las consecuencias de las ventajas y privilegios de partida son innegables. También de las desventajas y vulnerabilidad que enfrentan los grupos en ciertos espacios urbanos.

La segregación residencial es una característica común de la mayoría de las grandes ciudades. En algunos lugares está asociada principalmente con los grupos raciales, mientras que en otros, con las minorías étnicas o religiosas; pero sobre todo, y principalmente, con el nivel de ingresos. En América Latina el debate público sobre la segregación espacial urbana suele centrarse en los problemas socioeconómicos; en Europa occidental suele focalizarse en los hogares migrantes o sus generaciones posteriores; mientras que en los Estados Unidos y algunos otros países «desarrollados» se enfoca más en las disparidades étnicas. También tiene significados y consecuencias diferentes según la forma y estructura específicas del sistema urbano en que aparece, como también según el contexto cultural e histórico. En Norteamérica, las minorías sociales y étnicas han tendido a ser segregadas hacia sitios poco deseables del casco urbano; amén de los más recientes procesos de gentrificación. Por el contrario, en las ciudades latinoamericanas es la élite minoritaria quien tiende a concentrarse en un área central de la ciudad mientras que la informalidad se extiende a lo largo de un vasto territorio circundante; amén de los cada vez más frecuentes suburbios «amurallados».

Las fuerzas que contribuyen a la segregación residencial son numerosas y variadas; en última instancia, evidentemente, su causa primigenia se encuentra no tanto en las diferencias socioculturales entre los diferentes grupos de la sociedad humana, sino sobre todo en las repercusiones económicas de dicha diversidad social. Parece una obviedad, pero no conviene olvidarlo; a pesar de la riqueza social que la diversidad en la especie humana genera, no es menos cierta la desigualdad de estatus (rol y autoridad) y recursos (poder y dinero) en que comúnmente ha degenerado. Y lo peor de todo, con el altísimo grado de heredabilidad (adscripción y cierre) para las masas menos afortunadas en dicho reparto. Aunque desde el urbanismo se pueda operar como fuerza pro o contra segregacionista, nunca hemos de dejar en el tintero que otras políticas públicas -políticas, sociales y económicas- tienen una hegemonía para paliar sus efectos, y que planear contra la segregación sólo debería ser un paliativo temporal en la lucha contra las desigualdades; posiblemente, una ayuda contra ellas.

El «libre mercado» y las desigualdades de renta son buenos aliados en pos de la segregación espacial; y tampoco tenemos que mirar a las poblaciones más vulnerables de lugares alejados, pensemos en la «elección» de muchas familias de ingresos medios-bajos en nuestras áreas metropolitanas peninsulares, que se ven obligadas a alejarse del centro de la ciudad por lo elevado de sus precios (Donat, 2021; Gómez Giménez, 2017). Además de ello, la segregación voluntaria se ha convertido en nueva fuerza, igual de fundamental para entender las actuales dinámicas de segregación. La proliferación de urbanizaciones enrejadas tanto en el hemisferio norte como en el sur y el modo de vida de «nuestras élites» están en el centro del debate social. Esta tendencia puede tener varios motivos. En primer lugar, los residentes tal vez se sientan atraídos por la percepción de seguridad, la exclusividad o un nuevo estilo de vida marcado por el lujo y la suntuosidad sin complejos, aunque también enmarcado por un cierto anonimato. En segundo lugar, los promotores inmobiliarios obtienen una enorme rentabilidad en estos proyectos de desarrollo altamente controlados. En tercer lugar, y no menos importante, estos desarrollos requieren como condición necesaria la connivencia con una clase política local que incentive y priorice tales empresas (Greenstein *et al.*, 2007).

La combinación de la segregación coercitiva y voluntaria nos devuelve a la cuestión por la que comenzamos más arriba: ¿Qué relación hay entre las diferencias sociales y la segregación espacial? Como hemos dicho más arriba, la segunda es un reflejo de las primeras; pero también podría convertirse en un instrumento para evidenciar diferencias pretendidamente, procurando amplificarlas. Más allá de la pura necesidad, entramos en el terreno del estatus, del deseo, de la apariencia, de la identidad; no nos detendremos mucho en este punto pero conviene al menos mencionarlo. En ocasiones los grupos sociales recurren a la segregación para fortalecer una identidad débil o confusa, como es el caso de los grupos de clase media emergentes en busca de mayores cotas de valoración social a través del estatus que aporta un determinado emplazamiento, o de las comunidades de inmigrantes en busca de redes de apego cultural. En gran medida, el proceso de suburbanización de la posguerra en las ciudades de los Estados Unidos puede interpretarse como una manera de clasificación homogénea que buscaba reafirmar la identidad social: «todos somos clases media, en contra al resto de la clase media, y hemos de reafirmarnos como tal» (Greenstein *et al.*, 2007). Por ello, si podíamos hablar de «efecto barrio» en el caso de las consecuencias nocivas de algunas áreas sobre las cohortes más jóvenes de los barrios vulnerables, más sentido tiene aún hablar del «efecto barrio» positivo sobre las clases segregadas por arriba de forma voluntaria.

En el modelo básico de la economía urbana, las ciudades son simétricas y tienen un único centro focal al cual los individuos acuden a trabajar desde su vivienda, son monocéntricas. Este modelo predice que, para compensar por el tiempo y coste de los movimientos pendulares diarios, las viviendas más alejadas tienen precios más asequibles. Este paradigma ha permitido, con modificaciones, contrastar diferentes explicaciones de porque los pobres viven agrupados en el centro o en las afueras (Cuberes, 2016). Según este autor existen al menos cinco explicaciones a contrastar. La primera establece que los ricos viven en las afueras porque tienen una mayor capacidad de asegurar la preferencia por vivir en una casa grande. Esta explicación, sin embargo, requiere de varios factores: la existencia de tal deseo, la ausencia de este tipo de parque residencial en los centros urbanos, un ajuste real entre el modelo monocéntrico y el mercado inmobiliario⁴, y que la elasticidad del tamaño de la casa respecto la capacidad de gasto y a la distancia sea realmente fuerte, dado que desplazarse diariamente al trabajo desde las afueras también tiene un coste temporal de oportunidad. La segunda subraya que los pobres prefieren vivir en el centro de la ciudad puesto que el acceso al transporte público

⁴ Puede haber factores ambientales que alteren el hecho de que los precios sean más bajos en la periferia.

es mucho más fácil allí que en las afueras⁵. En tercer lugar, existen trabajos que sugieren que los ricos son los únicos que pueden permitirse vivir en viviendas nuevas y que, dado que en muchas ciudades la nueva construcción tiene lugar en las afueras, eso hace que elijan vivir lejos del centro⁶. La cuarta teoría, relacionada con el *sorting* o agrupamiento por intereses, defiende la idea que los ricos prefieren estar en barrios donde hay mejores escuelas, menores impuestos, mejor calidad ambiental o un menor nivel de delincuencia percibida. Como los ricos tienen un mayor nivel adquisitivo, la agrupación de gente rica en un barrio, en el centro o en las afueras, “expulsa” a los pobres que no pueden permitirse pagar precios tan altos para alquilar o comprar casas. En quinto lugar, algunos economistas han explicado casos de ciudades donde los ricos viven en el centro de la ciudad asumiendo que valoran algunas características de las ciudades; elevado número de museos, parques, restaurantes, vida cultural, sedes institucionales, monumentalidad... (Cuberes, 2016).

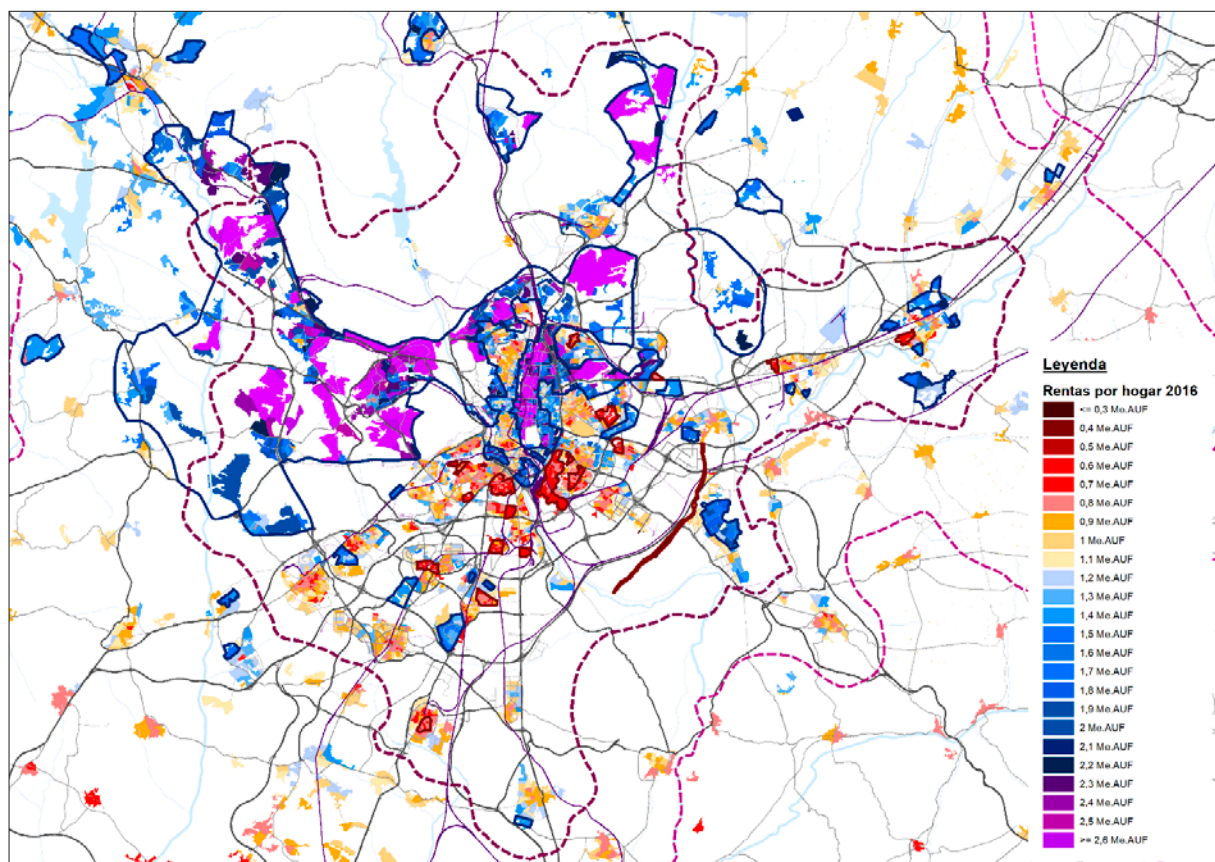


Figura 8. Segregación residencial de las rentas medias por hogar según su relación con la mediana del área metropolitana de Madrid. Fuente: Elaboración propia a partir de (INE (España), 2016).

⁵ Esto requiere de factores inversos a los que se dan para que se cumpla la primera teoría, por ejemplo factores ambientales en el centro que abaraten el precio de la vivienda en él (mala calidad residencial, entorno degradado, delincuencia...).

⁶ De nuevo se pueden plantear objeciones, la vivienda nueva no tiene por qué estar siempre alejada del centro.

En la realidad, el modelo monocéntrico casi nunca se cumple a rajatabla y mucho menos obedece a la simetría. Además, en las históricas y complejas áreas urbanas europeas, lo habitual es que estas teorías no sean monolíticas y explicativas incluso en el seno de cada una de ellas. Por el contrario, convivirán al mismo tiempo según el área específica al que nos refiramos, puesto que tanto en el centro como en la periferia existirá un alto grado de fragmentación y diferenciación. La segunda explicaría la existencia de algunas áreas vulnerables en los núcleos urbanos, pero siempre bajo la condición de que estos sean «permitidos»⁷. La quinta teoría puede explicar que las clases altas elijan quedarse en las áreas más privilegiadas y monumentales de los céntricos ensanches decimonónicos y cascos históricos. La primera, la tercera y la cuarta, que elijan el modelo suburbano. Todas pueden darse de forma sincrónica en la misma ciudad.

4. La política y la planificación territorial como correctoras

Como enuncia Naciones Unidas (2015) la desigualdad supone una seria amenaza para la estabilidad social y política. Las geografías del descontento pueden convertirse en un importante elemento desestabilizador para las democracias liberales. Por un lado, según un estudio del Fondo Monetario Internacional, concluyó que una mayor igualdad de ingresos contribuía a prolongar la duración de las rachas de crecimiento económico de los países más que el libre comercio, la escasa corrupción gubernamental, la inversión extranjera o el bajo nivel de deuda externa (Ostry & Berg, 2014). Por otro lado, se han demostrado vínculos que correlacionan el crecimiento de la desigualdad con mayores virulencias de las crisis económicas, en un contexto de alto peso económico de las corrientes financieras y los mercados no regulados (Naciones Unidas, 2012). La desigualdad pone en peligro la lucha contra la pobreza severa a nivel mundial, la promoción del trabajo digno y la transformación de las estructuras económicas obsoletas en las regiones más desiguales. Ante ello, lograr un mayor equilibrio territorial y más igualdad espacial se convierten en una tarea evidente con efectos positivos de amplio alcance social. La tarea está en manos de la política, de nuestros países, de nuestras regiones, de nuestras administraciones; pero también estará determinada por el empuje social que consigan iniciativas y medidas colectivas en esta línea, sobre todo con una perspectiva transnacional.

Es posible que después de la pandemia algo haya cambiado, pero como ya postulaba Piketty antes de que esta ocurriese, «*el riesgo de una nueva oleada de competencia exacerbada y dumping fiscal y social es desgraciadamente real, con un posible endurecimiento del repliegue identitario*» (2019, p. 1229).

4.1 Reequilibrio y/o cohesión territorial

La existencia de modelos de cooperación y redistribución interterritorial para corregir las diferencias estructurales y las brechas socioeconómicas entre diferentes regiones es una constante en buena parte de los Estados. También lo es en el aparato institucional de la Unión Europea, entre cuyos objetivos principales está reforzar la cohesión económica, social

⁷ Procesos de mejora urbana, elitización y gentrificación podrían poner en serias dificultades a los habitantes de estas áreas.

y territorial, así como, la solidaridad entre sus Estados miembros. De hecho, ésta se postula desde sus inicios como un motor e impulsor de su construcción y evolución histórica.

Sin embargo, en fechas recientes este principio se ha visto atenuado en algunos lugares. En 2017 una reforma constitucional en Alemania modifica su sistema de compensación, destinado a paliar los déficits de capacidad financiera de los Länder «pobres». Con ello, se modificó sustancialmente el sistema de transferencias horizontales entre Länder, que cederá el protagonismo al de transferencias verticales, procedentes de la Federación. Como contraprestación, la Federación asumirá más competencias y control presupuestario sobre los Länder perceptores. Dicha reforma se llevó a cabo cuando los Gobiernos de las entidades federadas más ricas comenzaron a dar muestras de cansancio y agotamiento ante su situación (Arroyo Gil, 2018). Si bien las intenciones de la Federación son recuperar el control de este fondo para que se produzca efectivamente un reequilibrio, lo que se esconde detrás de este cambio legislativo es un viraje de los que poseen importantes ventajas comparativas hacia posicionamientos que maximicen su situación privilegiada en términos de competitividad. Cualquier correlación a este respecto puede resultar capciosa; pero es curioso que tras las últimas elecciones legislativas alemanas, la extrema derecha haya conseguido consolidarse precisamente en los cinco Länder más pobres. Todos se encuentran situados en la mitad oriental, donde Alternativa por Alemania es la segunda fuerza política y la opción votada por más de una quinta parte de los electores; al mismo tiempo que ha caso desaparecido en la Alemania occidental.

En la Unión Europea, el Fondo de Cohesión es uno de los cinco estructurales⁸ y está destinado a la realización de inversiones públicas en infraestructuras medioambientales y de comunicaciones para aquellos miembros cuya renta nacional bruta per cápita sea inferior al 90% de la media en la UE. Portugal aún puede acceder a dicho fondo pero España dejó de ser elegible en 2014. En paralelo, existe también el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), en esta ocasión destinado a corregir los desequilibrios regionales. Todas las regiones pueden beneficiarse de él, pero la intensidad depende de su PIB per cápita. Para el periodo 2021-2027 su montante es casi la mitad de los fondos estructurales. En tercer lugar, el Fondo Europeo de Desarrollo Rural (FEADER) se crea en el contexto de reforma de la política agraria común (PAC)⁹ a principios de los 2000 y tiene como objetivo fomentar el desarrollo rural. Su distribución también depende del PIB per cápita regional y de su proporción de superficie agrícola y forestal. En la actualidad representa casi un 20% de los fondos estructurales. Todos ellos se han visto incrementados con la puesta a disposición durante el periodo 2021-2027 de los Fondos de Recuperación *NextGenerationUE*¹⁰, que suponen un incremento del gasto comunitario de un 67% (Consejo Europeo y Consejo de la Unión Europea, 2021).

Los resultados de estas políticas sobre las regiones menos desarrolladas y en transición han sido muy positivos, aunque existen dudas de que ello sea suficiente para atajar la creciente fractura con las más desarrolladas (Anós Población, 2020). Solo un reducido número de regiones ha conseguido acogerse a la difusión de un crecimiento que atenúe las brechas relativas (Clarysse & Muldur, 2001), entre ellas el Alentejo y el Algarve, en Portugal. Recientemente,

⁸ Los cinco Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (FEIE) canalizan más de la mitad del presupuesto comunitario y son: Fondo Social Europeo (FSE), Fondo de Cohesión, Fondo de Desarrollo Regional (FEDER), Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP) y Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER).

⁹ Fuera de los cinco fondos estructurales, para sufragar esta política, en la actualidad también existe el Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA), que ofrece ayudas directas a los agricultores y financia medidas de mercado.

¹⁰ Un 90% de este se canalizará a través de subvenciones y préstamos directos a los países miembros mediante el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR). En el caso de las subvenciones, casi un 50% del presupuesto del mecanismo: a España le corresponde hasta un máximo de 69.500 millones, un 20,5%, y a Portugal 13.900 millones, un 4,1%. En conjunto, se trata de un 24,6% cuando solo representan el 11,2% de la población comunitaria.

los fondos FEDER han virado hacia un enfoque más centrado en las ciudades, como polos de generación de desarrollo. Ante este nuevo escenario resulta fundamental reestructurar la relación entre los nodos urbanos y las periferias rurales. Un posible futuro pasaría por incrementar el enfoque urbano de los FEDER, en sintonía con un fondo FEADER que se centra en lo rural. Otra posibilidad, posiblemente más adecuada, pasaría por fortalecer las interdependencias entre ambos fondos y apostar por generar mayores sinergias entre las áreas urbanas y sus periferias (Rauhut & Humer, 2020).

En todo caso, todo parece indicar que la UE no ha dejado de apostar por la convergencia entre sus regiones, y más tras la reciente pandemia. No está exento ello de mérito, aún con un considerable viraje en los enfoques de partida, porque los recientes embates contra algunas de sus políticas emblemáticas, como la PAC, han sido considerables como veremos más adelante.

El Estado español posee también, por imperativo constitucional, un Fondo de Compensación para corregir los desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad. Fue creado en 1980. En una primera etapa, hasta 1990, todas las Comunidades fueron beneficiarias. Y entre sus problemas destaca que se convirtió en un mero elemento de financiación ordinario. A partir de esta fecha el instrumento se convierte verdaderamente en un fondo de solidaridad interterritorial para las CCAA menos desarrolladas, aproximando sus métodos de funcionamiento a los del FEDER (Lázaro Araujo, 1991). Por último, en una tercera etapa, a partir del nuevo sistema de financiación autonómica en 2001, el Fondo de Compensación Interterritorial se desglosa en dos fondos: Fondo de Compensación y Fondo Complementario. Estableciéndose además que no podrá ser inferior al 22,5% de los gastos en inversión real nueva de los presupuestos en marcha. Esto es tanto como no tener tal fondo; asegurar que la inversión real sobre las diez CCAA más pobres¹¹ tiene que superar ese porcentaje, cuando entre todas lo doblan holgadamente tanto en porcentaje de población como en territorio... Esto equivale a decir que en la práctica, bien a través del sistema de financiación autonómica, de las inversiones regionalizables, los créditos, las transferencias de los Ministerios o las extraordinarias, el seguimiento de la función territorial redistributiva se convierte en una tarea muy estacional y difícil de evaluar. Por otro lado, los acuerdos sobre la financiación autonómica de régimen común¹² se han concretado en fórmulas complejas de gran sofisticación que disimulan su carácter inercial y arbitrario. No existe justificación empírica para algunas de las variables empleadas y sus pesos específicos, que han cambiado a lo largo del tiempo, ni en términos de eficiencia ni en términos de equidad. Además, la existencia de normas de modulación y compensación han permitido saltárselas y el statu quo inicial es todavía reconocible (Fuente Moreno *et al.*, 2003, pp. 231-232).

Por otro lado, las CCAA con más recursos, y aquí la capital es el paradigma, han utilizado su margen de actuación para reducir la presión fiscal que de ellas dependía. Ello se explica por el estado de negociación permanente en torno a su financiación, lo que sugiere que continúan percibiendo la demanda de mayores transferencias estatales como una vía más atractiva y ventajosa en términos electorales frente a la utilización al alta de su capacidad normativa (Fuente Moreno *et al.*, 2003, pp. 235-236). Esta situación dificulta la convergencia regional al actuar en beneficio de aquellas regiones que poseen una mayor densidad de rentas y sirve, además, como incentivo fiscal de localización empresarial y de las rentas más altas, retroalimentando el proceso de acumulación. Se pueden establecer muchos paralelismos entre esta

¹¹ Extremadura, Andalucía, Castilla-La Mancha, Canarias, Región de Murcia, Comunitat València, Asturias, Galicia, Castilla y León y Cantabria (a las que habría que añadir, Ceuta y Melilla).

¹² En el Estado español coexisten con la Agencia Tributaria cuatro Haciendas Forales: Vizcaya, Guipúzcoa, Álava y Navarra.

suerte de competición a la baja y la que ha sido mencionada en el sistema internacional. Tampoco en esta ocasión, los residentes más vulnerables de las regiones más ricas obtienen ningún beneficio.

Todo ello aduce razones sobre la pertinencia de una profunda reforma del sistema de financiación territorial, bajo criterios y fórmulas más claros, transparentes y fácilmente evaluables. La dirección que ha de guiar esta reforma es la homogenización fiscal del sistema redistributivo, en el que nadie contribuya de forma diferente debido a su lugar de residencia fiscal¹³. Respecto al gasto, se ha de partir de una mayor igualdad de recursos por habitantes, con una justificación clara y explícita de las desviaciones de esta regla (territoriales, insulares, sociales...). Y todo ello se ha de separar claramente del Fondo de Compensación Interterritorial, de carácter estructural y ordinario, que debe servir para corregir desequilibrios tal y como estableció en la Constitución, no para contribuir a la confusión y la arbitrariedad en la distribución de los recursos públicos.

Las investigaciones apuntan a que la convergencia económica no se ha producido: la evolución de las variables del mercado de trabajo ha contribuido a aumentar las diferencias entre las regiones españolas, siguiendo un patrón de acumulación de capital físico en el que otras variables como la eficiencia del proceso productivo han desempeñado un escaso papel (Puentes Díaz, 2017). Sin embargo, otros autores ponen de relieve que dicha convergencia sí se ha producido en términos de renta per cápita relativa, sobre todo en el periodo que va desde 1965 a 1981 (Fuente Moreno *et al.*, 2003, p. 132). Sin lugar a duda, la construcción de una fiscalidad común, la introducción del impuesto progresivo sobre las rentas y la extensión de un modelo de pensiones contributivas, y no contributivas, ha jugado un papel fundamental de este efecto redistributivo. Pero esto no elimina los desequilibrios territoriales, sino que ha de ser entendido como una extensión de la cohesión en términos puramente sociales. *De hecho, «el componente territorializable tiene en su conjunto un limitadísimo efecto redistributivo, mientras que la financiación autonómica y local contribuye a aumentar ligeramente las diferencias de renta por habitante»* (Fuente Moreno *et al.*, 2003, p. 235). Por tanto, la brecha en la densidad institucional no solo afecta a los habitantes vulnerables de las áreas segregadas en los territorios urbanos (Blanco *et al.*, 2021), sino también a la fractura entre territorios del Estado español.

Estos autores enuncian, por otro lado, que la evolución en la distribución de la densidad de población y la renta por kilómetro cuadrado presentan un patrón divergente, que es casi exactamente el opuesto al que encontramos en el caso de la convergencia de la renta por habitante. En el caso de la divergencia demográfica se mantiene a un ritmo relativamente uniforme desde 1965, aunque atenuado a partir de 1981.¹⁴ En cuanto a la divergencia en la concentración geográfica de rentas, solo registra una ligera reducción entre 1985 y 1991¹⁵. Con ello, se concluye que la concentración de población ha sido más intensa que la igualación de rentas por habitante (Fuente Moreno *et al.*, 2003, pp. 153-156). Es decir, los territorios más pobres ganan convergencia en base a una expulsión de sus recursos humanos, para los que no generan soluciones y alternativas de vida. Visto en esta perspectiva es difícil extraer consuelo de este proceso convergente.

Acompañando a este proceso, se ha producido también un lento pero sostenido aumento de la concentración de la actividad económica en las regiones costeras, especialmente del

¹³ Y aquí la precisión «fiscal» es muy pertinente.

¹⁴ «De donde no hay no se puede sacar», cuando algo se vacía necesariamente supone una disminución del flujo extractor.

¹⁵ El primer periodo de acceso a los fondos estructurales de la UE, en los que se pone en marcha la compensación mediante rentas directas a los agricultores por la PAC y el Fondo de Cohesión llega con intensidad a las regiones menos desarrolladas.

arco mediterráneo, y la Comunidad de Madrid. Y ello, a pesar del importante efecto de la inversión pública en infraestructuras productivas ha tenido un carácter claramente redistributivo durante el periodo autonómico (Fuente Moreno *et al.*, 2003, p. 237). Lo opuesto a lo que ocurrió entre 1965 y 1981, y que sin duda se consolidó como ventaja comparativa de las regiones más ricas. Ello ha contribuido a que la concentración del poder económico sea aún mayor que la de la actividad económica. «*Las empresas que operan en un sector regulado tienden a situar su sede cerca del regulador. Por tanto, en el caso en que dicho regulador tenga ámbito nacional (banca, energía, comunicaciones, transporte) las empresas se sitúan en Madrid. Si el regulador es regional (comercio), entonces pueden tenerla en su región de origen*» (Fuente Moreno *et al.*, 2003, p. 239). Este proceso se intensificaba en la última etapa analizada por estos autores, hasta 1998, y posiblemente no se tratase de una tendencia coyuntural.

En lo relativo a Portugal, las profundas y marcadas desigualdades en su territorio también son evidentes. Por un lado, entre las áreas costeras (en especial, la costa del Algarve y la franja urbana del eje atlántico que une Lisboa y Porto) y el interior. Por otro, en el seno de las áreas más desarrolladas, entre el área metropolitana de Lisboa y el resto. En cuanto a sus dinámicas de reequilibrio, las investigaciones apuntan a una fuerte tendencia divergente, sobre todo, entre municipios, con una ventaja comparativa insalvable a favor de los municipios costeros y aquellos integrados en el área metropolitana lisboeta. A pesar de ello también se observa un efecto convergente a nivel regional¹⁶, impulsado por los municipios costeros y obviando el efecto del área de Lisboa (Silva, 2012).

4.2 Urbanismo y mezcla social contra el efecto barrio

La segregación residencial plantea un serio problema para la formulación de políticas públicas que intenten evitarla. En primer lugar, debido a las complejas interacciones entre el planeamiento y los mercados de la vivienda –o sus políticas, de existir. En segundo lugar, por la conexión entre los ingresos locales y la distribución y calidad de los servicios municipales^o. En tercer lugar, como se desarrollará en adelante, por la habitual falta de actores locales con capacidad para actuar sobre la escala real de los territorios urbanos en los que se producen sus dinámicas. En todo caso, «*necesitamos entender mejor los problemas sociales particularizados en cada una de las áreas segregadas para poder diseñar e implementar políticas adecuadas que serán necesariamente multidimensionales*» (Greenstein *et al.*, 2007).

Aunque parezca que la realidad de la segregación espacial aquí descrita guarda escasa relación con la situación de las grandes áreas urbanas peninsulares, PONCE SOLÉ (2002) nos alertaba de tres realidades preocupantes a este respecto que siguen más de actualidad que nunca: el aumento desorbitado de los precios del suelo en los centros de nuestras áreas urbanas; el crecimiento excesivo del suelo urbanizado sin una correspondencia con el crecimiento real de la población, problemática que alude a la generación de vivienda como valor de cambio y a la fuerte tendencia hacia la suburbanización con el consiguiente incremento de la movilidad –especialmente privada– que genera; y la existencia de problemas de exclusión social no resueltos entre la minoría étnica gitana tales como la operación de segregarla en centros escolares *ad hoc*. El último hecho plantea además serias dudas sobre la efectividad

¹⁶ Se constata en ello los efectos de la actual división regional portuguesa, en la que las cuatro regiones continentales, además de la lisboeta, poseen municipios costeros. Esta regionalización, aun sin efectos políticos por no haber sido ratificada en referéndum por la ciudadanía lusa, es la de las Comisiones de Coordinación y Desarrollo Regional (nivel estadístico europeo de NUTS 2, que se encargan de la gestión y captación de fondos europeos.

de las políticas de cohesión social destinadas a las nuevas minorías étnicas llegadas con las últimas oleadas migratorias. Estas tres realidades están íntimamente interconectadas con la segregación espacial socioeconómica en las ciudades de nuestro país. La renta supone de facto un elemento fundamental para determinar las posibilidades de elección de domicilio de las familias españolas, obligándolas a adaptarse en función de sus posibilidades económicas. Sin embargo, como enuncia el autor de este libro, lo más grave es que *«el Derecho urbanístico puede ser, incluso, un factor de agudización de los fenómenos de segregación espacial bien sea como instrumento para la búsqueda directa de estos efectos, bien sea, como ocurre actualmente en el Derecho español, por carencia de mecanismos suficientes y adecuados para evitarlos»*.

Para demostrar esta preocupante conclusión, el autor hace hincapié en varios argumentos. En primer lugar, la existencia de una fuerte vinculación entre el Derecho Urbanístico y el antiguo derecho de propiedad. Ésta habría contribuido a una desviación del problema, abusivamente reducido a un enfrentamiento entre el interés general y el interés privado del propietario del suelo, dejando de lado las otras facetas del fenómeno urbanístico en su vertiente social. En este sentido conviene recordar la jurisprudencia que sentó el Tribunal Constitucional al enterrar la mayoría de los artículos de la Ley de Suelo 8/1990 por un conflicto competencial entre las Comunidades Autónomas y el Estado, y las conclusiones e interpretaciones tenidas en cuenta por el Tribunal que de ella se obtienen. Dicha ley contemplaba, por ejemplo, la posibilidad de expropiación para la *«obtención de terrenos destinados en el planeamiento a la construcción de viviendas de protección oficial u otro régimen de protección pública, así como a otros usos declarados expresamente de interés social»*. El Tribunal Constitucional habría demostrado al tirar este articulado su visión del papel de la vivienda desde una perspectiva puramente macroeconómica, olvidando su importante vertiente social. De no ser así, podría haberse amparado en el artículo 149.1.1 de la Constitución Española –*«El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: La regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales...»*–, para argumentar su validez.

En segundo lugar, el Derecho urbanístico ha tendido, como han destacado diversos autores, a *disociar la vivienda de la ordenación territorial y urbanística*, es decir, de su situación espacial, de igual forma que lo ha hecho claramente la práctica real en nuestro país en determinadas épocas. De tal modo que no se acostumbra a relacionar el papel de los planes en la ubicación de vivienda asequible y la importancia de este fenómeno para la lucha contra la segregación espacial. Cuando de generar vivienda social se trata, no es solamente importante facilitar el acceso a las clases más desfavorecidas, sino que éste ha de darse en un marco adecuado que no propicie la persistencia y el aumento de las situaciones de marginación y segregación social. Este segundo factor ha sido desgraciadamente relegado por las actuaciones públicas, hasta el punto de que la política de vivienda social ha resultado en la generación de extensos barrios de promoción pública en los que suelen plantearse conflictos derivados de su consideración marginal respecto al resto de la ciudad. Ello es el resultado, entre otras cosas, de la desconexión del derecho urbanístico con los derechos sociales enunciados en nuestra Carta Magna. Por un lado, sería contrario al derecho a la libre elección del domicilio por cuanto los poderes públicos estarían constriñendo esa elección más allá de lo derivado de la libre configuración de las relaciones civiles. Por otro lado, sería también contrario al derecho a la educación por la relación existente entre la segregación del alumnado y la maximización con ello de una mayor ausencia de posibilidades para las clases más bajas.

En tercer lugar, los embates continuados desde la ideología desregularizadora contra la planificación han obtenido grandes victorias históricas. En este ámbito encontramos el máximo exponente en la Ley de Suelo 6/1998, que declaraba todo el suelo no urbano ni

protegido como urbanizable, con lo que parece que trató de recortarse la discrecionalidad municipal para el diseño de políticas urbanísticas, hecho paradigmático de la desconfianza de los postulados empresariales hacia la eficacia de lo público para gestionar el desarrollo y crecimiento urbano. Sin embargo, como enuncia Ponce Solé (2002), «*el plan de urbanismo supone la formulación —y, por tanto, la necesidad de existencia— de explícitas políticas públicas urbanísticas y permite la coherencia entre las operaciones puntuales y ese previo modelo de ciudad, reconociendo, eso sí, toda la flexibilidad y la posibilidad de cambios que eviten su petrificación, en un contexto cada vez más complejo y cambiante. Pero sólo desde un modelo global, que no puede proporcionar el proyecto, que permita esa coherencia, es decir, desde el plan, puede lucharse eficazmente contra la segregación espacial, pues ese modelo permite tener una visión general de la ciudad y, por tanto, detectar y corregir los fenómenos de desequilibrio y discriminación que puedan ir surgiendo*».

Por último, en cuarto lugar, el autor enuncia la inexistencia de una necesaria consagración legislativa del principio de mezcla o diversidad de usos urbanísticos y de tipologías de viviendas en nuestro actual Derecho positivo. La conexión entre el funcionalismo, en su vertiente extrema que sólo permite un tipo de uso urbanístico, y la segregación espacial ha producido una estructura de actividades urbanas muy segregadas, con severas disfunciones. Los «*barrios resultantes son monofuncionales y socialmente homogéneos*». Esto parece ser especialmente cierto, además de en los viejos polígonos de viviendas de los años cincuenta y sesenta, en las nuevas «*periferias urbanas, básicamente residenciales y con una excesiva dotación de espacio público, donde, al faltar la actividad urbana, se pierde su valor como lugar de encuentro y ocio*». El artículo 48.1 del Real Decreto 2159/1978 por el que se estableció el Reglamento de Planeamiento señala que «*la asignación de los usos pormenorizados se reflejará en la calificación concreta que el Plan Parcial establezca para la totalidad de los terrenos incluidos en cada una de las zonas previstas en el mismo, debiendo corresponder a cada zona un mismo uso de suelo*». Por supuesto que luego se permiten usos secundarios del suelo, pero cabría preguntarse qué, si la segregación funcional es tan perjudicial para la ordenación territorial y el interés general, si la misma puede ser fuente de insostenibilidad ambiental y social, «¿cabe seguir sosteniendo que evitarla es una cuestión de los «equipos planificadores» como hasta ahora?, ¿puede el Derecho urbanístico permanecer pasivo, o incluso activo en su favor, ante una práctica tan potencialmente nociva?, ¿es posible fiar totalmente el diseño de nuestras ciudades, en un tema tan crucial, a la discrecionalidad del planeamiento, sin orientar legislativamente ésta?» (Ponce Solé, 2002). ¿Ayudaría en algo exigir variedad tipológica residencial y mezcla de usos desde el Derecho urbanístico positivo para evitar la segregación espacial?

Hasta ahora hemos visto que cuando de segregación espacial se trata la mayoría de los autores aluden a guetos marginales y a problemas de exclusión social. Sin embargo, es importante atender también al lado opuesto de la balanza. Las ciudades no son un lugar neutral o simple contenedor de procesos económicos, sociales y culturales más amplios, sino un espacio que determina la interacción de los actores sociales —un medio estructurante—. El caso de las clases altas constituye un ejemplo paradigmático en este sentido, en tanto que el mundo urbano fue un ámbito clave en la delimitación de las fronteras sociales del grupo. Además, la segregación solo es electiva para los de arriba, en el caso de los de abajo existen complejos mecanismos de coerción; y evaluar las causas de una elección suele ser más sencillo que hacerlo con las razones del acomodo a una imposición.

Obviamente la segregación aumenta los ingresos territoriales de los promotores inmobiliarios y grandes terratenientes del suelo. Multitud de investigaciones al respecto han mostrado estos resultados a lo largo de toda la geografía del planeta. También sabemos que la rentabilidad de las obras de construcción de viviendas depende de las inversiones públicas que se hagan en carreteras, instalaciones y servicios. Como veremos más adelante, los lugares

destinados a las clases altas son los que más beneficios obtienen de ellas. Ello nos lleva a la conclusión de que los poderes públicos y sus aparatos legislativos son fundamentales en pos de la segregación. Pero, ¿hasta qué punto tendrían una opción real de aportar instrumentos legislativos contra ella?

Una solución fundamental *ex novo* sería la designación obligatoria de proyectos de vivienda de interés social en todas las áreas residenciales a desarrollar, con independencia del nivel de ingresos de la población circundante y pretendidamente destino. Este planteamiento ha aparecido recientemente en los medios de comunicación españoles como una solución planteada por el actual Gobierno del Estado a través de la legislación de una nueva Ley de Vivienda. Como ya ocurriese en otros lugares del planeta, ha generado un cierto pánico social de los habitantes de clase media y un pánico empresarial en el mundo inmobiliario, demostrando sus reticencias a participar de la mezcla social (Ruiz-Tagle *et al.*, 2019). Aunque lo más peligroso en nuestro caso es que es incentivado y dirigido por parte de la clase política dirigente regional, especialmente la madrileña. Sin embargo, en realidad la propuesta no es nada novedosa: el artículo 20 del Real Decreto Legislativo 7/2015 por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (Ministerio de Fomento (España), 2015) establece entre los criterios básicos de utilización del suelo la «*reserva de una parte proporcionada a vivienda sujeta a un régimen de protección pública que, al menos, permita establecer su precio máximo de venta, alquiler u otras formas de acceso a la vivienda, como el derecho de superficie o la concesión administrativa*». Una situación que no es novedosa en el planeamiento español, sino que viene heredada de legislaciones anteriores. Además, esta reserva «*garantizará una distribución de su localización respetuosa con el principio de cohesión social y comprenderá, como mínimo, los terrenos necesarios para realizar el 30% de la edificabilidad residencial prevista por la ordenación urbanística en el suelo rural que vaya a ser incluido en actuaciones de nueva ordenación y el 10% en el suelo urbanizado que deba someterse a actuaciones de reforma o renovación de la urbanización*». Y exceptúa que esta reserva podrá ser inferior para determinadas actuaciones siempre que se garantice el cumplimiento íntegro de la reserva dentro de su ámbito territorial de aplicación y una distribución de su localización respetuosa con el principio de cohesión social. ¿Por qué no ha generado esta legislación una ciudad menos segregada?

En primer lugar, porque la Ley de Suelo estatal no concreta el significado de eso que menciona como garantizar una distribución de su localización respetuosa con el principio de cohesión social. De hecho, permite que los porcentajes mínimos de reserva se computen a nivel municipal, o incluso territorial. Lo que en la práctica ha equivalido, como ya mencionaba Solé en 2002, a una concentración de toda la vivienda protegida en determinados ámbitos, frente a otros que no han contado con ella. Y sorpresa, estos patrones han seguido habitualmente las lógicas de la segregación residencial: en el caso del municipio de Madrid, concentrándose en el PAU de Vallecas, sobre todo, frente a ubicaciones del arco noroeste.

En segundo lugar, porque no impone un tipo concreto de vivienda protegida. Por ejemplo, en la Comunidad de Madrid, la vivienda de protección pública, destinada casi en la totalidad a la venta o al arrendamiento con opción a compra, se ha concretado en una limitación del precio de venta (básico o limitado) durante los 10 o 15 años que se mantiene la calificación de protección. En los periodos de crisis, este valor, pretendidamente social, ha estado incluso por encima de los precios de mercado. Además, se establecen unas limitaciones de ingresos máximos para el acceso tan altos que equivalen a convertirla en una opción teórica para toda la población (5,5 veces el IPREM, esto es, en 2021 casi 43.500 €). Por supuesto, en la práctica no lo es, los destinatarios de la vivienda protegida terminan siendo solo las clases medias. El contenido de la ley no asegura que el destino de la vivienda protegida recaiga en los grupos más necesitados de ella.

Para ello, una solución que plantearía la nueva ley sería la obligatoriedad de destinar un 50% de esta cesión a vivienda pública en alquiler social, aunque no está aún claro que modifique cuál sería el ámbito para el cumplimiento de la cesión. Por otro lado, para eso habrá que ejecutarla, gestionarla y mantenerla. A estos efectos también conviene conocer lo que sucedió en la Comunidad de Madrid. La Ley 9/2010 de Medidas Fiscales, Administrativas y Racionalización del Sector Público modificó el artículo 91 de su Ley de Suelo. Este enunciaba que *«para el sistema de redes públicas supramunicipales, deberá cederse, gratuitamente y libre de cargas, terreno en la cuantía de 20 metros cuadrados de suelo por cada 100 metros cuadrados construidos de cualquier uso. Del total de cada cesión, deberá destinarse la tercera parte, como mínimo, a la red de viviendas públicas o de integración social»* (Comunidad de Madrid, 2001). Con la modificación se eliminó esta obligatoriedad, y lo que es aún más importante, se cambió también la condición de bienes de dominio público de las cesiones que ya se habían producido para este fin, pasando a ostentar la condición de bienes patrimoniales, listos para la venta. Madrid se despojó así en una ingente cantidad de suelo, que podría haber supuesto un punto de inicio importante para la construcción del fin con que se consiguió: un parque de vivienda pública o de integración social. Pero había que haberla ejecutado, algo que no se hizo. La crisis dio entonces a la Comunidad de Madrid la oportunidad perfecta para capitalizarlo, aduciendo la asfixia fiscal y la incoherencia de retener un suelo para el que no tenía capacidad para desarrollo.

En definitiva, hasta ahora la legislación urbanística española no ha hecho nada para impedir la segregación residencial, más bien ha sentado las bases que permitían reproducirla. Obviamente no en todos los lugares se ha utilizado como en la Comunidad de Madrid, pero no está mal partir de uno de sus posibles usos más prosegregadores para evidenciar que, en la práctica real, no supone ningún freno a este proceso.

Por último, los problemas que produce la segregación residencial han adquirido una nueva envergadura ante la emergencia de la actual escala de los procesos urbanos, mientras que las posibles soluciones tornan un inmenso desafío ante la inexistencia de actores locales con capacidad operativa sobre ella. Barcelona o Bilbao apenas alojan a un tercio de la población contenida en sus respectivas áreas urbanas funcionales. Incluso el sumatorio total de los 36 municipios que conforman oficialmente el Área Metropolitana de Barcelona deja fuera a otro tercio de la población anclada funcionalmente a su área de influencia. Valencia o Sevilla solo suponen el 40% de la población de sus áreas funciones. Y otro tanto ocurre incluso con el vastísimo municipio de Madrid, que representa menos de la mitad de la población contenida en su espacio metropolitano. Por ello, es fundamental pasar del análisis y la gestión de entidades municipales a operar sobre la totalidad de sus áreas urbanas funcionales, que se constituyen como las auténticas unidades de mercado, laboral e inmobiliario en las que la ciudadanía desarrolla su movilidad cotidiana. Especialmente las rentas más altas, pero también las rentas más bajas, en el territorio de las grandes áreas metropolitanas se concentran de forma segregada en determinados municipios específicamente ricos o particularmente pobres. Debido a ello, sin la existencia de entidades administrativas que gestionen de manera integral el territorio urbano será imposible llevar a cabo políticas de reequilibrio territorial. Por otro lado, no es solo una cuestión de lucha contra la segregación, el acierto de las estrategias para mitigar la contaminación interna y amortiguar el impacto ambiental sobre el medio circundante en las grandes áreas urbanas también depende de ello (Gómez Giménez & Hernández Aja, 2020).

4.3 *Politización y problematización del concepto de mezcla social*

Los urbanistas tendemos a centrarnos en las áreas poco favorecidas para luchar contra la segregación, sin embargo, existe una larga trayectoria de experiencias en que estas luchas degeneran en la subsiguiente expulsión de los más pobres a través de procesos de elitización y mejora. El concepto de mixtificación o mezcla social empleado de esta manera ha sido completamente ineficaz y contraproducente.

La lucha por mejorar las condiciones vitales de aquellos que residen en los barrios vulnerables ha de ser fundamental y partir siempre, como ya se ha mencionado, de un enfoque multisectorial para mejorar la situación de partida de sus ciudadanos. Focalizando especialmente en las soluciones de tipo social, que les doten de mayores redes de apoyo institucional, mejoren sus condiciones socioeconómicas y también la realidad física en que habitan. Sin embargo, estos no son los entornos adecuados para introducir el concepto de mezcla. La introducción en estos ámbitos de nuevas poblaciones con mayor poder adquisitivo *ex professo*, mediante nuevas actuaciones urbanísticas, puede derivar en la expulsión de la población originaria. Este uso de la mezcla social ha sido denunciado y dado a conocer por la investigadora Fatiha Belmessous (2013; 2005) en el caso francés. Según recogen sus investigaciones, el llamado modelo de integración republicano con leyes “anti-gueto”, donde las poblaciones no pueden ser determinadas ni nombradas según categorías étnicas, está degenerando en un dispositivo jurídico y administrativo que utiliza a través del razonamiento técnico urbanístico conceptos como los “índices de mezcla social” para atajar el problema del malestar ciudadano en los barrios más vulnerables de las periferias urbanas. Ello ha desencadenado en la reconversión de gran parte del parque heredado de viviendas sociales públicas en promociones semiprivadas donde se potencia la adquisición de vivienda por segmentos de población con mayor capacidad de gasto y la consecuente expulsión de sus poblaciones originarias, descendientes de la gran ola de inmigración internacional hacia la metrópolis francesa tras las guerras de liberación colonial. En este sentido, corrompen el uso de términos como “distribución equilibrada de la población” bajo presupuestos realmente ideológicos que quieren diluir un problema social territorialmente pero no atajarlo mediante la mejora de las condiciones de la ciudadanía más necesitada.

La mezcla social es un objetivo a conseguir pero para ella han de darse determinadas circunstancias *ab initio*. Como cualquier concepto en el campo de las ciencias sociales, su uso siempre ha de ser entendido como contextual, es decir, delimitando las condiciones de contorno que han de darse para la efectividad de su puesta en marcha. En Ciencias Sociales los axiomas raramente devienen en leyes universales, todos deberíamos entender que estas solo se circunscriben a las ciencias naturales. La mezcla social exige de un modelo de ciudad compacta, lo suficientemente densa para que una diversificación económica de la demanda pueda permitir el alojamiento de una amplia variedad de capacidades de gasto. Respecto a este modelo de ciudad, también es contextual, como más tarde se discutirá. Este modelo es hoy el más sostenible de los modelos posibles debido a varios concionantes del entorno: un modelo de tenencia que prima la propiedad, unos sistemas urbanos peninsulares mayoritariamente monocéntricos que alojan en sus núcleos la actividad laboral y unos nocivos efectos del exceso de movilidad urbana privada en forma de contaminación y congestión. En un contexto así, los modelos alternativos de dispersión urbana y bajas densidades generan incrementan exponencialmente la insostenibilidad de nuestras áreas urbanas. Y ello, no solo debido al modelo de movilidad que generan, también por la expansión descontrolada de las infraestructuras urbanas que fragmentan unos hábitats naturales muy vulnerables dada la realidad biofísica de la nuestra posición geográfica y la coyuntura de emergencia climática.

5. Conclusiones

En muchas ocasiones tendemos a confundir segregación espacial y desequilibrio territorial. Este texto establece que nos encontramos ante un problema de escala. Los desequilibrios aparecen entre diferentes espacios funcionales, la segregación en su seno.

Sobre cómo combatir el desequilibrio territorial:

En la década de los 80, la escasez de los recursos disponibles hizo necesario utilizarlos de la forma más eficaz en la solución de los problemas, de manera que el territorio, como agente transformador, pudiese contribuir a la reconstrucción del tejido productivo y ambiental. El gasto contracíclico es fundamental para minimizar los efectos del ciclo económico, pero a veces se echa de menos un mayor análisis y programación a largo plazo en sus fines. Las políticas sobre el medio rural son una muestra paradigmática de ello. Las 130 medidas planteadas por el Gobierno actual dejan en un cajón las obtenidas a través del Programa en desarrollo de la Ley de Desarrollo Rural Sostenible (Jefatura del Estado (España), 2007; Ministerio de Agricultura Pesca y Alimentación (España), 2010), que produjo un diagnóstico mucho más certero y territorializado.

Por ello, si se desea que las políticas sean eficaces, es preciso hacer un balance de la problemática territorial, establecer con precisión cuáles son los objetivos deseables y conocer cuál es el impacto real de los instrumentos de actuación. Si la racionalidad económica recomienda que las inversiones públicas y privadas se optimicen, es conveniente valorar los recursos potenciales existentes, conocer cuáles son los problemas territoriales que dificultan el funcionamiento del sistema productivo e infraestructural, precisar cuáles son los objetivos sectoriales e instrumentales que favorecen más eficazmente la reestructuración del territorio e identificar las acciones más adecuadas que permitan, a través de sus impactos territoriales alcanzar los objetivos planteados.

Sobre cómo combatir la segregación residencial:

Tres ingredientes fundamentales son determinantes para la lucha contra ella y las desigualdades urbanas que comporta:

- Actuar sobre las carencias en los barrios segregados de clase baja, los más vulnerables, mejorando su situación mediante un enfoque integral, multisectorial y multiescalar. En ellos será fundamental salvar las brechas que padecen en cuanto a la menor densidad de las redes de apoyo institucional e incrementarlas por encima de la media, focalizar en una mejora de las condiciones socioeconómicas de sus residentes y atajar los déficits de su espacio público y residencial.
- Incorporar el concepto de mezcla social a los desarrollos urbanísticos futuros. Ello requiere una distribución espacial homogénea, que la legislación ha de incorporar, y la producción de un parque público de vivienda que de verdad llegue a los más desfavorecidos, presumiblemente en alquiler social. Pero esta política solo conseguirá los objetivos deseados si se produce bajo el paradigma de la densidad, la compacidad y la variedad urbanas; produciendo nuevos desarrollos bien integrados con el resto de los tejidos urbanos y conectados mediante una potente red de transporte público, la nada novedosa *ciudad de los 15 minutos*.
- Un análisis propositivo que estudie las posibilidades para ampliar la diversidad social y la compactación de los insostenibles modelos que ha generado la suburbanización de baja densidad donde ha elegido segregarse buena parte de la clase media-alta. Su anclaje funcional con el resto del sistema urbano a través de modos de transporte más sostenibles es hoy más imperativo que nunca.

Referencias bibliográficas

- Anón Población, I. (2020). *Evaluación e impacto de los fondos europeos*. Santander. <https://repositorio.unican.es/xmlui/handle/10902/19992>
- Arroyo Gil, A. (2018). El federalismo alemán a comienzos del siglo XXI. En P. Requejo Rodríguez (Ed.), *Fundamentos: Cuadernos monográficos de Teoría del Estado, Derecho Público e historia constitucional. La evolución de los modelos territoriales: reformulación versus ruptura* (pp. 57-86). Gobierno del Principado de Asturias, Servicio de Publicaciones.
- Atkinson, R., & Kintrea, K. (2001). Disentangling Area Effects: Evidence from Deprived and Non-deprived Neighbourhoods. *Urban Studies*, 38(12), 2277-2298. <https://doi.org/10.1080/00420980120087162>
- Belmessous, F. (2013). Du « seuil de tolérance » à la « mixité sociale » : répartition et mise à l'écart des immigrés dans l'agglomération lyonnaise (1970-2000). <http://journals.openedition.org/belgeo, 3>. <https://doi.org/10.4000/BELGEO.11540>
- Belmessous, F., Chighier-Riboulon, F., Commerçon, N., & Zepf, M. (2005). Demolition of large housing states: an overview. En R. van Kempen, K. Dekker, S. Hall, & I. Tosics (Eds.), *Restructuring large housing estates in Europe* (pp. 193-210). Bristol: The Policy Press.
- Blanco, I., Cruz, H., Gomà, R., Antón, F., & Porcel, S. (2021). Densidad institucional, organización ciudadana y vulnerabilidad urbana. En O. Nel-lo (Ed.), *Efecto Barrio: Segregación residencial, desigualdad social y políticas urbanas en las grandes ciudades ibéricas* (pp. 177-200). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Bourdieu, P., & Passeron, J.-C. (1970). *La reproducción: Elementos para una teoría del sistema educativo*. Les Éditions de Minuit.
- Clarysse, B., & Muldur, U. (2001). Regional cohesion in Europe? An analysis of how EU public RTD support influences the techno-economic regional landscape. *Research Policy*, 30(2), 275-296. [https://doi.org/10.1016/S0048-7333\(99\)00113-4](https://doi.org/10.1016/S0048-7333(99)00113-4)
- Comunidad de Madrid (2001). Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid. *Boletín Oficial del Estado*. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2001-18984>
- Consejo Europeo y Consejo de la Unión Europea (2021). *Presupuesto de la UE a largo plazo 2021-2027 y paquete de recuperación*. Consilium. <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/the-eu-budget/long-term-eu-budget-2021-2027/#>
- Cuberes, D. (2016). *Desigualdad espacial en las ciudades - Nada es Gratis*. <https://nadaesgratis.es/david-cuberes/desigualdad-espacial-en-las-ciudades>
- De Botton, A. (2004). *Ansiedad por el estatus*. Taurus.
- Delgado, M. (2008). El miedo al gueto (o porqué se procura evitar la concentración excesiva de pobres en la ciudad. *II Seminario Atlántico de Pensamiento: «Exceso y escasez en la era global»*.
- Donat, C. (2021). El filtro principal: acceso a la vivienda y segregación residencial. En O. Nel-lo (Ed.), *Efecto Barrio: Segregación residencial, desigualdad social y políticas urbanas en las grandes ciudades ibéricas* (pp. 39-66). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Ferrer, A., & Gortazar, L. (2021). *Diversidad y libertad: Reducir la segregación escolar respetando la capacidad de elección de centro*. <https://www.esade.edu/ecpol/es/publicaciones/segregacion-escolar-esadeecpol/>
- Florida, R. L. (2017). *The new urban crisis: how our cities are increasing inequality, deepening segregation, and failing the middle class- and what we can do about it*. Nueva York: Basic Books.
- Fuente Moreno, Á. de la, Vives Torrents, X., & Caminal Echevarría, R. (2003). *Políticas públicas y equilibrio territorial en el Estado*. Bilbao: Fundación BBVA. Institut d'Estudis Autònoms, Generalitat de Catalunya. <http://digital.csic.es/handle/10261/76522>

- Goldthorpe, J. H. (2012). De vuelta a la clase y el estatus: por qué debe reivindicarse una perspectiva sociológica de la desigualdad social. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 137. <https://doi.org/10.5477/cis/reis.137.43>
- Gómez Giménez, J. M. (2017). El área urbana funcional de Madrid (1991-2011) Metodología y resultados de una propuesta de delimitación y caracterización multicriterio. *Territorios en formación*, 11, 3. <https://doi.org/10.20868/tf.2017.11.3457>
- Gómez Giménez, J. M., & Hernández Aja, A. (2020). El desajuste escalar entre la realidad urbana y su gobernanza: dimensión territorial y marcos de planificación de los procesos urbanos en Iberia. En C. Llop, M. Cervera, & F. Peremiquel (Eds.), *IV Congreso ISUF-H: Metrópolis en recomposición: perspectivas proyectuales en el Siglo XXI: Forma urbis y territorios metropolitanos*, Barcelona, 28-30 Septiembre 2020 (pp. 1-14). DUOT, UPC. <https://upcommons.upc.edu/handle/2117/328998>
- Gómez Giménez, J. M., Rodríguez Suarez, I., & Hernández Aja, A. (2021, junio 22). Los fondos de recuperación deberían ir a donde más falta hacen: los barrios vulnerables. *The conversation*. <https://theconversation.com/los-fondos-de-recuperacion-deberian-ir-a-donde-mas-falta-hacen-los-barrios-vulnerables-162262>
- Gómez Giménez, J. M., Sá Marques, T. V. de, & Hernández Aja, A. (2020). Procesos urbanos funcionales en Iberia: una aproximación a la integración del territorio urbano más allá de la metropolización. *Cuadernos Geográficos*, 59(2), 93-128. <https://doi.org/10.30827/cuadgeo.v59i2.9542>
- Greenstein, R., Sabatini, F., & Smolka, M. O. (2007). Segregación espacial urbana: fuerzas, consecuencias y respuestas normativas. En M. O. Smolka & L. Mullahy (Eds.), *Perspectivas Urbanas. Temas críticos en políticas de suelo en America Latina* (pp. 329-333). Cambridge, Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy.
- Harrington, M. (1997). *The other America: poverty in the United States*. Simon & Schuster.
- INE (España). (2011). *Resultados de los Censos de población y viviendas*. INEbase: Cifras de población y Censos demográficos. https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176992&menu=ultiDatos&idp=1254735572981
- INE (España) (2016). *Atlas de distribución de renta de los hogares*. Estadística experimental. https://www.ine.es/experimental/atlas/experimental_atlas.htm
- INE (Portugal) (2011). *Censos 2011*. Informação Estatística: Censos. https://censos.ine.pt/xportal/xmain?xpgid=censos2011_apresentacao&xpid=CENSOS
- Jefatura del Estado (España) (2007). Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural. *Boletín Oficial del Estado*. <https://www.boe.es/eli/es/l/2007/12/13/45/con>
- Lázaro Araujo, L. (1991). El fondo de compensación interterritorial y la nueva política regional española |. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 90, 13-24. <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/83758>
- López Groh, F., Celada, F., Martínez Tapia, P., & Nicolás Rodrigo, J. L. (1987). Areas metropolitanas en la crisis. En Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo (Ed.), *MOPU. Centro de Publicaciones*. Madrid: MOPU. Centro de Publicaciones del Instituto del Territorio y Urbanismo.
- Mingione, E. (1996). Urban Poverty in the advanced industrial world: Concepts, analysis and debates. En E. Mingione (Ed.), *Urban Poverty and the Underclass: A Reader* (pp. 3-40). Oxford: Blackwell.
- Ministerio de Agricultura Pesca y Alimentación (España) (2010). *Programa de Desarrollo Rural Sostenible (PDRS)*. <https://www.mapa.gob.es/es/desarrollo-rural/planes-y-estrategias/ley-para-el-desarrollo-sostenible-del-medio-rural/prog-desarrollo-rural-sostenible/>
- Ministerio de Fomento (España) (2015). Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana. *Boletín Oficial del Estado*. <https://www.boe.es/eli/es/rdlg/2015/10/30/7/con>

- Mumford, L. (2018). *La Cultura de las Ciudades (J. Monteverde, Trad.)*. Logroño: Pepitas de calabaza. (Obra original publicada en 1938).
- Musterd, S., Ostendorf, W., & De Vos, S. (2003). Neighbourhood effects and social mobility: a longitudinal analysis. *Housing Studies*, 18(6), 877-892. <https://doi.org/10.1080/0267303032000135483>
- Naciones Unidas (2012). *Financiación del comercio e instituciones financieras regionales desde una perspectiva Sur-Sur*. Ginebra.
- Naciones Unidas (2015). *Objetivo 10—Por qué es importante combatir la desigualdad*. Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS); United Nations. <https://www.un.org/es/chronicle/article/objetivo-10-por-que-es-importante-combatir-la-desigualdad>
- Nel-lo, O. (Ed.) (2021). *Efecto barrio. Segregación residencial, desigualdad social y políticas urbanas en las grandes ciudades ibéricas*. Valencia: Tirant lo Blanch. <https://igop.uab.cat/es/2021/05/11/efecto-barrio/>
- Ostry, J. D., & Berg, A. (2014). *La desigualdad y el crecimiento insostenible pueden ser dos caras de la misma moneda*. International Monetary Fund.
- Patterson, J. T. (1981). *America's struggle against poverty, 1900-1980*. Harvard University Press.
- Piketty, T. (2019). *Capital e ideología*. Barcelona: Editorial Planeta.
- Ponce Solé, J. (2002). *Poder local y guetos urbanos: la relaciones en el derecho urbanístico, la segregación espacial y la sostenibilidad social*. Madrid: Instituto Nacional de Administración.
- Puente Díaz, S. (2017). Convergencia regional en España: 1980-2015. *Boletín económico del Banco de España. Artículos analíticos*, 3. <https://repositorio.bde.es/handle/123456789/8279>
- Rauhut, D., & Humer, A. (2020). EU Cohesion Policy and spatial economic growth: trajectories in economic thought. *European Planning Studies*, 28(11), 2116. <https://doi.org/10.1080/09654313.2019.1709416>
- Requena, M., Salazar, L., Radl, J., & Kerbo, H. R. (2013). *Estratificación social*. McGraw-Hill.
- Romero González, J., Pérez Esparcia, J., & García Roca, J. (1992). *Desigualdades y nueva pobreza en el mundo desarrollado*. Síntesis.
- Ruiz-Tagle, J., Romano, S., Ruiz-Tagle, J., & Romano, S. (2019). Mezcla social e integración urbana: aproximaciones teóricas y discusión del caso chileno. *Revista INVI*, 34(95), 45-69. <https://doi.org/10.4067/S0718-83582019000100045>
- Sequera, J. (2015). A 50 años del nacimiento del concepto 'gentrificación'. La mirada anglosajona. *Biblio3W Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*, 0(0), 742-798. <https://doi.org/10.1344/B3W.0.2015.26116>
- Silva, J. M. F. Da. (2012). *As assimetrias regionais em Portugal: análise da convergência versus divergência ao nível dos municípios* [Universidade do Minho]. <http://repositorium.sdum.uminho.pt/handle/1822/22795>
- van der Wusten, H., & Musterd, S. (1998). Welfare State Effects on Inequality and Segregation: Concluding remarks. En S. Musterd & W. Ostendorf (Eds.), *Urban Segregation and the Welfare State: Inequality and exclusion in western cities* (pp. 238-247). Londres: Routledge.
- Van Ham, M., Manley, D., Bailey, N., Simpson, L., & Maclennan, D. (2012). Neighbourhood effects research: New perspectives. En *Neighbourhood effects research: New perspectives* (Vol. 9789400723092, pp. 1-21). Springer Netherlands. https://doi.org/10.1007/978-94-007-2309-2_1
- Wilkinson, R. G., & Pickett, K. (2009a). *Desigualdad. Un análisis de la (in)felicidad colectiva*. Madrid: Turner.
- Wilkinson, R. G., & Pickett, K. E. (2009b). Income Inequality and Social Dysfunction. *Annual Review of Sociology*, 35(1), 493-511. <https://doi.org/10.1146/annurev-soc-070308-115926>
- Wilson, W. J. (1987). *The truly disadvantaged: the inner city, the underclass, and public policy*. Chicago: University of Chicago Press.

La creación de la figura de parque agrario desde la participación en Canarias

Gestersú Regalado Zamora¹, Eduardo Martínez Díaz²
y Miguel Rubén Sánchez Guardia³

Resumen

La LSENPC, introdujo la figura de parque agrario en la Comunidad Autónoma de Canarias. Esta ley marca como objetivo la protección de los agrosistemas con valores etnográficos culturales y paisajísticos. Esta ponencia aborda la descripción de los trabajos llevados a cabo para la creación de la figura de parque agrario en Canarias, siguiendo los objetivos marcados por la Ley 4/2017, a través de un diagnóstico participado realizado sobre los agrosistemas susceptibles de albergar los parques.

Abstract

The LSENPC, introduced the figure of agricultural park in the Autonomous Community of the Canary Islands. This law sets the objective of protecting agrosystems with ethnographic, cultural and landscape values. This presentation addresses the description of the work carried out for the creation of the agrarian park figure in the Canary Islands, following the objectives set by Law 4/2017, through a participated diagnosis carried out on the agrosystems that can house the parks.

Palabras clave

Parque agrario de Canarias, figura de parque agrario, proceso participativo, transecto, entrevistas, coloquios técnicos.

Keywords

Canarian agricultural park, legal instrument, participatory process, transect, interviews, technical meeting.

¹ Socióloga, técnica de Gesplan. gregzam@gesplan.es

² Geógrafo, técnico de Gesplan. emardia@gesplan.es

³ Economista, técnico de Gesplan. msangua@gesplan.es

1. Introducción

Las Directrices de Ordenación del Suelo Agrario (DOSA) están habilitadas para la creación de la figura de parque agrario, según lo establecido en la disposición adicional 19^a.2 de LSENPC⁴, tal y como se recoge a continuación:

“Las directrices de ordenación del suelo agrario podrán crear la figura de Parque Agrario para la promoción, protección y desarrollo de aquellos suelos cuyos agrosistemas presenten valores relevantes de carácter etnográfico, cultural o paisajístico, cuya conservación se basa en evitar su abandono mediante la potenciación de una actividad agraria sostenible con la aplicación preferente y diferenciada de las medidas de política agraria”.

La particularidad en la creación de la figura de parque agrario de Canarias es que esta se impulsa desde un mandato legal y no desde una iniciativa de agentes del sector agrario, municipales o asociaciones o grupos de ciudadanos, como así ocurre mayoritariamente en otros espacios del territorio nacional donde son esos agentes los que han promovido la creación de los diferentes parques agrarios (Zazo y Yacamán, 2015).

La motivación para la creación de los parques agrarios de Canarias tal y como se establece en la disposición 19^a.2 de LSENPC difiere respecto a la de los parques del resto de país donde el objetivo principal ha sido, en general, el de mantener y proteger unos espacios periurbanos con interés y valores agrícolas frente a la expansión urbana para el logro de diferentes objetivos como, por ejemplo, que sean instrumentos de descongestión y permitan compatibilizar la actividad agraria con el ocio urbano o promover una mayor gobernanza alimentaria desde el enfoque multifuncional para las ciudades (Zazo y Yacamán, 2015).

En esta comunicación se ofrece una descripción de la metodología y los trabajos realizados para la identificación y delimitación de estos espacios, como fases previas y necesarias antes de consensuar y validar la propia figura de parque agrario.

2. Agrosistemas de Canarias

La disposición 19^a.2 de la LSENPC vincula los parques agrarios al concepto de agrosistema. En Canarias, existen múltiples agrosistemas cuyas principales singularidades vienen marcadas por las características geográficas del archipiélago, entre estas destacan las elevadas pendientes, los diversos climas locales existentes o las singularidades edáficas. Estos agrosistemas, al margen de ser áreas eminentemente productivas, aportan al territorio insular una riqueza que trasciende lo meramente agrícola fomentando la transmisión, conservación y desarrollo de los valores histórico-culturales.

Entendiendo los agrosistemas como ecosistemas modificados y gestionados por los seres humanos, a través de la alteración de los elementos físicos y selección de los organismos vivos, con el objetivo de producir alimentos, fibras y otros productos, se observa que a lo largo de los años los agricultores y agricultoras de Canarias, en el ejercicio de las actividades vinculadas al sector primario, han ido adaptando el territorio a través de diversas técnicas con el objetivo de optimizarlo desde el punto de vista de la producción agrícola. El resultado de este proceso es el suelo agrario actual, un suelo de origen antrópico cuya existencia y mantenimiento está cien por cien vinculado a las actividades que se realizan sobre ellos. Así

⁴ España. Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias. Boletín Oficial del Estado núm. 216, de 8 de septiembre de 2017, páginas 88273 a 88515.

se podría afirmar que la práctica totalidad del suelo agrario canario está vinculado a algún agrosistema.

2.1 *Valores etnográficos, culturales y paisajísticos*

Para aproximarnos a los conceptos subjetivos de valores etnográficos, culturales y paisajísticos, específicamente mencionados en la disposición adicional 19ª.2 de LSENPC, se ha atendido a documentación y legislación vigente en materia de patrimonio cultural y paisaje.

En cuanto a valor etnográfico sirva de referencia las definiciones establecidas en la Ley 11/2019, de 25 de abril, de Patrimonio Cultural de Canarias⁵ que se refiere a elementos que ostentan valores etnográficos como aquellos que contengan bienes muebles, inmuebles, espacios, lugares o elementos que constituyan testimonio y expresión relevante de la identidad, la cultura y las formas de vida tradicionales de Canarias y aquellos otros que por su funcionalidad histórica formen parte de la cultura popular ligada a la producción económica, tales como molinos, acueductos, aljibes, cantoneras, acequias, estanques, salinas, canteras, caleras, alfares, hornos, pajeros, eras, corrales, lagares, bodegas y similares.

Con respecto a los valores culturales, siguiendo la citada Ley, se podría entender como aquellos espacios que contengan bienes muebles, inmuebles, o en las cuales se realicen manifestaciones inmateriales de la cultura popular y tradicional, que tengan valor histórico, artístico, arquitectónico, arqueológico, etnográfico, bibliográfico, documental, lingüístico, paisajístico, industrial, científico, técnico o de cualquier otra naturaleza cultural, cualquiera que sea su titularidad y régimen jurídico.

Por último, siguiendo la definición de la Carta Europea del Paisaje⁶, se entiende como agrosistemas con valor paisajístico aquellos percibidos por la población, cuyo carácter sea el resultado de la acción y la interacción de factores naturales y/o humanos en su adaptación al medio para obtener rendimientos del mismo. El concepto de paisaje agrario abarca un amplio abanico de espacios ya que son pocos los parajes de las islas que de algún modo no hayan sido influenciados por la actividad agraria. Para facilitar su análisis, se han diferenciado tres tipos de paisajes agrarios:

- Paisajes estructurados y definidos por la aplicación de una técnica de cultivo concreta.
- Paisajes agrarios cuyas características principales son el resultado de la plantación de uno o varios cultivos.
- Paisajes de pastoreo.

2.2 *Identificación de agrosistemas con valores*

Desde el punto de vista técnico, la posibilidad de identificar agrosistemas con valores etnográficos, culturales y paisajísticos relevantes para su protección, promoción y desarrollo, se puede realizar a través de diferentes vías. Por un lado, del análisis de documentos científicos y académicos y, por otro lado, a través de instrumentos de ordenación territorial o urbanística, sin olvidar los instrumentos de carácter sectorial de índole patrimonial, como son los catálogos e inventarios patrimoniales.

⁵ España. Ley 11/2019, de 25 de abril, de Patrimonio cultural de Canarias. Boletín Oficial del Estado núm. 140, de 12 de junio de 2019, páginas 61264 a 61338.

⁶ España. Instrumento de ratificación del Convenio Europeo del Paisaje. Boletín Oficial del Estado núm. 176, de 20 de octubre de 2000, páginas 6259 a 6263.

Los documentos científicos y académicos se basan generalmente en constatar la dimensión histórica del espacio agrario y en identificar aquellos elementos (geográficos o antrópicos) que dotan de unidad e identidad a dicho espacio, como por ejemplo, el sistema hidráulico, las técnicas o sistemas de cultivo, la biodiversidad agraria, el paisaje cultural, las costumbres o tradiciones directamente relacionadas con la actividad agraria o ganadera, en definitiva, expresiones de identidad cultural, etnográfica, paisajística o social que albergan los agrosistemas. Por otro lado, los instrumentos de ordenación aportan a menudo información útil para la identificación de los mencionados valores y su delimitación territorial.

Siguiendo las características anteriormente descritas, se estableció que los agrosistemas cuyas particularidades encajan mejor en la figura por su valor paisajístico, cultural y etnográfico son los siguientes:

2.2.1 Enarenados naturales

Entre los agrosistemas agrarios más destacados del archipiélago se encuentran aquellos cuyo elemento característico y principal es la cobertura superficial del suelo fértil.

Los agricultores y agricultoras de algunos parajes canarios, en su esfuerzo continuo por mitigar las condiciones ambientales adversas, fundamentalmente, la baja pluviometría, desarrollaron los enarenados, que consisten en una técnica de cultivo que utiliza la capacidad de ciertos sustratos para mantener la humedad del suelo en su capa fértil.

Dentro de esta tipología de agrosistema encontramos diferencias locales vinculadas a las características del sustrato, ya que se utiliza tanto el lapilli, de naturaleza basáltica y localmente llamado picón o rofe, como el lapilli pumítico, también conocido en la isla de Tenerife como jable.

Esta técnica de cultivo puede aprovechar la preexistencia de una cobertura de sustrato de origen natural o bien colocarla de manera artificial. El material aprovechado o implementado para la aplicación de esta técnica de cultivo es de origen volcánico. Además de conservar la humedad de los suelos, esta técnica también redundaba positivamente en la salinidad y la sodicidad, así como la protección ante la erosión y la regulación de la temperatura.

La heterogeneidad de los enarenados incrementa la calidad paisajística de estos espacios, pues los contrastes de tonalidad producidos entre los materiales oscuros como los basaltos, y los claros, pumitas, son reconocidos y valorados positivamente por las personas que lo observan, reconociéndose, por tanto, de forma notoria. Aunque esta técnica está presente en prácticamente la totalidad de las islas, adquiere especial importancia en las islas de Lanzarote, La Palma y Tenerife.

2.2.1.1 Enarenados de jable pumítico (inorgánico)

Los enarenados de jable pumítico están presentes únicamente en la isla de Tenerife, desarrollándose mayoritariamente en las medianías del sur de la isla. Son de origen volcánico y el sustrato utilizado está conformado por lapilli pumítico de tonalidad clara, que localmente recibe el nombre de “jable” (Martín, 2000).



Imagen 1. Enarenado Jable inorgánico sur de Tenerife.

2.2.1.2 Enarenados de lapilli basáltico

Estos enarenados destacan principalmente en las islas de Lanzarote y La Palma, aunque también están presentes en pequeñas zonas de la isla de El Hierro. En todas estas islas, el material utilizado para llevar a cabo esta técnica es lapilli de naturaleza básica (Martín, 2000) y (Pérez, 2007).



Imagen 2. Enarenado en la isla de La Palma.

2.2.1.3 Jable orgánico

Otro tipo de agrosistema único es el de la isla de Lanzarote, conocido también como jable, y consiste en la cobertura superficial del suelo fértil por arenas de origen orgánico, provenientes de depósitos marinos, manejadas a través de setos. Este tipo de actividad agrícola se da en lo que se conoce como “El Corredor del Jable”, espacio que abarca desde Caleta de Famara hasta Playa Honda-Arrecife.

Esta técnica permite el desarrollo de cultivos propios de ambientes tropicales, como la batata, en una zona con marcada aridez, por lo que resulta una herramienta de interés, ya que conforma una especial simbiosis entre los escasos recursos hídricos de la zona y el grado de adaptación de los cultivos. La técnica consiste en el plantado de un bardo vegetal que resguarda a los cultivos de la incidencia del jable en movimiento. Una vez recogida la cosecha, el seto es retirado dejando vía libre a la circulación de las arenas orgánicas. Estas arenas cubren las zonas arables y ayudan a retener la humedad de las escasas precipitaciones invernales. El arado de los terrenos permite la liberación de la humedad retenida en los poros capilares, permitiendo el posterior desarrollo de los cultivos. Esta singular formación agraria requiere de largos periodos de barbecho que permiten a las arenas acumular nuevamente la humedad, lo que la convierte en una técnica de cultivo única en el mundo (Cabrera, 2010) y (Gil, 2014).



Imagen 3. Enarenados de jable en Lanzarote.

2.2.2 Gavias

Se trata de un sistema de cultivo con el que se consigue una recogida y aprovechamiento de las aguas de escorrentía (Torres, 2019/2020).

La captación de estas aguas de escorrentía para la inundación del terreno de cultivo es una práctica extendida desde hace miles de años en las regiones áridas y semiáridas del norte de África, Asia y América. Son conocidos, entre otros, los jessour y los tabia en Túnez, khadin en el desierto de Thar en India o las cajas de agua en México. Este sistema se compone de la superficie de la que se recoge la escorrentía (alcogida) y de la zona donde se acumula el agua y en la que posteriormente se realiza el cultivo (gavia). Para ello es necesario un dique de tierra que desvíe la escorrentía a la gavia (caño) y unos diques laterales de tierra que permitan el encharcamiento de la misma (trastones). El suelo debe estar llano para asegurar un humedecimiento del terreno de cultivo lo más homogéneo posible, y debe tener un desagüe para evacuar el excedente de agua sin que la gavia se rompa (Torres, 2019/2020).

Las gavias no sólo son un sistema de producción eficiente y ecológico de alimentos en condiciones de aridez, sino que además presentan una serie de valores asociados a su manejo que los hace notoriamente reconocibles.



Imagen 4. Gavias en Fuerteventura.

2.2.3 Los bancales

La gran mayoría de los agrosistemas canarios se asientan sobre bancales como soporte físico de retención de tierra fértil, consistiendo en franjas de terreno llano construidas de manera artificial sobre una zona de pendiente. La necesidad por parte de las personas del sector de generar espacios útiles para llevar a cabo sus actividades les llevó a abancalar gran parte de la superficie insular, generando paisajes muy reconocidos, tanto por los habitantes de las islas, como por sus visitantes. Los bancales están asociados prácticamente a la totalidad de los cultivos implantados en las islas y aparecen, aunque con diferencias estructurales, en todas las franjas altitudinales, siendo, por lo general, más estrechos en las zonas de cumbre y medianías al encontrarse en ellas pendientes más pronunciadas y anchas que en las zonas de costa (Martín, 2000).



Imagen 5. Cultivos abancalados.

2.2.4 Policultivo de medianías

Las medianías canarias son las zonas que se encuentran entre los 300 o 400 metros de altitud hasta el límite superior comprendido entre los 1.000 y 1.500 metros de altitud. Esta altitud varía en función de su exposición a barlovento o a sotavento, pudiendo incluso, en algunos casos, llegar a los 1.700 metros de altitud (García y Pestana, 2010).

Suponen uno de los ámbitos de mayor riqueza desde el punto de vista agrícola gracias a las diferentes asociaciones de cultivos que se han implantado (viña-cereal, viña-millo, viña-papas, viña-millo-papas, viña-frutales, millo-papas, legumbres-millo, frutales-papas, cereal-millo-papas, etc.). Estos paisajes son el resultado del aprovechamiento intensivo de los suelos que comprenden las medianías, tanto desde un punto de vista espacial, como temporal (García y Pestana, 2003) (Tejedor Salguero, *et al.* 1984).



Imagen 6. Cultivos en medianías.

2.2.5 Pastoreo extensivo

Se trata de una tipología de agrosistema muy marcado por la actividad ganadera que sobre ellos se realiza. Una de las características de estos agrosistemas es su incidencia sobre el paisaje reflejándose en las variaciones de las diferentes comunidades vegetales alteradas por la actividad.

Esta tipología de agrosistema puede verse mermada a consecuencia de los efectos del cambio climático, ya que son sensibles a los procesos erosivos, a la desertificación y al grado de adaptación de las especies a los nuevos escenarios climáticos (Martín, 2000) y (Avedaño *et al.* 2004).



Imagen 7. Zona pastoreo extensivo.

3. Metodología para la creación y validación de la figura de parque agrario en Canarias

3.1 Selección de los espacios sometidos a estudio

Una vez identificados los agrosistemas, se acordó establecer una serie de condicionantes territoriales que sirvieron para preseleccionar los espacios. Los condicionantes fueron los siguientes:

- Suelos con tradición y potencialidad agraria, ya sea por su propia edafología o por su biodiversidad.
- Zonas agrarias de alto valor estratégico por contener cultivos adaptados a ambientes extremos (alta montaña, aridez, suelos volcánicos recientes, etc.).
- Suelos agrarios tradicionales que alberguen agrosistemas únicos con un elevado riesgo de desaparición.
- Suelos que alberguen paisajes agrarios de amplio reconocimiento y valor.
- Zonas donde se realice pastoreo extensivo.
- Zonas donde las construcciones están vinculadas a las explotaciones agrícolas y/o tengan tipología de zona rural.
- Considerar además de los valores etnográficos, paisajísticos y culturales, la capacidad y potencialidad agraria del espacio a través de sus dimensiones territorial, ambiental y económico social.
- Suelos preferentemente fuera de Espacios Naturales Protegidos.

El resultado de la aplicación de estos criterios fue la preselección de 25 espacios. A continuación, se procedió a evaluar estos espacios a través de un análisis cualitativo y cuantitativo con el objeto de evaluar y seleccionar los espacios con mayor potencial para albergar la figura.

La evaluación consistió en primer lugar en considerar cuatro conjuntos de variables o indicadores referidos a diferentes dimensiones o cualidades de los agrosistemas. Estas dimensiones fueron la territorial, ambiental, económico-social y cultural-paisajística de las actividades primarias.

Para la **dimensión territorial** se elaboraron cuatro indicadores; existencia de actividad agrícola, existencia de actividad ganadera, la funcionalidad del planeamiento territorial, la funcionalidad del planeamiento urbanístico.

Para la **dimensión ambiental** de las actividades agrarias, los indicadores desarrollados se dividieron en dos bloques. Por un lado, se han desarrollado indicadores que analizan las afecciones positivas que tiene la actividad sobre el medio ambiente, partiendo siempre de que la actividad se realice siguiendo las normas de buenas prácticas. En este sentido, se ha entendido que las actividades agrarias tienen efectos positivos en el control de incendios, en el mantenimiento de la biodiversidad agraria, en el control de la propagación de especies exóticas invasoras y en el control de la desertificación. Por otro lado, se han generado indicadores que evalúan de manera cualitativa las afecciones negativas sobre el medio ambiente que tiene la agricultura como por ejemplo la contaminación por nitratos o la presencia de hábitats de interés comunitario.

Las variables ambientales elegidas para evaluar el espacio en concreto han sido las de riesgo de desertificación, riesgo de incendio, existencia de especies autóctonas o singulares de Canarias, la contaminación por nitratos, la presencia de hábitats de interés comunitario y la presencia de agricultura en ecológico.

Respecto a la **dimensión económica-social** de las actividades primarias se evaluó el peso de la actividad agraria de los espacios preseleccionados en el sector agrícola de su entorno local a través de los indicadores económicos y sociales.

Estos indicadores evalúan la estructura de la propiedad de las parcelas agrarias que desvelan la mayor o menor funcionalidad de estos espacios para el desarrollo de la actividad agraria, valoran la capacidad de albergar empleo valorando las unidades de trabajo presentes, evalúan el grado de profesionalización a través de la mayor o menor presencia de explotaciones con formas jurídicas dado que este tipo de explotaciones son generalmente sinónimo de modernización y especialización. Finalmente se estima y compara la capacidad productiva de estos espacios por unidad de trabajo agrícola en relación a una renta agraria de referencia.

Las variables que se utilizaron fueron cinco, la funcionalidad de la estructura de la propiedad, el margen bruto medio por unidad de trabajo agrario (UTA) según el Mapa de cultivos de Canarias, el trabajo agrícola en UTA, la forma jurídica de las explotaciones agrarias, la superficie en explotación respecto a la superficie del ámbito.

Por último, mediante la **dimensión paisajística** se evaluó, en la medida de lo posible los valores paisajísticos de los espacios preseleccionados a albergar la figura de Parque Agrario.

La variable estudiada fue la del valor paisajístico de los espacios preseleccionados. El paisaje es una variable difícilmente cuantificable y más tratándose todos los candidatos de espacios eminentemente reconocidos por sus valores.

A continuación, se procedió a la evaluación agrupando a los espacios preseleccionados por tipología de agrosistema en una serie de matrices. Con estas matrices se operó puntuando todas las variables y sumando horizontalmente los valores otorgados a cada variable. Como resultado se obtuvieron los espacios con mayor puntuación y por lo tanto más representativos para cada tipo de agrosistema.

3.2 *Diseño de la figura a través de un proceso participado en los espacios seleccionados*

Para el desarrollo de la figura de parque agrario, ha sido necesario diseñar, elaborar y poner en marcha un proceso participativo con las personas que, en cada una de los agrosistemas identificados, se dedican a mantener y desarrollar la actividad del sector primario.

Esta participación supone un elemento esencial en el proceso de creación de la figura y, a su vez, para la consolidación de los primeros parques agrarios en las islas, puesto que los actores partícipes serán las personas beneficiadas por la constitución de esta figura en el sector agrario.

La búsqueda del consenso para consolidar un espacio como parque agrario, tuvo como punto de partida conocer la realidad de la actividad agraria por parte de los y las agentes implicados/as o intervinientes. Los objetivos que persigue el proceso participativo son los siguientes:

- Conocer a los y las protagonistas de la actividad agraria: profesionales, personal técnico que forman parte de la actividad agraria de la zona.
- Informar sobre la figura del parque agrario, su alcance y proceso de elaboración.
- Crear espacios participativos para el diálogo, realizar coloquios de diagnóstico y espacios de consenso.
- Definir las necesidades y problemáticas del espacio a estudiar, identificadas por los actores.
- Validar las propuestas y estudiar su viabilidad.

Los trabajos de participación para el desarrollo de los parques agrarios en Canarias, se estructuraron en **dos fases**. En primer lugar, una **fase de Diagnóstico** y, en segundo lugar, una **fase de Validación**.

3.1 *Fase de diagnóstico*

Tras seleccionar los agrosistemas objeto, se procedió a la identificación de los actores que formarían parte del proceso participativo. Entre los actores se identificaron dos tipos: por un lado, el personal técnico vinculado al sector agrario y el perteneciente a la Administración Pública (local, insular y regional) y por otro, los y las profesionales agrarios del territorio. Previamente se identificó a una serie de personas que se denominan los conectores, todo aquel personal técnico de entidades vinculadas al desarrollo rural, cuya función es informar y detectar a aquellas personas de interés como informantes clave, que permitan profundizar en el conocimiento de los agrosistemas.

A continuación, se diseñó el proceso a llevar a cabo, partiendo de la difusión de materiales informativos y divulgativos (video explicativo, *mailing*, etc.), así como las técnicas de investigación a implementar en el proceso participativo.

En la fase de diagnóstico las técnicas de investigación seleccionadas se desarrollaron en las visitas territoriales: *Coloquio técnico* y *transecto*, donde se recogió la información sobre las necesidades de los agrosistemas por parte de los y las agentes participantes.

Tras las visitas a los territorios, se elaboró un boletín de devolución que recogía toda la información extraída de las diferentes visitas realizadas. Este boletín se devolvió a cada una de las personas participantes manteniéndolas informadas en todo momento de los resultados obtenidos de esos transectos.



Imagen 8. Jornada técnica de trabajo.



Imagen 9. Visitas a explotaciones.

3.1.1 Resumen resultados de la fase de diagnóstico

Tras la fase de diagnóstico, las principales necesidades que se han recogido son las siguientes:

- Restauración y mejora del agrosistema.
- Mejora de las infraestructuras de riego.
- Mejora de los accesos a las fincas a través de los caminos agrícolas.
- Adaptación a la normativa sectorial.
- Incorporación de jóvenes agricultores.
- Incorporación de mujeres a la actividad agraria.
- Acceso a las tierras (arrendamiento, compra, etc.).
- Fomento del asociacionismo.

3.3 Fase validación de la figura y posterior declaración de los parques

La siguiente fase a ejecutar será la de validación de la figura de parque agrario, que se iniciará con un análisis de los resultados del diagnóstico que se obtuvieron de la fase inicial, así como un análisis normativo centrado en los diferentes planes de ordenación, tanto territoriales como urbanísticos, que afectan a los espacios, para garantizar la viabilidad de la figura en estos suelos. Por otro lado, se han empezado a definir las vías para dar respuesta a las problemáticas y necesidades resultantes. En este contexto, los contratos territoriales⁷ resultan un instrumento de elevado potencial que podría generar externalidades positivas que mejoren aspectos económicos, sociales y ambientales de los futuros parques.

Seguidamente, se diseñarán y se pondrán en marcha las mesas propositivas en cada una de las zonas delimitadas y propuestas como futuros parques agrarios. En estas sesiones se dará respuesta a las necesidades detectadas, se acordarán los límites físicos de los parques y se diseñará conjuntamente la futura figura de parque agrario y sus implicaciones con el objetivo de mejorar la productividad y la calidad de vida de los y las profesionales de estos espacios esenciales para el mantenimiento del agrosistema.

Finalmente, mediante la aprobación de las DOSA se creará la figura pudiéndose aplicar a los agrosistemas seleccionados y habilitando, además, la posibilidad de la creación de parques sobre otros espacios y agrosistemas.

4. Conclusiones

La figura de parque agrario persigue la protección y mantenimiento de la actividad agraria de aquellos agrosistemas en riesgo de abandono incrementando la productividad de los mismos. Para ello el diseño de la figura necesariamente requiere de la participación de los actores involucrados debido a que estas personas son las que tienen un mayor conocimiento del funcionamiento de los agrosistemas. Es por ello que se ha decidido crear la figura de manera conjunta.

Los primeros resultados muestran una clara orientación de las necesidades detectadas hacia la optimización de la gestión administrativa. Otras necesidades detectadas están claramente alineadas con las habituales demandas del sector y hay que tener en cuenta que algunas de

⁷ España. Real Decreto 1336/2011, de 3 de octubre, por el que se regula el contrato territorial como instrumento para promover el desarrollo sostenible del medio rural. Boletín Oficial del Estado núm. 239, de 4 de octubre de 2011, páginas 104199 a 104206.

ellas pueden abordarse a través de distintas estrategias, por lo que, la finalmente acordada debe ser validada por los participantes.

Es, por tanto, necesario diseñar una figura de parque agrario que aborde las necesidades concretas detectadas de la manera más eficiente y eficaz posible. Entre las posibilidades existentes los contratos territoriales resultan un instrumento de apoyo a las políticas agrarias que podría dar respuesta a muchas de las demandas de estos ámbitos.

Referencias a la legislación

- España. Instrumento de ratificación del Convenio Europeo del Paisaje. Boletín Oficial del Estado núm. 176, de 20 de octubre de 2000, páginas 6259 a 6263.
- España. Real Decreto 1336/2011, de 3 de octubre, por el que se regula el contrato territorial como instrumento para promover el desarrollo sostenible del medio rural. Boletín Oficial del Estado núm. 239, de 4 de octubre de 2011, páginas 104199 a 104206.
- España. Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias. Boletín Oficial del Estado núm. 216, de 8 de septiembre de 2017, páginas 88273 a 88515.
- España. Ley 11/2019, de 25 de abril, de Patrimonio cultural de Canarias. Boletín Oficial del Estado núm. 140, de 12 de junio de 2019, páginas 61264 a 61338.

Referencias bibliográficas

- Cabrera Vega, L., L. (2010). «Sedimentología, estratigrafía, dinámica sedimentaria y evolución de El Jable (Lanzarote). Propuesta de gestión». Consecuencias Ambientales Inducidas Por El Desarrollo Turístico en Espacios Insulares: Alteraciones de Los Procesos Naturales en Sistemas de Dunas Litorales de Canarias y Cabo Verde. Programa de Doctorado: Física, Matemáticas, Geología y Clima.
- Consejería de Agricultura, Ganadería y Pesca (2020). Documento de Avance de las Directrices de Ordenación del Suelo Agrario.
- García Rodríguez, J. L. y Pestana Pérez, G. (2010). Las Medianías. Agricultura paisaje y desarrollo rural en Canarias. La Laguna. Asociación de Geógrafos Españoles.
- Gil Gonzales, J. (2014). «Cultivos Tradicionales de la Isla de Lanzarote». Cabildo de Lanzarote servicio de Patrimonio Histórico.
- González Morales, A. y Ramón Ojeda, A. (2017). «Hacia una nueva propuesta de interpretación de paisaje agrario canario».
- Instituto Canario de Estadística (ISTAC) (2020). Recurso en línea [Último acceso el 20/01/2021]: <http://www.gobiernodecanarias.org/istac/>.
- Marchioni, M. (1994). La utopía posible. Canarias, Bencho. M.
- Marchioni, M. (1999). Comunidad, participación y desarrollo. Teoría y metodología de la intervención comunitaria. Madrid, Editorial Popular.
- Martí, J. (1998). «Introducción a los métodos y técnicas de investigación social y la IAP», en Martí J. (coord.), Montañés Serrano M. (coord.), Rodríguez-Villasante, T (coord.). Cuadernos de la Red, 5. Madrid: Red CIMS, pp. 31-41.
- Martín Martín, V. O. (2000). «Aproximación tipológica a los paisajes agrarios actuales de Canarias, Papeles de Geografía». Universidad de Murcia, pp. 97-115.
- Tejedor Salguero, M. (1984). «Clasificación agrológica de los suelos de las Islas Canarias». Congreso Internacional de Suelos Volcánicos, p. 554.

- Torres Cabrera, J. M. (2019/2020). «Las Gavias de Fuerteventura». *Rincones del Atlántico*, N.º 10, pp. 252-269.
- Pérez Hernández, E. (2007). «Caracterización y capacidad agrológica de los suelos de viñedo en el municipio de Fuencaliente de La Palma».
- Valles, M. S. (1997). «Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexiones metodológicas y práctica profesional». Madrid: Síntesis. (metodología cualitativa, métodos y técnicas cualitativas).
- Zazo A. y Yacamán, C. (2015). «Introducción: Estado de la cuestión de la figura de Parque Agrario En el Estado Español». En Zazo A. y Yacamán, C. (coord. y eds.). *El Parque Agrario. Una figura de transición hacia nuevos modelos de gobernanza territorial y alimentaria*.

Propuesta de caracterización del medio rural de Castilla y León para el proyecto “Territorios Activos”

Víctor Pérez-Eguíluz¹, José Luis Lalana Soto²
y María Castrillo Romón³

Resumen

En el ámbito del proyecto “Territorios Activos. Diseño y desarrollo de un Living Lab para la caracterización e impulso sostenible de iniciativas innovadoras en el medio rural de Castilla y León”, se ha abordado una categorización del medio rural que permita un mejor acercamiento y comprensión de las actividades que van a estudiar dentro de su contexto territorial. Apoyándose y adaptando metodologías previas para este tipo de estudios, se propone una lectura propia, que se sustenta especialmente en la distancia, medida en tiempo, a los núcleos urbanos, definiendo éstos a partir de umbrales absolutos de población y capacidad de prestación de servicios. No se trata, por tanto, de usar indicadores ni métodos nuevos, aunque sí se ha buscado una combinación específica que se adecúe mejor a los objetivos del proyecto y la especificidad del contexto territorial analizado.

El estado actual del trabajo permite avanzar que los diferentes ámbitos rurales de Castilla y de León presentan algunos problemas comunes, aunque no en el mismo grado, y que, al margen de los recursos específicos de cada territorio, se pueden plantear también ciertos grupos de retos y potencialidades que afectan a las iniciativas innovadoras que constituyen el objeto de estudio del proyecto.

Abstract

Within the Project “Active Territories. Design and development of a Living Lab for the characterization and sustainable enhancement of innovative initiatives in rural areas of Castilla y León”, a territorial characterization is developed which permits a better understanding of the later on analysed activities in their context. Following and adjusting previous methodologies, we proposed our own view based on time distance to urban municipalities potentially seen as service hubs.

It is not, therefore, a use of new indicators or methods, although a specific combination has been sought that is better adapted to the objectives of the project and the specificity of the territorial context analysed.

The current state of the work allows us to advance that the different rural areas of Castilla y León present some common problems, although not to the same degree, and that, apart from the specific resources of each territory, certain groups of challenges and potentialities can also be identified that affect the innovative initiatives that constitute the object of study of the project.

Palabras clave

Medio rural, caracterización territorial, innovación.

¹ Dr. Arquitecto, Investigador contratado Post-doctoral. victor@institutourbanistica.com

² Dr. Geógrafo, Investigador contratado Post-doctoral. jlalana@arq.uva.es

³ Dra. Arquitecta, Profesora Titular. mariacr@arq.uva.es

Keywords

Rural areas, territorial characterization, innovation.

1. El proyecto Territorios Activos

Territorios Activos es un proyecto de investigaci3n presentado por el Grupo de Investigaci3n Reconocido “Planificaci3n territorial y urbanística” (integrado en el Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid, España), que ha sido seleccionado por el Programa de apoyo a proyectos de investigaci3n de la Junta de Castilla y Le3n, y est3 cofinanciado por el Fondo europeo de desarrollo regional (FEDER).

Los objetivos del proyecto son identificar y localizar iniciativas innovadoras en el medio rural de Castilla y de Le3n, incluirlas en un mapa general sobre el tema y caracterizar los factores que han influido o pueden influir en su desarrollo, seleccionando, m3s adelante, las que se consideren representativas (actualmente o con una visi3n de futuro) para organizar un laboratorio viviente y desarrollar un proyecto piloto de innovaci3n a escala territorial. No obstante, la visi3n que subyace a este trabajo es de naturaleza m3s territorial que econ3mica, en el sentido de que el objetivo 3ltimo no es tanto determinar las condiciones para que las iniciativas innovadoras tengan 3xito desde un punto de vista empresarial como plantear cu3les son las condiciones requeridas para la materializaci3n, en la medida de lo posible, de la actitud innovadora en el medio rural de Castilla y de Le3n, adem3s de visibilizar que, en contra de los prejuicios todav3a comunes, hay una gran cantidad de agentes, p3blicos y privados, que desde diversas instituciones y con orientaciones tambi3n diferentes, est3n promoviendo iniciativas de este tipo.

Se trata, pues, de un proyecto que est3 todav3a en sus primeras fases, por lo que en este texto lo que se plantea son algunas cuestiones que ha sido necesario afrontar para caracterizar la situaci3n actual del marco territorial en el que hay que comprender estas iniciativas. Una de estas grandes cuestiones, que no abordaremos en este texto, es cu3l es el concepto de innovaci3n desde el que se va a trabajar, y basta con señalear aqu3 que lo planteamos desde un sentido amplio⁴ y con una orientaci3n netamente territorial, entendiendo la innovaci3n como una herramienta que posibilita la adaptaci3n a las transformaciones (actuales y futuras), y puede ser capaz, por tanto, de preservar o estimular la vitalidad y la habitabilidad del medio rural.

La otra gran cuesti3n es qu3 entendemos por medio rural, m3s all3 de la visi3n cl3sica y afortunadamente superada que lo consideraba como un bloque, por oposici3n a lo urbano. En este sentido, huelga señalear que lo que vamos a exponer con respecto al medio rural de Castilla y de Le3n no son fen3menos ni aproximaciones exclusivas de este territorio, sino que se manifiestan con mayor o menor intensidad, en muchas partes del globo, si bien es cierto que en esta regi3n han sido asuntos relevantes desde hace bastante tiempo, y que hoy se considera que revisten una enorme trascendencia de cara al futuro de la misma.

A todo ello hay que añaadir que la relaci3n entre lo rural y lo urbano est3 hoy inmersa en un profundo e incierto proceso de transformaci3n, en la medida en que parte de las funciones tradicionales del medio rural est3n perdiendo importancia relativa, mientras que la van

⁴ Adem3s de la innovaci3n en el mundo empresarial y en las diversas facetas o fases de su actividad, hay que tener presentes asuntos tan importantes como la innovaci3n social, el emprendimiento colaborativo, la innovaci3n que, en determinados casos, supone la recuperaci3n de pr3cticas ya abandonadas, etc. Hay que señalear que, incluso en documentos que se dirigen espec3ficamente al concepto de innovaci3n empresarial, como el Manual de Oslo (OECD/EUROSTAT, 2018), tiene cabida esta visi3n amplia que estamos planteando.

adquiriendo otras de nueva aparición, todavía a nivel más teórico que práctico, en especial las relacionadas con el paradigma de la sostenibilidad en sus múltiples vertientes. De hecho, es necesario desarrollar una nueva visión del medio rural, que evidencie y visibilice la trascendental contribución de éste a la sostenibilidad, incluyendo en ella tanto el desarrollo económico como los aspectos ambientales y sociales, y la calidad de vida de toda la población.

1.1 ¿Por qué es necesaria una clasificación?

La primera pregunta que cabe hacerse, y tampoco es una cuestión nueva, es por qué se considera necesario hacer una categorización del medio rural. Establecer categorías, aun cuando implica siempre un grado de simplificación de la realidad, permite ordenar y comprender lo esencial de los fenómenos. Pero supone también un grado de abstracción, de interpretación, por lo que hay que explicitar también para qué se ha decidido establecer estas categorías.

En nuestro caso, hay que señalar, en primer lugar, que el objetivo de esta clasificación inicial es establecer una aproximación a los retos y oportunidades que se plantean, a escala general, para el medio rural de Castilla y de León, entendiendo que, ni siquiera a esta escala, se puede considerar como un bloque homogéneo... pero sin olvidar que estas categorías y delimitaciones sólo tienen un carácter de aproximación. Más allá de las posibles categorizaciones para comprender fenómenos, elaboradas mediante un pequeño número de indicadores y umbrales, su definición no puede extrapolarse de forma directa a cuestiones esenciales como la prestación de servicios o la asignación de recursos públicos, por ejemplo.

No obstante, señalar por último que la elección de esos umbrales e indicadores dista mucho de ser un asunto sencillo, y ha dado lugar a una abundante literatura.

2. La búsqueda de criterios y umbrales para la caracterización del territorio rural

Dejando aparte el arduo problema de definir en qué consiste la 'ruralidad', y admitiendo que la misma no puede reducirse a una visión estrictamente objetiva, desde hace décadas se ha buscado definir cuáles pueden ser los criterios más adecuados para definir qué es rural⁵. El más clásico, hegemónico hasta no hace muchos años y todavía vigente en muchas normativas y clasificaciones, ha sido el tamaño del núcleo de población, de modo que es rural aquello no es urbano, es decir, que no alcanza un umbral mínimo de población. Un umbral que, por si fuera poco, varía mucho de unos países a otros e incluso, dentro de un mismo territorio, de unos documentos a otros.

No obstante, y aunque esta perspectiva está superada, lo cierto es que hay una correlación importante entre el grado de desarrollo y dinamismo económico y el volumen de población de un espacio determinado. Puesto que las estructuras de poblamiento y de gobierno del territorio varían de unos países a otros, y que el modelo de ciudad ha sufrido cambios relativamente profundos, con una presencia cada vez más patente, también con diferencias de unos países a otros, de los procesos de periurbanización y rururbanización, se han ido desarrollando otros criterios, relacionando el volumen de población con el espacio (densidad de población), en principio de las unidades administrativas, y más recientemente, en el caso de algunos institutos de estadística europeos, que con el apoyo de Eurostat crearon el *European*

⁵ Molinero (2019) desarrolla una interesante y detallada visión diacrónica del tema para el caso español.

Forum of Geography Geostatistics, con la creación de una cuadrícula de 1 km² de superficie y un sistema geodésico de referencia común⁶.

Partiendo de la constatación de ese mayor grado de desarrollo y dinamismo de las áreas urbanas, el otro gran criterio que se ha planteado es el de la distancia de las áreas rurales a los núcleos urbanos. Distancia que puede ser medida en kilómetros o en minutos. Así, Brezzi, Dijkstra y Ruiz (2011) plantearon para las regiones tipo T3 de la OCDE, que se clasificaban en tres tipos (predominantemente urbano, intermedio y predominantemente rural) dividir la categoría ‘predominantemente rural’ dos subtipos (‘rural cercano’ y ‘rural remoto’), estableciendo la distancia para distinguir uno de otro en 45 minutos de viaje en automóvil para el caso europeo y 60 para el americano. Garcilazo (2013) y Ahrend y Schumann (2014) señalan también la diferencia en dinamismo económico no sólo entre las áreas urbanas y las rurales, sino entre el rural cercano y el remoto; y la idoneidad de medir la distancia en tiempo.

La Unión Europea adoptó en 2006 los criterios de la OCDE para clasificar las regiones de cara a acciones de planificación y ordenación del territorio. Los umbrales establecidos por estos estudios, en ocasiones elaborados conjuntamente por Eurostat y por la OCDE, son los que la primera ha establecido para las tres categorías que distingue: rural metropolitano (cuando el área urbana supera los 250.00 habitantes), rural de área funcional urbana (cuando el área urbana supera los 50.000 habitantes)⁷, y rural remoto (cuando se supera el umbral de tiempo de viaje correspondiente). Un problema que hay que señalar con respecto a esta clasificación es que, puesto que no se utilizan criterios comunes (densidad, dependencia laboral y distancia), hay ámbitos rurales que, en principio, no estarían adscritos a ninguno de los mismos.

Molinero (2019) desarrolla una interesante y detallada visión diacrónica del tema de la clasificación del medio rural y de sus criterios para el caso español, y hace una propuesta de clasificación en la que, aplicando criterios como la dinámica reciente de la población o la estructura de las actividades económicas, plantea cuatro categorías: rural dinámico, profundo, estancado e intermedio, estableciendo como criterio diferenciador entre unas y otras la densidad de población.

Recaño (2017), plantea una clasificación en tres categorías, en función de su dinámica demográfica: espacios de resiliencia demográfica, de emigración y en riesgo de despoblación irreversible. Usa para esta clasificación un análisis multicriterio a partir de 21 variables, e identifica tres factores fundamentales: la estructura demográfica (el envejecimiento), el ámbito de la emigración y la cercanía a los espacios más poblados.

Un intento institucional y reciente de categorizar los municipios es el realizado por la *Estrategia de la Lucha contra la despoblación en Navarra* realizada por el gobierno regional (Labiano, 2021). Se trata de una categorización claramente orientada hacia la medición del riesgo de despoblación que afrontan, por lo que en este caso no se preocupa por incidir en su carácter rural o urbano. Comienza empleando como criterio la densidad de población según los umbrales marcados por la Unión Europea, determinando “riesgo extremo de despobla-

⁶ El Instituto Nacional de Estadística de España proporciona una estimación de los datos del Censo de Población y Viviendas de 2011 en esta cuadrícula común de 1 km², para las celdas que contengan al menos una vivienda (principal o no principal).

⁷ La introducción de la cuadrícula de 1 km² ha supuesto también la actualización del problema de cómo definir un área urbana. Dijkstra, Poelman y Veneri (2019) plantean cómo interpretar la cuadrícula para definir el centro urbano, la ciudad y el área de influencia urbana, las dos primeras a partir de criterios de densidad de población y la tercera en función del número de trabajadores que se desplazan a la ciudad (*commuting zone*), de forma que, a partir de los datos de la cuadrícula, un área funcional urbana sería la unión de la ciudad y su área de influencia. No obstante, hay que tener presente que esta delimitación no tiene por qué corresponderse con las estructuras administrativas territoriales, por lo que en ciertos casos puede ser necesario adecuar los resultados a las ‘unidades locales’.

ción” por debajo de los 8 hab/Km² y “riesgo intenso de despoblación” hasta los 12,5 hab/Km². Por encima de esta densidad y hasta los 25 hab/Km², considera en “riesgo importante de despoblación” a aquellos municipios que hayan perdido población en los últimos 30 años. A partir de esta última densidad califica de “declive intenso” a aquellos con una disminución de población superior al 15% y “declive moderado” si la pérdida es inferior. Finalmente considera “vulnerables” los municipios con núcleos de población menores a 200 habitantes con pérdida de población en entre 2000 y 2019 y a aquellos enclavados entre municipios en riesgo que no hayan crecido en dicho periodo. En realidad, este estudio es una profundización ligada al criterio utilizado por el reglamento del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) para el periodo de 2021 a 2027.

Este breve y poco sistemático repaso muestra, en suma, que se trata de un tema que puede ser muy complejo si se pretende encontrar unos indicadores de gran precisión, que el número de criterios que finalmente se han considerado como más relevantes es relativamente reducido, y que ha de ser adaptado al propósito que dirige la clasificación y la escala y las características del territorio que se analiza.

En nuestro caso, y puesto que el objetivo último, tal como hemos señalado, no es sino obtener una primera aproximación al contexto en que se desarrollan las iniciativas innovadoras, hemos utilizado, aunque sólo como punto de partida, los criterios y umbrales establecidos por Eurostat (2012)⁸, aunque en ese caso se basan en la división espacial en la cuadrícula normalizada de 1 km², utilizando una combinación de densidad y volumen de población por celda para establecer las diversas categorías, y en el nuestro hemos considerado más adecuado, por facilidad para la obtención de los datos y para obtener una cartografía más expresiva, usar como unidad el municipio.

Por otra parte, puesto que consideramos que la variable distancia es muy importante para la perspectiva del proyecto⁹, y en consonancia con lo señalado con estudios como los ya citados de la OCDE o el de Reig, Goerlich y Cantarino (2016)¹⁰, hemos utilizado el criterio de la distancia, medida en tiempo, para establecer las grandes áreas de análisis.

No obstante, y a pesar de utilizar unos criterios básicamente similares, hemos considerado necesario adaptar algunos umbrales, porque el propósito de esta clasificación ha sido objetivar la plasmación territorial de los grandes problemas demográficos y socioeconómicos que se suelen vincular al medio rural, y por las características específicas de Castilla y León. En este sentido, dos de estas características fundamentales son la debilidad del sistema urbano y la gran extensión de la región, por lo que las distancias a recorrer para llegar a un núcleo urbano con una cierta capacidad de prestación de servicios pueden ser muy elevadas, por buena que sea la calidad de la infraestructura.

Por todo ello, y para elaborar la cartografía que exponemos a continuación, hemos modificado tanto los parámetros de referencia de volumen de población como de distancia, para

⁸ Explicados y desarrollados también en Goerlich *et al* (2015).

⁹ Aparte de la importancia de la distancia a los servicios (públicos y privados) que necesita la población, hay que tener presente que, desde la perspectiva empresarial, la distancia a los mercados o a los servicios especializados es también un factor muy relevante.

¹⁰ Reig, Goerlich y Cantarino (2016) proponen una categorización que, junto a una interpretación de la densidad demográfica medida según la metodología de rejilla de 1 km² de Eurostat, integra otras dos dimensiones. La primera es la intensidad de la intervención sobre el territorio, medida a partir de la cobertura artificial de suelo del Sistema de Información sobre Ocupación del Suelo de España (SIOSE), y la segunda la accesibilidad a los municipios rurales, medida sobre la red de carreteras de la Base Topográfica Nacional a escala 1:100.000, estimando una velocidad teórica genérica para cada tipo de vía. Con ello clasifican 6 tipos de municipios, municipios urbanos e intermedios abiertos y cerrados (según el umbral del 25% de superficie artificial), y municipios rurales accesibles y remotos (según el umbral de 45 minutos).

establecer tres grandes grupos de medio rural: rural de área funcional urbana, rural intermedio y rural remoto. Dada la escasa entidad del sistema urbano regional, no sólo hemos adaptado los umbrales, sino que también hemos cambiado la denominación de ‘rural cercano’ por la de intermedio, puesto que el adverbio ‘cercano’ puede transmitir una idea falsa, y no hemos considerado la categoría de ‘rural metropolitano’, dado que sólo la ciudad de Valladolid supera, y no por mucho, los 250.000 habitantes.

Cada uno de estos tres grandes grupos se ha dividido por provincias, para constatar en qué medida influían las características propias del medio y del poblamiento de cada una de ellas, y se han analizado de forma diferenciada, dentro de cada uno de estas divisiones, los municipios de mayores y los menores de 2.000 habitantes (umbral utilizado habitualmente en el caso español).

En todo caso, podemos señalar ya, a modo de avance, que más que encontrar saltos claros entre una categoría y otra, lo que parecen sugerir los datos es una situación general común para todo el medio rural de Castilla y de León. De hecho, a la vista de los indicadores y con la salvedad de un número muy reducido de municipios, podríamos considerar que el rural de área funcional urbana sería más equivalente a lo que la OCDE denomina rural cercano, y que las otras dos categorías (rural intermedio y remoto) se pueden considerar, en realidad, dos grados de remoto, puesto que sí es cierto que se manifiesta, incluso dentro de estas categorías, una pérdida progresiva de densidad (demográfica y económica)¹¹ conforme aumenta la distancia a los principales núcleos urbanos.

3. Categorización del territorio en el proyecto “Territorios Activos”

Para nuestro propósito hemos seguido fundamentalmente dos criterios: el volumen de población (para detectar los centros urbanos que pueden establecer un área funcional) y la distancia, en tiempo de recorrido, que separa estos centros del resto de los municipios del resto de los de la comunidad.

No obstante, hemos considerado necesario incluir, a título informativo y de cara a una comprensión más cabal de los aspectos anteriores, los núcleos de población que ejercen una función de prestadores de servicios para su entorno territorial, en la medida en que constituyen hoy el soporte fundamental de la estructura territorial del medio rural de Castilla y de León.

En el proceso de determinación de estos núcleos prestadores de servicios, y siguiendo una lógica que entronca con trabajos anteriores del Instituto Universitario de Urbanística y con referencias previas de la Ordenación del Territorio en Castilla y León¹², se han tomado en cuenta los servicios básicos existentes en el territorio (sanidad, educación obligatoria y servicios financieros), de forma que se han incorporado en el Sistema de Información Geográfica los

¹¹ En el documento OECD (2016), titulado *Regiones productivas para sociedades inclusivas*, el contenido se articula en torno al concepto de economías de baja densidad, y se subraya la estrecha relación existente entre ciertas características demográficas (falta de mano de obra, ya sea en términos cuantitativos como cualitativos), sociales (calidad de vida, calidad ambiental o sentido de identidad local) y económicas. Otra cuestión más discutible, con respecto al contenido de este documento, es si consideramos la ‘especialización territorial inteligente’ como la gran estrategia a desarrollar para el medio rural.

¹² El concepto de núcleos prestadores de servicios procede de la normativa territorial de Castilla y León, y se desarrolla en la Estrategia de Regeneración Urbana de Castilla y León (De las Rivas, 2016), y el concepto de Unidad Básica de Ordenación y Servicios al Territorio (UBOST) se planteó en el *Estudio Técnico de soporte para el proceso de negociación de un Pacto para la Ordenación del Territorio de Castilla y León*, dirigido por Juan Luis de las Rivas Sanz en 2012, y explicado en Paris y De las Rivas (2018).

que encabezan las Zonas Básicas de Salud¹³, cuentan con al menos una farmacia¹⁴, con centros de educación pública en todos los niveles de educación obligatoria (primaria y secundaria)¹⁵. Esta concentración de servicios en ciertos núcleos (que en ocasiones no llegan a los 2.000 habitantes) los convierte en referencias territoriales indispensables (figura 2).

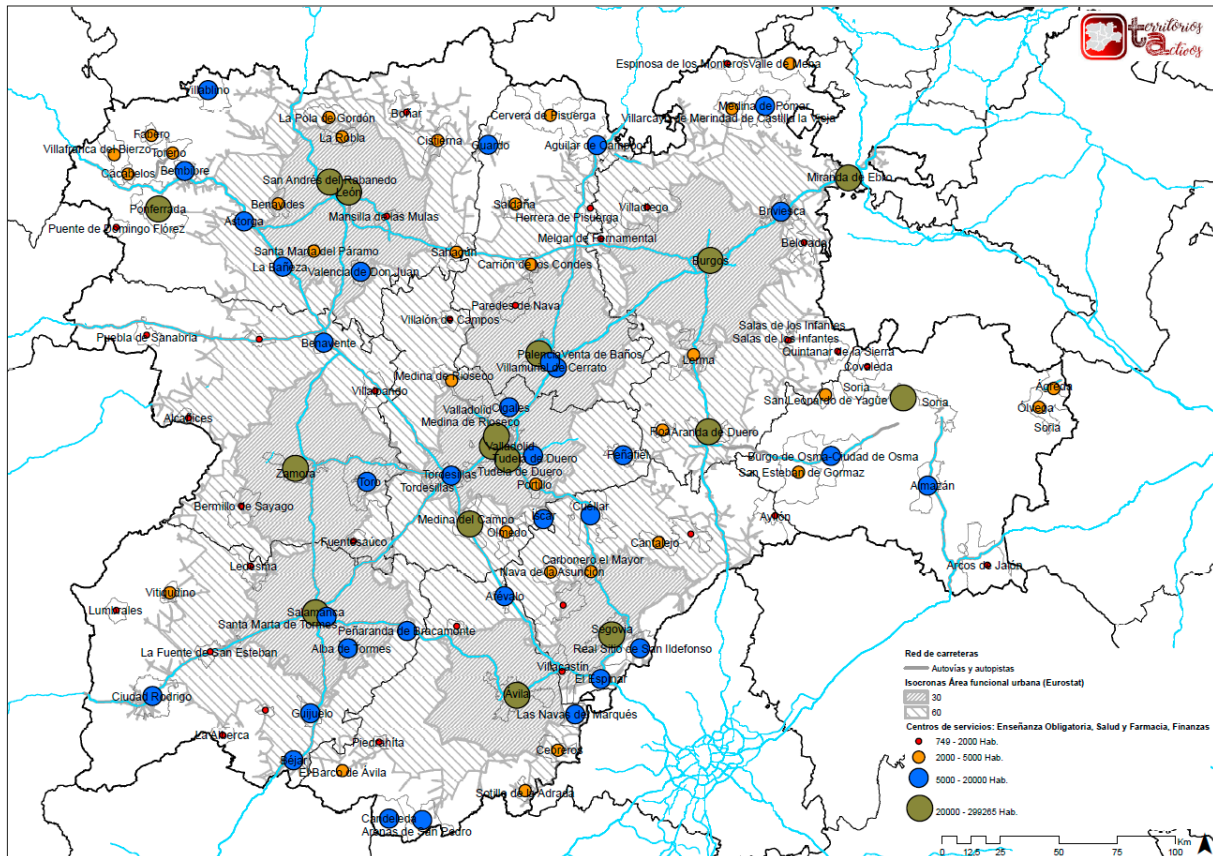


Figura 1. Resultado de aplicar la metodología y los umbrales de Eurostat para la definición de áreas funcionales urbanas en Castilla y León y su relación con la realidad del territorio. Fuente: Elaboración propia.

En este proyecto, a diferencia de la metodología establecida por la agencia Eurostat (ver figura 1), no se ha considerado el umbral de área funcional metropolitana, como ya hemos señalado anteriormente. Por otra parte, Además, para Castilla y León se ha incluido una graduación en el umbral de los hechos urbanos que son capaces de generar un área funcional urbana. Así, por debajo del umbral de 50.000 habitantes que considera Eurostat, se ha incluido otro nivel, formado por los municipios que superan los 20.000 habitantes. Se trata de un umbral ya consolidado en nuestra comunidad para la definición del hecho urbano (por

¹³ Fuente: Infraestructura de Datos Espaciales de Castilla y León (IDECYL). <https://idecyl.jcyl.es/geonetwork/srv/spa/catalog.search#/metadata/SPAGOB CYLCITDTSHHCES>

¹⁴ Fuente: Registro de establecimientos farmacéuticos de Castilla y León. <https://analisis.datosabiertos.jcyl.es/explore/dataset/registro-de-establecimientos-farmacéuticos-de-castilla-y-leon/table/?flg=es>

¹⁵ Fuente: Registro de oficinas de entidades supervisadas del Banco de España: https://app.bde.es/exbwcui/GestorDePeticones?IdOperacion=beexbwcui_ConsultaDetalleOficinas&token=0f0d6621-67e0-41e8-92b8-5da7a061042b

ejemplo, en la Auditoría Urbana sobre el Estado de las Ciudades de Castilla y León¹⁶) y coincide también con la definición que establece el Decreto-Ley 2/2014, de 25 de septiembre, por el que se declaran las áreas funcionales estables de Castilla y León.

De esta forma, se plantean doce áreas funcionales para el conjunto de la región, y sus límites se han determinado en base al tiempo de recorrido por carretera, considerando 30 minutos para los núcleos mayores de 50.000 habitantes y 20 para los de 20.000 a 50.000. Para la velocidad correspondiente a cada tramo, se ha utilizado el dato de la velocidad media de recorrido, como indicador sintético de las características de la vía (curvas, pendientes, estado...) y de la intensidad y composición del tráfico.¹⁷

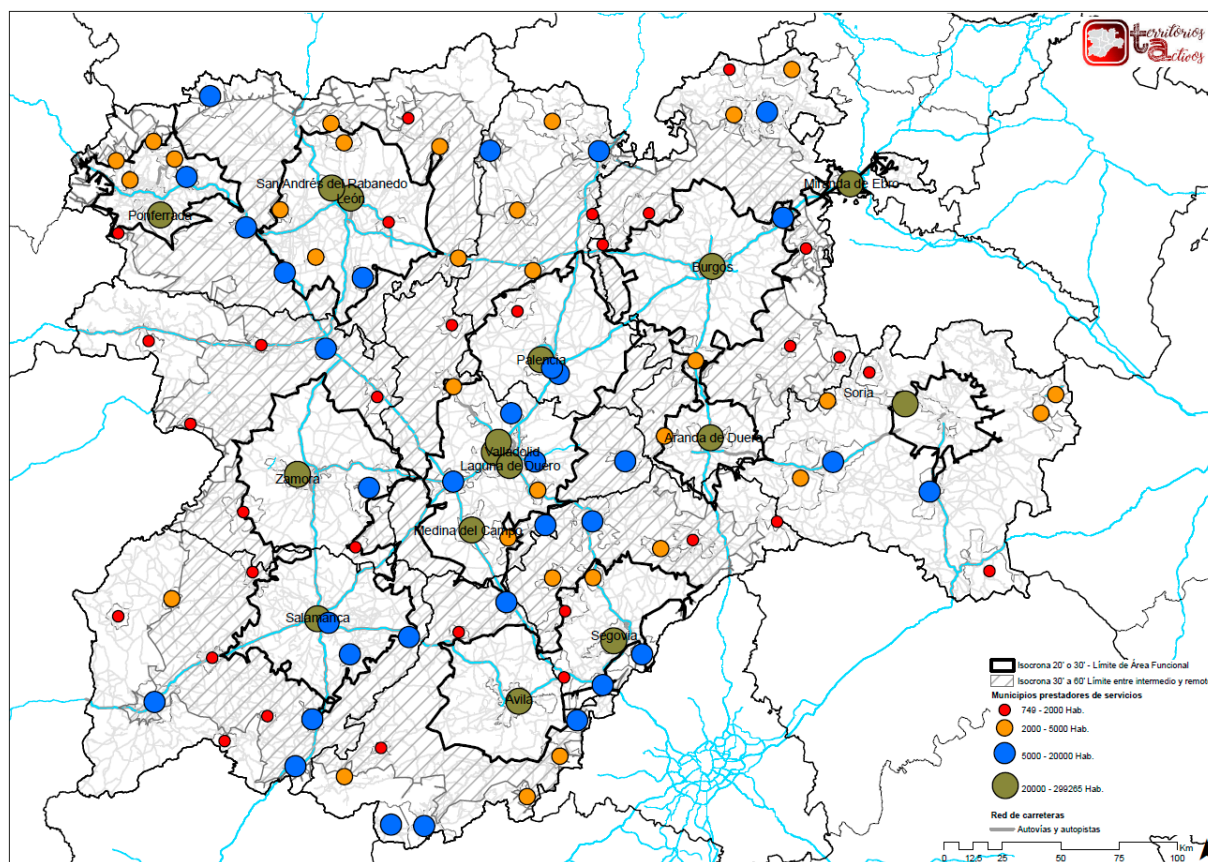


Figura 2. Plano de isócronas y municipios prestadores de servicios (Educación obligatoria, Centro de Salud, Farmacia y Finanzas) en Castilla y León. Fuente: Elaboración propia.

El rural intermedio es el que está fuera de un área funcional urbana, pero a menos de 60 minutos de los núcleos urbanos, y el rural remoto el situado a más de una hora en automóvil

¹⁶ <https://iuu.uva.es/investigacion/trabajos-y-colaboraciones/elaboracion-de-una-auditoria-urbana-sobre-el-estado-de-las-ciudades-de-castilla-y-leon/>

¹⁷ Se han utilizado los datos publicados de velocidad media de recorrido en el Mapa de Velocidades de la red de carreteras de Castilla y León y en el de la red de carreteras del Estado del año 2018, disponibles en las páginas web de Carreteras y Transportes de la Junta de Castilla y León (<https://carreterasyttransportes.jcyl.es/web/es/carreteras-transportes.html>) y del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (<https://www.mitma.es/carreteras/trafico-velocidades-y-accidentes-mapa-estimacion-y-evolucion/mapas-de-trafico>)

de ellos¹⁸. Con todo ello se ha trazado un mapa de isócronas que delimita las tres categorías (Figura 2), en el cual se han incluido los núcleos prestadores de servicios, divididos en cuatro categorías según su volumen de población (mayores de 20.000, de 5.000 a 20.000, de 2.000 a 5.000 y menores de 2.000 habitantes).

La inclusión de los núcleos prestadores de servicios permite interpretar más adecuadamente la situación en que se encuentran las áreas periféricas de la región, el rural remoto, con casos extremos en la Raya de Portugal, especialmente en el caso zamorano, donde territorios extensos cuentan con un reducido número de estos núcleos, que además no alcanzan siquiera la cifra de los 2.000 habitantes.

Superar la escala provincial del análisis nos ha permitido analizar la situación del medio rural sin la distorsión que implica considerar conjuntamente los ámbitos urbanos y rurales. De hecho, hemos dividido cada uno de estos tres grandes grupos por provincias, como una forma de integrar, siquiera sea parcialmente, las diferencias en cuanto a usos de suelo, características del medio físico y estructura de poblamiento entre unas provincias y otras. Además, hemos calculado también los indicadores de los municipios rurales (recuperando el umbral de 2.000 habitantes) de cada una de las divisiones resultantes.

Trasladando la delimitación de las isócronas a la estructura municipal, y considerando separadamente los municipios mayores de los menores de 2.000 habitantes, el mapa de descripción de cada municipio a esta base es el que se muestra en la Figura 3.

Todos los asuntos que venimos exponiendo tenían como objetivo comprobar en qué medida los principales indicadores socioeconómicos se correspondían con esta estructura de análisis, puesto que son factores que inciden directamente en los factores de debilidad del medio rural, marcados, según se expresa en OECD (2016), por la distancia física a los principales mercados (mediatizada por los modos de transporte y las características de la red), la escasa competitividad general (dependencia del exterior, debilidad de los mercados locales, incluido el de la mano de obra) y ciertas especificidades estructurales, sobre todo la elevada especialización productiva.

Todos estos factores de debilidad se traducen, desde la perspectiva económica, en un incremento de los costes o en elementos que pueden limitar mucho la capacidad de innovación o la viabilidad de las iniciativas. La falta de capital humano, ya sea en cantidad como en cualificación profesional, es uno de los principales factores limitantes; y esa falta de capital humano está directamente relacionada con la capacidad de atraer o retener población, esto es, con la calidad de los servicios, pero también con la calidad de vida, entendida en un sentido amplio, que puede ser no sólo un problema sino también una oportunidad, y hay que considerarla, por tanto, como un factor económico de primer orden.

“Las regiones rurales necesitan que se tome en cuenta también cómo la combinación de los atributos medioambientales, sociales, económicos y culturales se entrelazan para crear una buena calidad de vida y un sentido de identidad local” (OECD, 2016, 190)¹⁹.

¹⁸ En realidad, y tal como se ha señalado anteriormente, para Europa se considera rural remoto al espacio situado a más de 45 minutos de viaje, pero dada la extensión de la región hemos decidido utilizar uno todavía más restrictivo, 60 minutos, para comprobar hasta qué punto la distancia denotaba o no un empeoramiento perceptible de ciertos indicadores.

¹⁹ De ahí la importancia que puede tener el Convenio Europeo del Paisaje, y los conceptos y metodologías de trabajo relacionados con el paisaje ordinario, con la evaluación del carácter y con la formulación de los objetivos de calidad paisajística, tanto para la comprensión como para la acción en el medio rural (Vaz y Lalana, 2020).

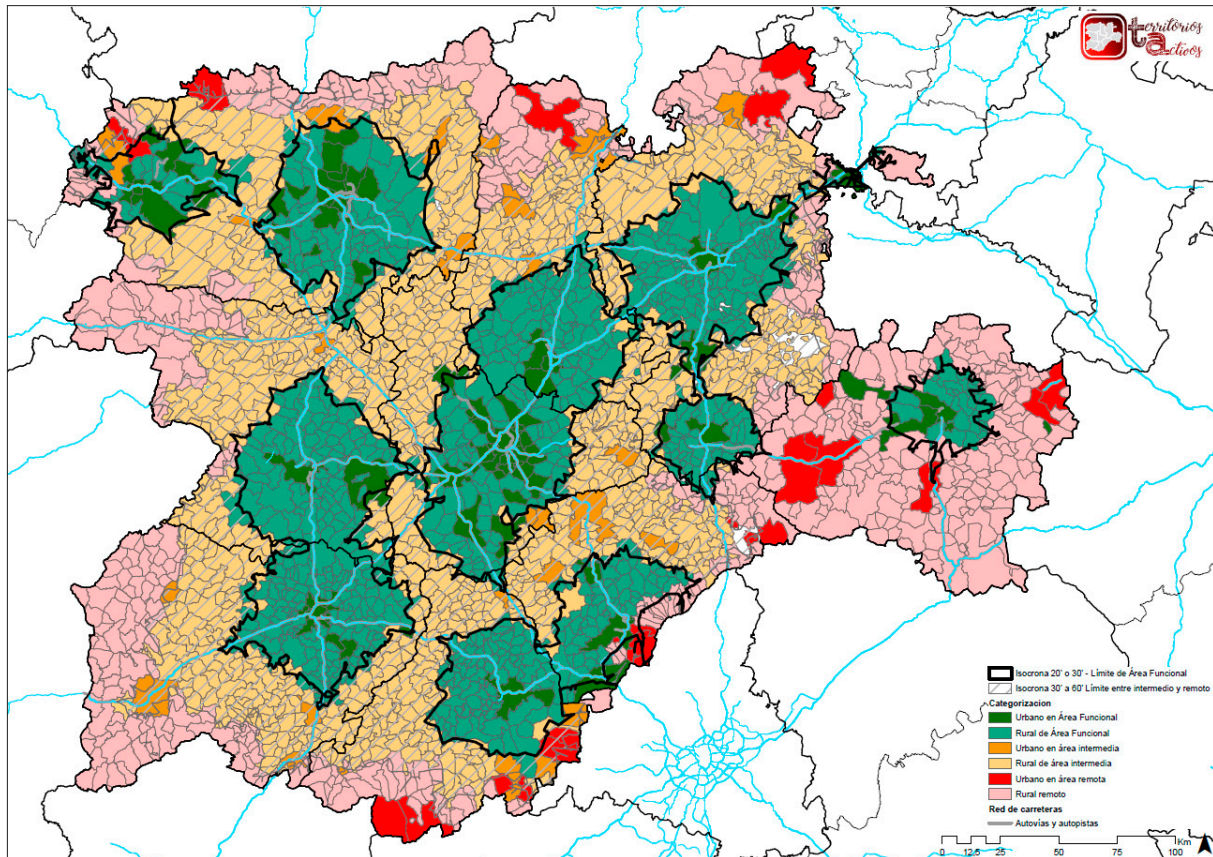


Figura 3. Plano de isócronas y categorización municipal: municipios urbanos y rurales de área funcional, área intermedia y área remota en Castilla y León. Fuente: Elaboración propia.

4. Análisis de los resultados

En primer lugar, y en relación con lo expuesto anteriormente, hay que señalar que la reducción a un número reducido de criterios y umbrales implica necesariamente la pérdida de algunos asuntos relevantes, y que, por tanto, hay que considerarla como una aproximación general, en la que la explicación de algunos casos concretos requeriría tomar en cuenta algunos factores adicionales. Todo análisis de fenómenos complejos conlleva unos sesgos que, al menos, hay que identificar.

4.1 Sesgos propios en el análisis

Los sesgos que vamos a señalar tienen que ver, en primer lugar, con la naturaleza y la escala de los datos que se manejan, por ejemplo, usar el municipio como ámbito de referencia, y en segundo lugar con asuntos que no se han incluido entre los principales factores analizados.

Así, la interpretación de los resultados de los mapas siguientes habría de considerar aspectos como:

- La estructura del poblamiento, que presenta dos ámbitos diferenciados dentro de la región, con un poblamiento de carácter más disperso en el Noroeste (buena parte de

la provincia de León) y otro mucho más compacto, a menudo con un solo núcleo, en el resto, ya sea en las áreas forestales y ganaderas como en las agrarias.

- El trazado de las infraestructuras de comunicación (actuales e históricas).
- La especialización económica pasada en ciertos ámbitos (por ejemplo, las áreas mineras).
- La mayor o menor entidad de los recursos potenciales, incluyendo el atractivo turístico.
- La influencia de los territorios limítrofes, y en el caso de Castilla y León, especialmente las que se producen desde la Comunidad de Madrid y, en menor medida, el País Vasco.

Por último, el propio método gráfico (colores, número de categorías, umbrales...) induce también en ocasiones a soslayar o magnificar el contraste entre categorías, que cuantitativamente puede ser menor de lo que el grafismo sugiere. Para ello, en algunos de los mapas se rotularon los datos de cada una de las unidades.

4.2 *Análisis demográfico y económico*

La densidad de población ha sido y es uno de los factores más habituales en la caracterización del medio rural, pero en nuestro caso no la hemos utilizado, aunque que tener presente que, en el fondo, está muy relacionada con el volumen de población municipal.

Es de sobra conocida la baja densidad de población media de Castilla y León, que ronda los 25 hab/Km². Sin embargo, el análisis por categorías del plano de densidad (ver figura 4) viene a confirmar no solo la presencia del hecho urbano, claramente visible, superando los 100 hab/Km², sino también el gran salto que se produce entre éstos y los territorios categorizados aquí como rurales (municipios inferiores a 2.000 habitantes) dentro del área funcional urbana y el resto. En general, la densidad de población del conjunto de los municipios rurales dentro del área funcional está en 10,67 hab/Km², y en ninguna provincia alcanzan en conjunto ni siquiera la media autonómica. Respecto a los municipios rurales del área intermedia y el remoto, las densidades son en estos casos 6,55 y 4,54 hab/Km² respectivamente, apreciándose un cierto salto y en cualquier caso unos datos muy bajos, donde destaca especialmente Soria, con una densidad de 2,6 hab/Km² en el rural remoto. En todo caso, y teniendo presente que los valores son siempre muy bajos, el mapa muestra también una cierta gradación de la densidad de población en los núcleos rurales en función de la distancia a los principales núcleos urbanos.

El estudio de otros datos demográficos y de empleo (ver figura 5), por otra parte, muestra una diferencia con respecto a las posibilidades en materia de innovación entre los municipios rurales de las distintas categorías, y en función también de la escala del núcleo urbano de referencia. Es decir, si bien podemos avanzar que existen problemas compartidos entre el rural remoto y el intermedio, esta composición demográfica sugiere la existencia de potencialidades diferenciadas para el desarrollo de iniciativas innovadoras en función de la posición territorial.

El índice de envejecimiento (habitantes con más de 64 años sobre los de menos de 16) de los municipios rurales de área funcional es 3, un dato acorde con lo esperado, pero ciertamente más bajo que los 5,5 y 5 que presentan el conjunto de aquellos situados en áreas intermedias y remotas respectivamente. En este caso, son los municipios del rural remoto de Zamora y Salamanca los que presentan unos datos más alarmantes, pues sus índices superan el 7,2.

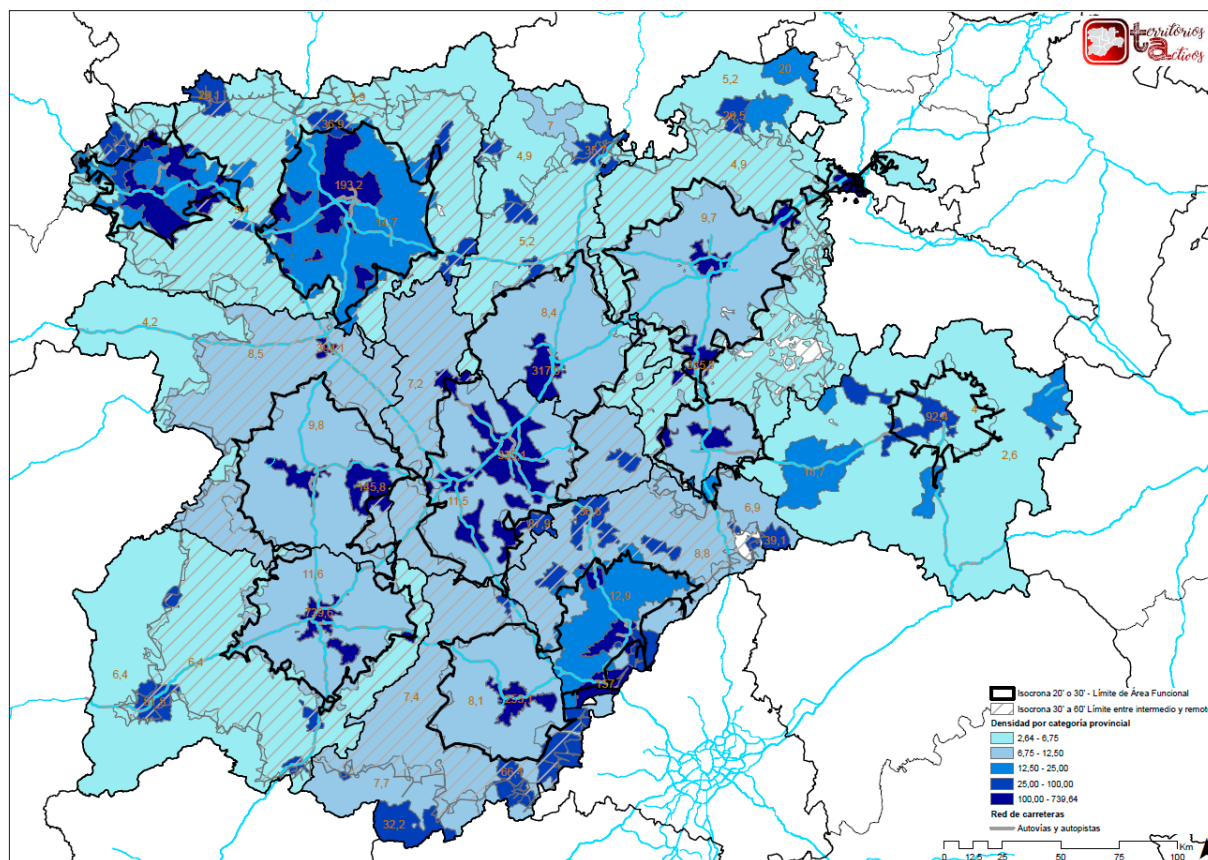


Figura 4. Plano de densidad de población (hab/Km²) por categoría provincial. Fuente: Elaboración propia, datos del padrón municipal 2020.

El porcentaje de mujeres en edad predominantemente fértil (que hemos estimado entre los 20 y los 45 años) puede darnos una idea del potencial de recuperación demográfica, al tiempo que es un indicador de la intensidad de la emigración femenina en estas áreas. De nuevo, la proximidad a los sistemas urbanos (donde este indicador se sitúa en general entre el 14 y el 15% en Castilla y León) es un factor diferenciador, pues alcanza el 11,75% en el rural de área funcional, frente a un 9,75 y 9,40% en el rural intermedio y remoto. Aquí no se aprecian grandes diferencias entre las distintas provincias, y se puede observar también que los municipios con más de 2.000 habitantes, aun situándose en territorios denominados remotos, alcanzan valores superiores a los mencionados para el rural de área funcional.

Viendo los datos de empleo, que en este caso hemos tomado como los de porcentaje población activa inscrita en la Seguridad Social sobre el total, vuelven a ser palpables las diferencias entre el rural de área funcional, el rural intermedio y el remoto, con 29,6%, 24,6% y 23% respectivamente. Es interesante observar los valores alcanzados por los municipios rurales de las áreas funcionales de la provincia de León, que están al nivel de sus sistemas urbanos de referencia, contrastando con los valores del entorno de otros sistemas urbanos (como se ve por ejemplo en el eje Valladolid-Palencia) que sin embargo concentran la población activa en detrimento de los municipios rurales de su entorno.

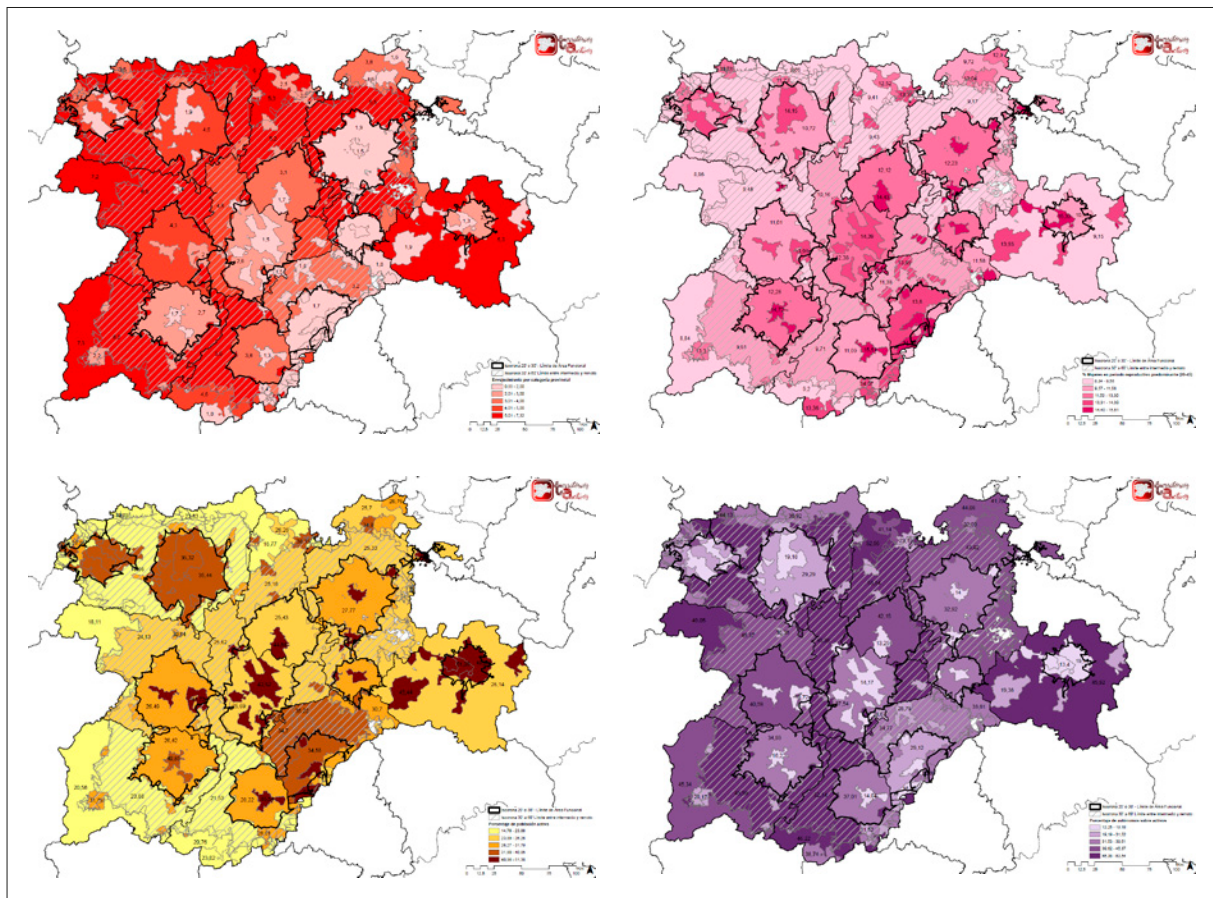


Figura 5. Indicadores demográficos y laborales [Arriba izq.] Índice de envejecimiento. [Arriba dcha.] Porcentaje de mujeres en edad de predominantemente fértil (20-45). [Abajo izda.] Porcentaje de población activa. [Abajo dcha.] Porcentaje de trabajadores autónomos. Fuente: Elaboración propia, datos del padrón municipal 2020 y Seguridad Social, abril 2021.

Otro dato que habla del tipo de empleos que se dan es el porcentaje de trabajadores autónomos sobre el total de activos. Este dato se eleva al 33,8% en el conjunto de municipios rurales de área funcional, y asciende hasta el 45,3% y el 44,4% en el rural intermedio y remoto. En comparación, el porcentaje de autónomos baja hasta el 15% en el conjunto de los municipios de más de 2.000 habitantes dentro de un área funcional, y en torno al 30% en los de área intermedia y remota. Es decir, que el autoempleo es mucho más común en los municipios rurales y alejado de los sistemas urbanos, donde el emprendimiento es prácticamente una única alternativa de supervivencia. Este dato se corresponde también con las tendencias señaladas internacionalmente para el medio rural, donde las pequeñas empresas, a menudo microempresas (por todos los factores que hemos venido señalando en el texto), son la manifestación más habitual (Freshwater, 2019).

El análisis económico de los niveles de renta media disponible por contribuyente (Renta media por IRPF, 2019) permite, además, confirmar el proceso de concentración de las rentas más altas en las áreas urbanas (ver figura 6). Del mismo modo, y con la salvedad de tener

reducidos los datos a municipios de más de 1.000 habitantes²⁰, no parece presentarse una gran diferencia entre las rentas presentes en los municipios del rural intermedio y el remoto, salvo excepciones como los municipios con una fuerte influencia de los territorios adyacentes, o el caso de las cuencas mineras de la montaña cántabrica, especialmente en el norte de Palencia.

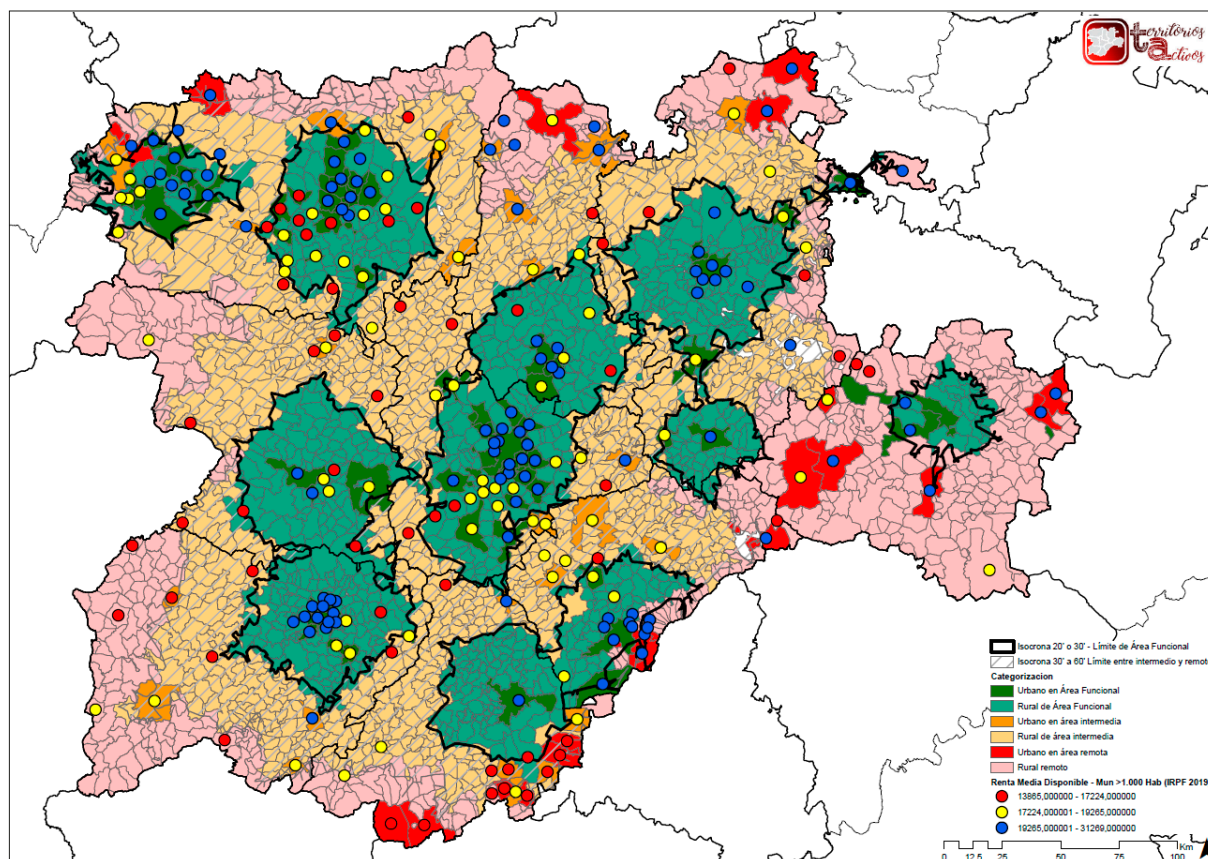


Figura 6. Categorización municipal y niveles de renta media disponible en municipios de más de 1000 habitantes. Fuente: Elaboración propia y datos de la Agencia Tributaria, IRPF 2019.

Finalmente, estudiando la variación del número de habitantes que se ha producido en los últimos 15 años, las diferencias son muy claras. En el conjunto de la comunidad apenas algunos sistemas urbanos han crecido, por lo que el saldo general es claramente negativo (Castilla y León ha perdido unos 116.000 habitantes entre 2005 y 2020, hasta quedarse en 2.394.918 habitantes). Pero lo más significativo es que mientras que los municipios rurales de área intermedia y remota han perdido aproximadamente un cuarto de su población, esta pérdida se reduce al 8% en el caso de los municipios rurales de área funcional, así como en los municipios de más de 2000 habitantes de área intermedia y remota (8% y 3%, respectivamente). Es decir, ha seguido existiendo un trasvase de la población rural a la población urbana que se ha unido a la emigración exterior, pero no con la misma intensidad en todos los territorios (ver figuras 7 y 8).

²⁰ La Agencia Tributaria no publica los datos de municipios de menos de 1.000 habitantes, que en Castilla y León, y según datos del padrón de 2020, son el 89,3% del total.

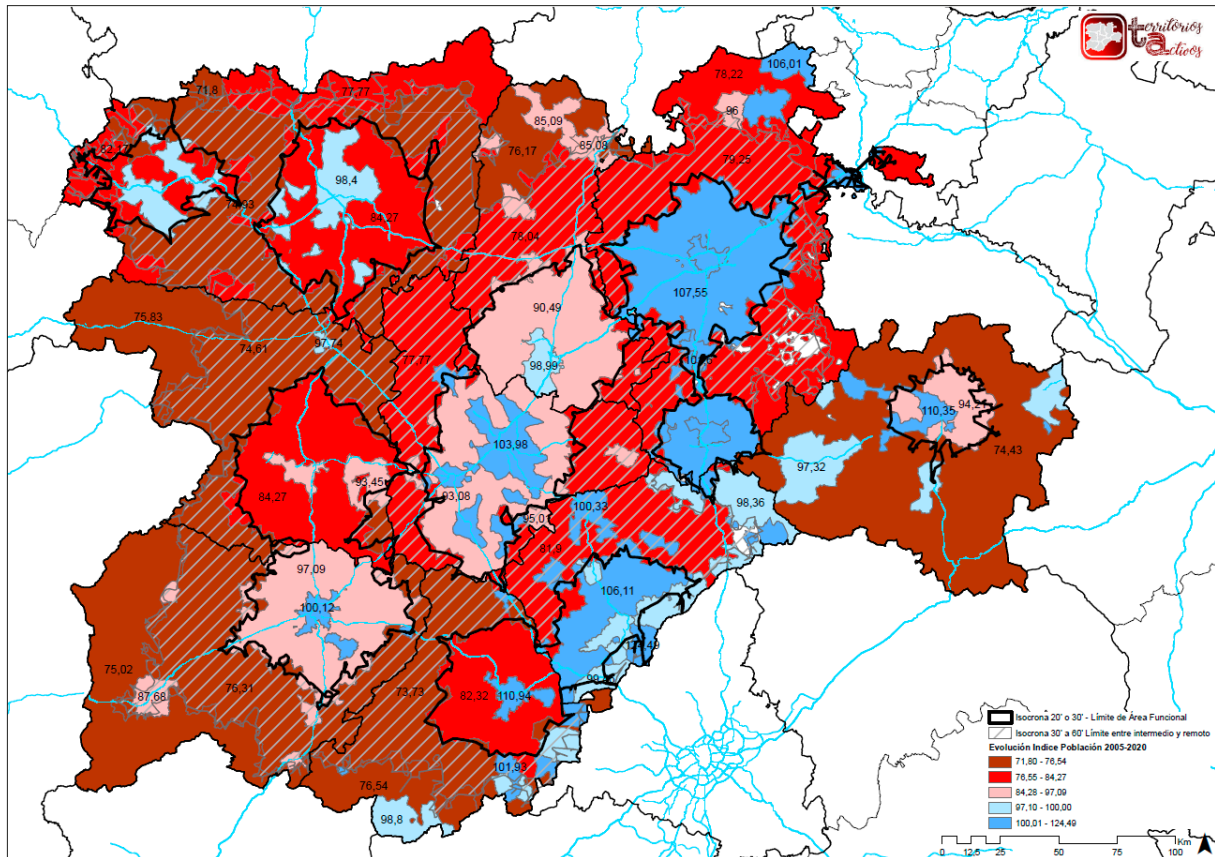


Figura 7. Variación del número de habitantes (Población índice) entre 2005 y 2020. Fuente: Elaboración propia, datos del padrón municipal.

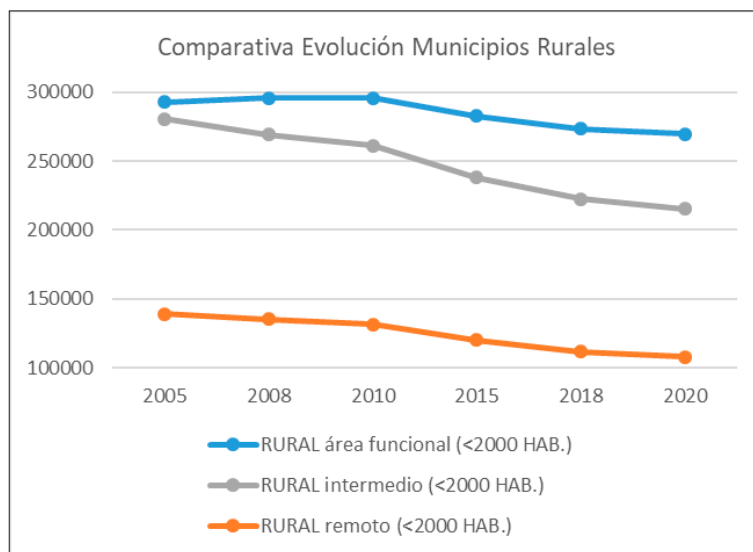


Figura 8. Evolución del número de habitantes de municipios rurales (población absoluta) entre 2005 y 2020. Fuente: Elaboración propia, datos del padrón municipal.

5. Conclusiones

La categorización del medio rural es una herramienta útil para establecer una aproximación a las diferentes pautas espaciales y grados de intensidad en que se manifiestan los principales retos y oportunidades, y permite una caracterización más objetiva y adecuada de los mismos. No obstante, no se trata de una tarea sencilla y no está exenta de simplificaciones y sesgos.

En el caso de Castilla y León y para los objetivos que persigue el proyecto Territorios Activos, podemos plantear cómo los diversos indicadores muestran que la intensidad de los principales retos presenta una clara relación, primero, con el volumen de población, y segundo con la distancia a los principales núcleos urbanos. Así, los núcleos rurales de área funcional urbana (situados a menos de 30 minutos de desplazamiento) muestran valores netamente diferenciados de los otros dos grandes grupos (rural intermedio y rural remoto), en los que, aunque se puede detectar una gradación en función de la distancia, las diferencias son mucho menos acusadas. En esta situación, el umbral de 60 minutos (remoto) no es tanto un criterio diferenciador de la situación actual con respecto al rural intermedio, como de las posibilidades de aprovechar sus potencialidades, por cuanto la distancia es un factor que implica una reducción de las alternativas disponibles, y afecta tanto a la calidad de vida como a la disponibilidad y los costes de los servicios (personales o para empresas).

Referencias bibliográficas

- Ahrend, R. & Schumann, A. (2014). «Does Regional Economic Growth Depend on Proximity to Urban Centers?», *OECD Regional Development Working Papers*, No. 2014/07. Disponible en: <https://dx.doi.org/10.1787/5jz0t7fxh7wc-en>.
- Brezzi, M.; Dijkstra, L. y Ruiz, V. (2011). «OECD Extended Regional Typology: The Economic Performance of Remote Rural Regions», *OECD Regional Development Working Papers*, No. 2011/06. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1787/5kg6z83tw7f4-en>.
- De las Rivas, J. L. (dir.) (2016). *Estrategia de Regeneración Urbana de Castilla y León*. Aprobada el 23 de junio de 2016 por el Consejo de Gobierno de la Junta de Castilla y León (BOCyL núm. 122 Lunes, 27 de junio de 2016). Disponible en: <https://www.jcyl.es/junta/cma/ERUCyL.pdf>
- Dijkstra, L.; Poelman, H. y Veneri, P. (2019). «The EU/OECD definition of a functional urban area», *OECD Regional Development Working Papers*, No. 2019/11. Disponible en: <https://doi.org/10.1787/d58cb34d-en>
- Eurostat (2012). *The new degree of urbanization*, Luxembourg, Publications Office of the European Union. Disponible en: http://ec.europa.eu/eurostat/ramon/miscellaneous/index.cfm?TargetUrl=DSP_DEGURBA
- Freshwater *et al.* (2019). «Business Development and the Growth of Rural SMEs», *OECD Regional Development Working Papers*, No. 2019/07. Disponible en: <https://doi.org/10.1787/74256611-en>.
- Garcilazo, E. (2013). «Growth Trends and Characteristics of OECD Rural Regions», *OECD Regional Development Working Papers*, No. 2013/10. Disponible en: <https://dx.doi.org/10.1787/5k4522x3qk9q-en>.
- Goerlich, F., Ruiz, F., Chorén, P. y Albert, C. (2015). *Cambios en la estructura y localización de la población: Una visión de largo plazo (1842-2011)*, Bilbao, Fundación BBVA. Disponible en: <https://www.fbbva.es/publicaciones/cambios-en-la-estructura-y-localizacion-de-la-poblacion-una-vision-de-largo-plazo-1842-2011/>

- Molinero, F. (2019). «El espacio rural de España: evolución, delimitación y clasificación» *Cuadernos Geográficos* 58(3), pp. 19-56.
- Labiano, A. (2021). *Estrategia de lucha contra la despoblación en Navarra. Mapa de zonas y municipios en riesgo de despoblación en Navarra. Zonificación y categorización de la despoblación por municipios*, Pamplona, Departamento de Cohesión Territorial, Gobierno de Navarra.
- OECD (2016). *OECD Regional Outlook 2016: Productive Regions for Inclusive Societies*, Paris, OECD Publishing. Disponible en: <https://doi-org.ponton.uva.es/10.1787/9789264260245-en>.
- OECD/Eurostat (2018). *Oslo Manual 2018. Guidelines for collecting, reporting and using data on innovation 4th Edition*, Paris, OECD Publishing, Luxemburg, Eurostat.
- Paris, M. y De las Rivas, J. L. (2018). «Spatial knowledge for regional governance: toward an alternative map of Castilla y León», en N. F. Dotti (ed.). *Knowledge, Policymaking and Learning for European Cities and Regions*, Cheltenham (UK) y Northampton (USA), Edward Elgar Pub., pp. 71-82.
- Recaño, J. (2017). «La sostenibilidad demográfica de la España vacía», *Perspectives Demographiques*, 7, pp. 1-4.
- Reig, E.; Goerlich, F. J. y Cantarino, I. (2016). *Delimitación de áreas rurales y urbanas a nivel local. Demografía, coberturas del suelo y accesibilidad*, Bilbao, Fundación BBVA. Disponible en: <https://www.fbbva.es/publicaciones/delimitacion-de-areas-rurales-y-urbanas-a-nivel-local-demografia-coberturas-del-suelo-y-accesibilidad/>
- Vaz, D. y Lalana, J. L. (2020). «Landscape and post-rurality in a European borderland», *European Planning Studies*, 28:4, pp. 691-712.

La promoción de sinergias rural-urbanas en la Comunidad Valenciana. Hacia una planificación comprehensiva del territorio

Irune Ruiz Martínez¹, Néstor Vercher Savall²
y Javier Esparcia Pérez³

Resumen

El refuerzo de las relaciones rural-urbanas es decisivo para la cohesión territorial de las regiones europeas y requiere de un enfoque integrado a nivel local y regional que promueva la creación de nuevas localidades, gobernanza en red y un desarrollo inteligente. Este estudio explica el trabajo desarrollado desde el Living Lab Valencia, en el marco del proyecto H2020 ROBUST, para la identificación y generación de sinergias rural-urbanas en el área funcional de Valencia. En particular, se presenta el modelo “Living Lab” como método para co-diseñar proyectos, así como las principales líneas de trabajo relacionadas con los Pactos Territoriales por el Empleo, la alimentación sostenible, el transporte rural, y la provisión y acceso a internet. La generación de redes y la cooperación entre actores rural-urbanos deviene una de los principales resultados de esta experiencia, así como una de las líneas de trabajo que requieren mayor énfasis en los proyectos dirigidos a reforzar los vínculos rural-urbanos.

Abstract

Strengthening rural-urban relations is decisive for the territorial cohesion of European regions. It requires an integrated approach at local and regional level in order to promote new localities, network governance and smart development. This paper focuses on the work carried out by the Living Lab Valencia, within the H2020 ROBUST project, aiming at identifying and generating rural-urban synergies in the functional area of Valencia. In particular, the “Living Lab” model is presented as a method to co-design projects, as well as the main projects developed by the lab, such as Territorial Employment Pacts, Sustainable Food, Rural Transport, and Internet Access in Rural Areas. Network generation and cooperation between rural-urban actors is one of the main results of this experience, as well as one of the issues requiring greater emphasis in those projects addressing rural-urban linkages.

Palabras clave

Living Lab, sinergias rural-urbanas, gobernanza, área funcional de Valencia

Keywords

Living Lab, rural-urban synergies, governance, functional area of Valencia

¹ Doctora en Agricultura, Medio Ambiente y Paisaje; UV-IIDL. irune.ruiz@uv.es

² Doctor en Desarrollo Local y Cooperación Internacional; UV-IIDL. nestor.vercher@uv.es

³ Catedrático de Análisis Geográfico Regional; UV-IIDL. javier.esparcia@uv.es

1. Introducción

La superación de la dicotomía rural/urbana es una necesidad cada vez más urgente para la cohesión territorial de las regiones de la Unión Europea (UE) (European Commission, 2020). La definición de los territorios bajo las categorías de “rural”, “urbano” o “peri-urbano”, aparentemente independientes y bien delimitadas, no se ajusta del todo a la realidad interdependiente de las mismas. La interdependencia rural-urbana está vigente en múltiples dimensiones de la vida, por ejemplo, en los servicios ecosistémicos, en las conexiones culturales o en los sistemas alimentarios) (Woods, 2005).

Durante las últimas décadas, estas interdependencias se han intensificado como consecuencia de cambios en la movilidad de la población, las Nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación (NTIC), la relocalización productiva o, más recientemente, la crisis sanitaria de la COVID-19. No obstante, las políticas de desarrollo y de ordenación del territorio tienen aún amplio margen para aprovechar las sinergias rural-urbanas. Avanzar hacia un enfoque territorial más comprehensivo puede contribuir a reducir la brecha existente entre territorios urbanos y rurales -especialmente aquellos más remotos- (demográfica, económica, de provisión servicios fundamentales...) (Camarero y Oliva, 2019). La necesidad de promover sinergias rural-urbanas y superar una lógica sectorial en las políticas territoriales es especialmente pertinente en el contexto valenciano. La Comunidad Valenciana (CV), a pesar de ser reconocida como una región predominantemente urbana, está sujeta a importantes desequilibrios entre el litoral -más urbano-, y el interior -más rural-, incluyendo este último un gran número de municipios en riesgo de despoblación (Hermosilla, 2021).

En el marco del proyecto H2020 ROBUST (Unlocking Rural-Urban Outlooks; www.rural-urban.eu), la UE ha movilizado a un amplio conjunto de actores territoriales valencianos (y de otras 10 áreas rural-urbanas europeas) con el objetivo de visibilizar las relaciones rural-urbanas en la Comunidad Valenciana y promover nuevas sinergias. En este trabajo se explica el detalle del funcionamiento del Living Lab (LL) Valencia, como método participativo e innovador, y varias de las líneas de trabajo iniciadas a través del mismo que inciden en los vínculos rural-urbanos y el desarrollo territorial sostenible.

2. Marco conceptual

El estudio de las interacciones rural-urbanas acapara una gran cantidad de enfoques. A pesar de ello, la mayor parte de las investigaciones se han realizado desde una perspectiva urbana, ya sea como estudios de caso que trazan y mapean los vínculos y relaciones rurales de un solo pueblo o ciudad, o como análisis más generales de insumos rurales en las economías urbanas (Woods y Heley, 2017). Los estudios que parten de áreas rurales y trazan relaciones hacia el exterior son mucho menos numerosos.

En esta investigación se sigue el marco conceptual trazado por Woods *et al.* (2018) al amparo del proyecto ROBUST, que tiene una naturaleza orientada a la práctica y a la planificación territorial. El marco conceptual en cuestión reconoce tres grandes ejes a través de los cuales se pueden identificar y promover las interacciones rural-urbanas: i) nuevas localidades ii) gobernanza en red, y iii) desarrollo inteligente.

Las comunidades rurales y urbanas no funcionan de forma aislada, sino conectada. El término “localidades” refleja las áreas reales en las que la población vive, trabaja y se relaciona. Está vinculado a la noción de “espacio relacional”, esto es, el espacio entendido como algo fluido y dinámico, no delimitado, sino resultado de interacciones sociales, económicas, políticas y culturales que conforman un sistema complejo donde lo local y lo global colap-

san entre sí. Algunas localidades son equivalentes a los límites administrativos oficiales de regiones o áreas metropolitanas, pero en la mayoría de los casos esto es así. Para identificar localidades, la clave se halla en identificar núcleos en lugar de límites. Un núcleo es una institución o identidad alrededor de la cual se ha formado una localidad. Las localidades se forman o “cohesionan” a través de dos elementos: i) la coherencia material, es decir, las instituciones y estructuras físicas que mantienen unida a una localidad, y ii) la coherencia imaginada, que hace referencia al sentido de identidad que los residentes sienten por una localidad compartida.

El reconocimiento del “espacio relacional” o la identificación de “localidades” que reflejen vínculos rural-urbanos también tienen implicaciones en términos de gobernanza. Los mecanismos de gobernanza de los espacios relacionales tienden a alejarse de las territorialidades convencionales, esto es, del “espacio absoluto” determinado por las fronteras administrativas. El gobierno de las realidades territoriales rural-urbanas requiere establecer asociaciones activas y participativas entre actores públicos, privados y de la sociedad civil conectados en forma de red a lo largo de varios territorios (rurales, urbanos y periurbanos) y escalas (OECD, 2018). La necesidad de una gobernanza en red es particularmente evidente en ámbitos como la gestión de residuos, el desarrollo de infraestructuras, la planificación de los usos del suelo, la gestión de recursos naturales o los sistemas alimentarios locales.

El tercer eje para la promoción de las sinergias rural-urbanas está alineado con las estrategias de desarrollo inteligente o smart specialisation impulsadas desde la UE (European Commission, 2012). El desarrollo inteligente implica priorizar lo que una economía local o regional específica puede hacer mejor, esto es, en sus ventajas competitivas. Las ventajas competitivas pueden asociarse a los recursos específicos de un territorio, es decir, aquellos activos difíciles de imitar y basados en procesos de aprendizaje que requieren de articulación entre diferentes actividades productivas y actores con anclaje territorial (Crevoisier, 2001). Un enfoque rural-urbano puede ofrecer posibilidades particulares para el desarrollo inteligente, por ejemplo, en lo que se refiere a alimentación, turismo o actividades culturales, a la vez que facilitar estrategias diversificadas.

3. Método y fuentes: Living Lab de Valencia

Los conceptos de “Living Lab” (lugar) y “Comunidad de Práctica” (tema) son los enfoques principales para explorar aspectos y estructuras de gobernanza específicos de una región, así como instrumentos de planificación. En ROBUST, cada caso de estudio representa un “LL”, donde las relaciones, las sinergias y los acuerdos de gobernanza entre las zonas rurales y urbanas, se examinan en relación a tres de cinco temáticas más amplias: Nuevos modelos de negocio y mercados laborales, Infraestructura pública y servicios sociales, Sistemas de alimentación sostenibles, Conexiones culturales, y Servicios ecosistémicos. En el marco de este proyecto en la Comunidad Valenciana se están generando relaciones y sinergias urbano-rurales con efectos positivos en el desarrollo regional a través de tres temáticas: el estudio de -nuevos- modelos de negocio y mercados laborales, sistemas alimentarios sostenibles e infraestructura pública y servicios sociales, con el fin de identificar nuevas formas de organización, colaboración y gestión del territorio.

Como resultado del desequilibrio territorial en el que se encuentra el área funcional de Valencia, hay realidades territoriales, sociales, económicas y paisajísticas cada vez más complejas -y tensiones que deben ser manejadas-. Estamos así ante unas transformaciones que generan nuevos requisitos para la movilidad y demandan una infraestructura de transporte mejorada, tanto por carretera como por ferrocarril. Por ello se precisa de estrategias de

desarrollo integral, tanto para la región como para áreas individuales, a fin de gestionar los desafíos resultantes y aprovechar las oportunidades. La tarea es desafiante ya que choca con las estructuras político-administrativas, acostumbradas a trabajar de manera sectorial y con frecuencia también cortoplacista. Con el fin de analizar las dinámicas territoriales rurales y urbanas en la región, los objetivos de investigación en el proyecto fueron relacionados con la gobernanza en red y la innovación.

En el LL de Valencia se ha trabajado con una muestra de actores amplia, a través de métodos participativos, con el objetivo no solo de recabar información sino, sobre todo, de aunar e intercambiar las diferentes visiones. A lo largo de los últimos años (2018, 2019 y 2020), se han organizado talleres de trabajo en las instalaciones del IIDL y de la FVMP donde se han discutido las relaciones existentes y potenciales en diferentes sectores de las áreas rurales y urbanas involucrando a las partes interesadas locales y regionales (Figura 1). Un total de 22 participantes asistieron a uno de los talleres en representación de tres grupos de partes interesadas diferentes: Gobierno Público (13): actores del desarrollo rural regional (LEADER), seguridad alimentaria y agricultura ecológica. Además de los Pactos Territoriales por el empleo y los Grupos de Acción Local (GAL), ubicados en diferentes regiones; Sector privado (2) relacionado con el sector del turismo y el vino; Representantes de grupos de interés (7) relacionados con asociaciones de consumidores urbanos, organizaciones agrícolas y cooperativas, así como sindicatos.



Figura 1. Taller de trabajo con actores del LL Valencia.

4. Resultados

Desde el LL de Valencia se trabajaron diferentes proyectos vinculados con nuevas localidades, gobernanza en red y desarrollo inteligente. En relación a los sistemas alimentarios sostenibles se han estudiado las estrategias alimentarias sostenibles en el área, en cuanto a los mercados de trabajo se quiso resaltar el papel de los Pactos territoriales por el empleo y, finalmente, en relación a las infraestructuras públicas y servicios sociales se dio espacio para intercambiar ejemplos de buenas prácticas, como son el taxi rural, las redes culturales o los cajeros automáticos así como el estudio del acceso a internet y la situación del transporte público en las áreas rurales.

4.1 Redes rural-urbanas: el papel de la cooperación entre actores

La coordinación y cooperación entre actores rural-urbanos ha sido elemento central del LL de Valencia y del éxito de los propios proyectos. Los resultados que vienen del siguiente análisis de redes sociales, la densidad de la red no fue muy alta (31%). Sin embargo, el grado de centralidad (54%) desprende que existe una probabilidad de que las comunicaciones necesarias para la colaboración y la acción colectiva puedan ocurrir o estén ocurriendo (Figura 2). Además, hay actores clave que indican una alta o potencial actividad social, lo que sugiere que la alta actividad social de estos actores contribuya a la centralidad observada como grupo. Estos actores se refieren a aquellos del Pacto Territorial de Valencia (desarrollo económico-urbano), Cooperativas Agroalimentarias, Unió de Llauradors y GAL RURABLE.

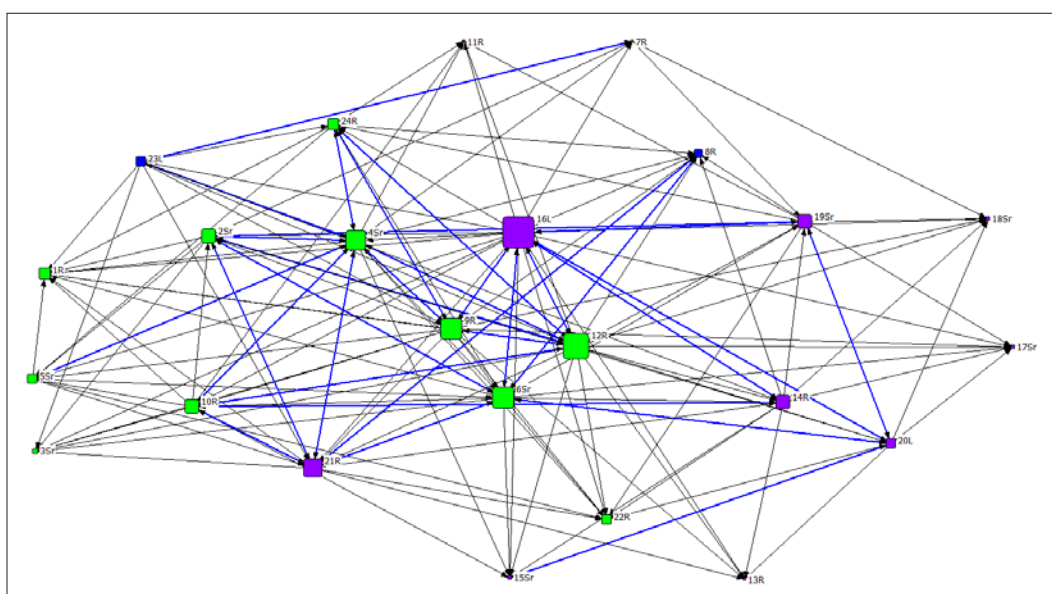


Figura 2. Relaciones inter-sectoriales → Verde: Agricultura & Alimentación, Desarrollo Rural, Agroecología; Morado: Desarrollo económico y apoyo en los negocios; Azul: Otro o muchos sectores.

4.2 Proyectos vinculados a sinergias rural-urbanas

El primero de los proyectos se refiere a los **Pactos Territoriales por el Empleo (PTE)**. En el LL de Valencia, los PTE se han señalado como una forma de construcción de nuevas localidades en la medida que contribuyen, por un lado, al desarrollo de un sentido de pertenencia a un territorio supramunicipal, imprescindible para unir recursos entre grandes y pequeños municipios; pero también, a generar un sentido de región que contribuye a integrar y difuminar los límites entre los municipios más grandes y urbanos, por un lado, y los más pequeños y/o más rurales, por el otro.

Los PTE no son un mecanismo de gobernanza en red deliberado para estimular las relaciones entre las zonas rurales y urbanas, sino el resultado de su interdependencia. Estas interdependencias tienen lugar en el contexto de una actividad de los PTE guiada por inquietudes como las políticas activas de empleo, las políticas de desarrollo local, las iniciativas de creación de estructuras y organizaciones agrarias, etc. Este carácter de realidad emergente los convierte

en una matriz institucional construida socialmente, lo que puede ser muy valioso cuando necesitamos definir una política pública orientada a estimular las interacciones urbano-rurales. Durante el trabajo del LL exploramos nuevas vías para mejorar la gobernanza de los PTE desde un enfoque rural-urbano a través de procesos dirigidos a la estructura interna de los PTE y al funcionamiento global de PTE en el conjunto de la región. También se señalaron desafíos que se deben abordar desde una perspectiva rural-urbana: a) activar los PTE en las zonas rurales más remotas; b) reforzar la cooperación entre los PTE, en particular entre las zonas más desarrolladas (urbanas) e intermedias y rurales; c) integrar a nuevos actores y agentes de forma más eficaz, por ejemplo, los grupos de acción local.

En términos generales, los PTE valencianos no han tenido un impacto significativo en el desarrollo inteligente en la medida que han puesto mayor énfasis en mejorar la empleabilidad en lugar de fomentar la creatividad y el valor agregado del sistema productivo. Sin embargo, especialmente en los PTE establecidos en contextos bien desarrollados en relación al ecosistema científico-tecnológico, observamos cómo estas iniciativas se han ido incorporando en su estrategia para mejorar la empleabilidad y el acceso al empleo, tales como mejora de la capacidad innovadora de las empresas y la promoción de las iniciativas emprendedoras más innovadoras y basadas en el conocimiento (este sería el caso, por ejemplo, de Pactem Nord). En algunos PTE, como el de la ciudad de València, la alianza entre actores sociales, empresariales e institucionales ha derivado en un renovado interés por actividades con impacto social y nuevas soluciones a través de las industrias culturales y creativas.

En segundo lugar, uno de los ámbitos de mayor atención por los integrantes del LL de Valencia es la **alimentación sostenible**. En el conjunto de la Comunidad Valenciana, y especialmente en la ciudad de València, es posible identificar un conjunto emergente de estrategias e instrumentos para la alimentación sostenible, con fuerte impacto en las relaciones rural-urbanas. Una de las iniciativas más reconocidas en el LL es la de la ciudad de València. Al calor de la estrategia Estrategia Alimentaria Local 2025 de la ciudad de València se creó el Consejo Alimentario de València, promovido por el ayuntamiento para el fomento de las relaciones entre la ciudad y las áreas peri-urbanas en materia de alimentación. Se trata de un espacio de gobernanza inclusivo que mantiene una adecuada coherencia y coordinación a un nivel superior al municipal, por lo que contribuye a la construcción de nuevas localidades, especialmente a nivel metropolitano.

En el LL Valencia, por ejemplo, hemos revisado la actividad del Consejo Municipal de Alimentación de València y planteado nuevas adaptaciones a otras ciudades, particularmente a aquellas ciudades intermedias que conforman la franja media de la región, clave para potenciar las sinergias urbano-rurales. Asimismo, hemos realizado acciones complementarias a las del grupo de trabajo de compra pública de alimentos, especialmente vinculado a los comedores escolares. Se están analizando diferentes modelos de provisión de alimentos en las escuelas, desde una perspectiva territorial, centrándonos en aspectos como el tipo de producto, el modelo de aprovisionamiento, los patrones territoriales de estos modelos, o los flujos rural-urbanos vinculados a la actividad de los comedores escolares. Una de las barreras identificadas es la legislación autonómica sobre contratación pública. Actualmente, las escuelas contratan el servicio de comedor escolar, que incluye tanto la comida como las actividades educativas que se realizan antes y después de la comida. Igualmente, la posibilidad de favorecer alimentos ecológicos en los comedores escolares significa una apuesta evidente por un desarrollo inteligente basado en la capacidad productiva potencial de la Huerta de València y otros entornos agrícolas del territorio valenciano.

En tercer lugar, el déficit de **transporte público en las áreas rurales** y la necesidad de modelos alternativos que se adapten a las necesidades de la población y de interconexión de áreas rurales y urbanas han sido destacados durante el trabajo del LL. Uno de los ejemplos

destacados ha sido el taxi rural con fines médicos lanzado por la Diputación de Castellón. La cooperación entre los municipios fue esencial para llevar a cabo esta medida. Además, el transporte rural está teniendo un impacto significativo en el desarrollo inteligente con el fin de optimizar recursos.

El transporte regular por carretera es deficitario en gran parte de los municipios del interior, especialmente las que se encuentran en zonas rurales o con riesgo de despoblación. Desde el LL, se ha realizado un análisis de accesibilidad a nivel provincial (NUTS 3). La metodología fue un análisis espacial para determinar la movilidad del transporte público en áreas rurales. Se calculó la frecuencia de los viajes y el tiempo de viaje tanto en transporte público interurbano como en coche. Los datos utilizados se recogen en los proyectos definitivos de servicio público de transportes de viajeros en autobús (Generalitat Valenciana de Política Territorial, Obras Públicas y Movilidad, 2019). Como muestra la Figura 3, la frecuencia de servicio por semana en transporte público es menor en las zonas rurales con riesgo de despoblación en comparación con las zonas más urbanas donde el 18% tiene al menos 21 viajes y el 14% tiene más de 40 viajes a la semana. Si se tienen en cuenta los tiempos de viaje, el coche resulta ser mejor que el transporte público. Los municipios rurales (por ejemplo, Ademuz) viven a 100 minutos en coche de un hospital y a 150 minutos en transporte público.

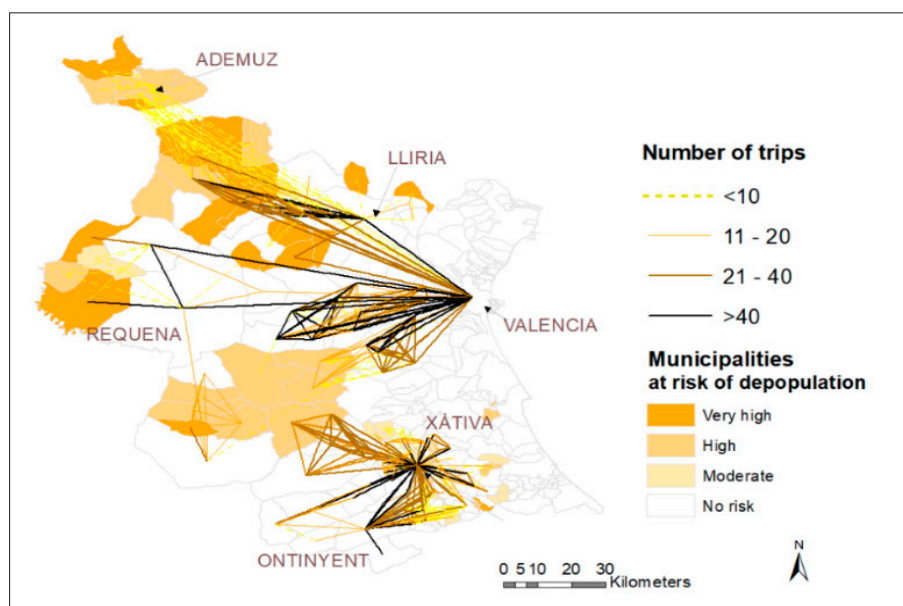


Figura 3. Accesibilidad en transporte público: frecuencia de los viajes.

En último lugar, el **acceso a internet** genera grandes desigualdades territoriales que, con la pandemia, se han acentuado aún más. Junto con la Federación Valenciana de Municipios y Provincias se puso en marcha un estudio que trataba de dar a conocer la situación actual en la que se encontraban los municipios de la Comunidad Valenciana. La creciente brecha digital de muchas áreas rurales respecto de los centros urbanos constituye un factor de desequilibrio que contrarresta esas ventajas, contribuyendo, por un lado, a frenar esa posible relocalización de profesionales más vinculados o próximos a las nuevas formas de trabajo deslocalizado; por otro, a frenar o limitar el atractivo en tanto que residencias secundarias o espacios de ocio para población urbana; y, finalmente, en cuanto se está convirtiendo en una brecha también social, en tanto que el acceso a servicios de internet suficientes son considerados como un

derecho básico (tal como declaró la propia ONU en 2016). El trabajo de investigación puso de relieve tales deficiencias y, como consecuencia, la creación de nuevas redes de gobernanza y mecanismos de innovación (Ruiz-Martínez & Esparcia, 2020).

Esta investigación tiene implicaciones prácticas que deben tenerse en cuenta. En primer lugar, es necesario volver a concebir el enfoque político actual para el acceso a Internet. Se puede lograr una mayor inclusión digital rural enfocándose en la conectividad como un objetivo de interés público, focalizando objetivos que se adapten a los contextos locales e implementando prácticas de gobierno digital participativo. En segundo lugar, el acceso a internet en las zonas rurales debe considerar a los principales actores, ya que no solo depende de la instalación (datos proporcionados por las empresas) sino también del alcance y cobertura en todos los puntos. Esto también requiere que los habitantes de las zonas rurales se actualicen a través de la formación digital. En tercer lugar, los agentes locales son los principales impulsores de las iniciativas y estrategias locales, por lo que necesitan apoyo y colaboración para serlo.

5. Conclusiones

El LL de Valencia se concibió como un mecanismo plural y de coordinación para encontrar formas innovadoras de promover sinergias rural-urbanas en el área funcional de Valencia. El territorio de acción fue desafiante ya que comprende grandes ciudades y áreas metropolitanas (Valencia), áreas periurbanas y territorios rurales más profundos y remotos. Las innovaciones que se han experimentado en el LL tienen importantes implicaciones para la construcción de nuevas localidades a lo largo de áreas rurales y urbanas, la gobernanza en redes y el desarrollo inteligente. Además de la acción abajo-arriba, nuestro trabajo en el LL señala el papel destacado del gobierno regional para promover acuerdos de gobernanza efectivos que mejoren las relaciones entre las zonas rurales y urbanas. Los proyectos de innovación establecen estrechas interdependencias y todos implican nuevas trayectorias de desarrollo basadas en un enfoque más inclusivo y sostenible, con mayor atención particular a las áreas rurales y su desarrollo. En relación al funcionamiento del LL, nuestra experiencia señala que los LL deben generar e identificar objetivos comunes, construir sobre redes de cooperación previas, asegurar el liderazgo compartido y la transparencia, diseñar incentivos para los actores privados, adaptar su actividad al contexto y garantizar su continuidad en el tiempo.

Referencias bibliográficas

- Camarero, L., & Oliva, J. (2019). «Thinking in rural gap: Mobility and social inequalities». *Palgrave Communications*, 5(1), 95. <https://doi.org/10.1057/s41599-019-0306-x>
- Crevoisier, O. (2001). «L'approche par les milieux innovateurs: état des lieux et perspectives», *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, 1, pp. 135-166.
- Dasí, J. F. & Peiró, E. (2019). *Informe sobre la evolución y la situación territorial de la Comunitat Valenciana*. Universitat de València.
- ESPON (2013). *Transport Accessibility at Regional/Local Scale and Patterns in Europe*. https://www.espon.eu/sites/default/files/attachments/TRACC_FR_Volume3_PartA.pdf
- European Commission (2020). *New Cohesion Policy*. Recuperado de: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/2021_2027/

- European Commission (2012). *Guide to Research and Innovation Strategies for Smart Specialisation (RIS 3)*. Recuperado de https://ec.europa.eu/jrc/sites/default/files/RIS3_GUIDE_FINAL.pdf
- Hermosilla, J. (2021). *Estrategia Avant 20-30. Plan Estratégico Valenciano Antidespoblamiento*. Generalitat Valenciana.
- OECD (2018). *Edinburgh Policy Statement on Enhancing Rural Innovation*. Paris: OECD Publishing.
- Woods, M. (2005). *Rural Geography. Processes, Responses and Experiences in Rural Restructuring*. London: Sage.
- Woods, M., & Heley, J. (2017). *Conceptualisation of Rural-Urban Relations and Synergies*. Department of Geography and Earth Sciences.
- Woods, M., Heley, J., & Goodwin-Hawkins, B. (2018). *ROBUST Conceptual Framework— A Guide for Practitioners*. Department of Geography and Earth Sciences

EJE B.3: Iniciativas de desarrollo territorial desde las escalas de proximidad como forma de ordenar el territorio: Planes estratégicos locales (CLLD), Inversiones Territoriales Integradas (ITI)...

Estrategia desarrollo sustentable resiliente “Plan Castrelo de Miño más que agua y vino”

Enrique González López¹

Resumen

Castrelo de Miño, es un municipio rural de 1340 habitantes² y 39,74 m2 km2, situado en la parte occidental de la provincia de Ourense, enmarcado en el corazón del Ribeiro, en el margen izquierdo del río Miño. Nos caracteriza la actividad vinícola de la Denominación de Origen Ribeiro Ribeiro y el embalse de la presa de Castrelo de Miño. Con todo Castrelo de Miño, presenta una amplitud de recursos y potencialidades. Desde el gobierno de la entidad local, se desarrolló un plan estratégico local denominado “Castrelo de Miño más que agua y vino”. Dicha estrategia, permite disponer de un análisis integrado de la situación actual del municipio, de sus problemas y de sus retos; trazando objetivos estratégicos e inversiones territoriales integradas 2021-2027. Es importante que la estrategia sea conocida, transmitiendo adecuadamente la oportunidad y desafíos que conllevará como proyecto de transformación y construcción colectiva.

Abstract

Castrelo de Miño, is a rural municipality of 1340 inhabitants³ and 39.74 m2 km2, located in the western part of the province of Ourense, framed in the heart of the Ribeiro, on the left bank of the river Miño. We are characterized by the wine-making activity of the Ribeiro Ribeiro Denomination of Origin and the reservoir of the Castrelo de Miño dam. With all Castrelo de Miño, it presents a wide range of resources and potential. From the government of the local entity, a local strategic plan called “Castrelo de Miño more than water and wine” was developed. This strategy allows to have an integrated analysis of the current situation of the municipality, its problems and its challenges; outlining strategic objectives and integrated territorial investments 2021-2127. It is important that the strategy is known, adequately transmitting the opportunity and challenges that it will entail as a project of transformation and collective construction.

Palabras clave

Planes estratégicos locales, inversiones territoriales integradas, marca territorial, áreas de ribera, resiliencia, desarrollo rural, nuevos pobladores, proyectos tractores, smart rural.

Keywords

Local strategic plans, integrated territorial investments, territorial brand, riverside areas, resilience, rural development, new settlers, tractor projects, smart rural.

¹ Ingeniero Agrícola, Técnico Desarrollo Rural. planificacion.castrelo@gmail.com

² Habitantes según INE a 1 de enero de 2020.

³ Inhabitants according to INE as of January 1, 2020.

1. Introducción

La Estrategia de Desarrollo Sostenible Resiliente, del Ayuntamiento de Castrelo de Miño, permite disponer de un análisis integrado de la situación actual del municipio, de sus problemas y de sus retos; trazando objetivos estratégicos, líneas de actuación jerarquizadas y resultados previstos a corto, medio y largo plazo, así como sus posibles fuentes de financiación.

El análisis integral de la totalidad del Ayuntamiento de Castrelo de Miño y la búsqueda de varias líneas palanca inclusivas, se considera de vital importancia.

Es fundamental continuar prestando servicios públicos a través de gasto municipal y realizar actuaciones de desarrollo rural integrado, conservación ambiental y patrimonial; así como la dotación de infraestructuras rurales a través de programas y fondos europeos, estatales y/ o autonómicos.

Por su proximidad, el gobierno local es clave para promover su propia implicación y la de resto de actores presentes en el territorio y de resto de actores presentes en el territorio.

Es preciso buscar proyectos tractores, que se centren en el potencial recurso termal y de los deportes náuticos; y también tengan en cuenta proyectos públicos de apoyo a funcionalidad y diversificación campo alimentario y forestal, entre otros.

La estrategia pretende dotar de unas ideas claras de los potenciales proyectos a ir programando, y unos pliegos mínimos de actuaciones municipales, que converjan en unos resultados adecuados en los posteriores proyectos supramunicipales, integrándose convenientemente en el fin de desarrollo del Ayuntamiento de Castrelo de Miño, y de la comarca del Ribeiro en general.

Es importante que la Estrategia Desarrollo Sostenible Resiliente sea conocida, transmitiendo adecuadamente la oportunidad y desafíos que conllevará como proyecto de transformación y construcción colectiva. El aumento del capital social y políticas palanca son vitales para el reto demográfico y de desarrollo rural, que disminuyan vulnerabilidad de nuestro territorio.

Sería conveniente una declaración institucional de compromiso por parte del gobierno del territorio, que incluya el mayor número de fuerzas políticas. Al tratarse de un proceso de largo plazo, es necesario garantizar la continuidad y dirección estratégica, más allá de un ciclo de gobierno, con el fin de generar predictibilidad y estabilidad que permita lograr los impactos transformadores en los objetivos identificados. El plazo analizado para la estrategia se fija desde 2021 a 2027; este período coincide con Marco Financiero Plurianual Europeo 2021-2027, así como del *Plan de Recuperación y Resiliencia de los Fondos Next Generation UE*.



Figura 1. Logotipo Marca territorial: Castrelo de Miño más que agua y vino.

La elección del lema Castrelo de Miño + que agua y vino, pretende dotar de una doble significativa: recalcar los valores identitarios del territorio: agua y vino; así como reconocer el resto de recursos, valores y potencialidades de Castrelo de Miño.

2. Identificación inicial de problemas y retos

2.1 Problemas y Retos Iniciales

La estrategia “Plan Castrelo de Miño más que Agua y Vino” surge como responde a la identificación inicial de una serie de problemáticas y retos que tiene el territorio y que se centraron en las dimensiones demográfica, económica, ambiental, climática y social.

El principal problema es la paulatina despoblación y envejecimiento de la población. La estructura demográfica de Castrelo de Miño es clave para comprender las características socioeconómicas de su población, que se caracteriza por una cada vez menor población y de mayor edad media, dependiente, por lo menos económicamente de las pensiones. Por otro lado, buena parte de la población activa abandono a actividad vitivinícola de cosechero. Con todo existe un vitivinícola con un perfil más profesional, de mayor calidad.

Interrelacionado con el problema de despoblación y envejecimiento de la población:

- Se disponen de gran cantidad de fincas agrarias y masas forestales abandonadas, que conllevan la falta de aprovechamiento de potencialidad agraria y forestal. Esta situación, a su vez, dificulta la conservación ambiental y favorece los incendios forestales.
- Se disponen de núcleos a punto del abandono total; así como de un parque de viviendas vacías elevado, y de viviendas en estado ruinoso o infraviviendas. Esto conlleva a problemas de conservación patrimonial de los núcleos y parroquias.
- Aumento del porcentaje de unidades de convivencia con una importancia familiar de las pensiones de los jubilados y un estancamiento/ merma del sector de vino de cosechero.
- Otros problemas que dispone el ayuntamiento de Castrelo de Miño, son problemas de conectividad intermunicipal, deficitaria conexión e intercomunicación entre el parque náutico y el resto del ayuntamiento de Castrelo de Miño.

2.2 Activos y Recursos de Castrelo de Miño

Se pueden enumerar como activos y recursos:

- Activo 1: El embalse y el parque náutico de Galicia
- Activo 2: Potencial termal minero medicinal
- Activo 3: Gran riqueza natural y paisajística
- Activo 4: Elevada riqueza cultural y de patrimonio histórico etnográfico.
- Activo 5: El valor del vino Denominación Origen Ribeiro.

3. Análisis de riesgos en la implantación de la estrategia

- Bajo consenso político: al tratarse de un proceso a largo plazo, uno de los riesgos principales sería garantizar la continuidad y dirección estratégica, más allá de un ciclo de gobierno, con el fin de generar predictibilidad y estabilidad que permita lograr los principios transformadores y objetivos identificados.

- Debilidad en la Gobernanza a construir entre la colaboración de agentes claves y la ciudadanía: la gobernanza no debería obstaculizar la toma de decisiones.
- Falta de cooperación en la implicación de entidades superiores para actuaciones de competencias supramunicipales, y de la cooperación económica para las diferentes actuaciones de las líneas de actuación.
- Falta de financiación: tanto en el sentido de la aportación municipal para la implantación de la estrategia; como de la cofinanciación municipal para las líneas de actuaciones (tanto en aportación de convenios de cooperación de entidades supramunicipales, o de la aportación municipal en actuaciones financiadas mediante ayudas a fondo perdido que no alcancen el 100% de los costes elegibles.
- Denegación ayudas a fondo perdido.
- Fenómenos externos como siniestros, catástrofes naturales o problemas de salud pública.
- Otras tipologías de riesgos:
 - De implementación y seguimiento: tanto del punto focal, como del seguimiento y control de la estrategia y líneas de actuación.
 - De comunicación: relativos a fallos de comunicación y nos avances de la estrategia o en el proceso de participación.
 - Administrativos: tanto en los procedimientos internos en el cómo en la coordinación con otras administraciones.
- Técnicos: imposibilidad de ejecuciones de operaciones por falta de autorizaciones sectoriales.
- De carácter temporal: relativos a cumplimiento del calendario de trabajo

RIESGOS ALTOS	MEDIDA Y SOLUCIÓN PROPUESTA
Bajo consenso político	Realizar una declaración institucional de compromiso.
Debilidad en la gobernanza a construir	Debe de ser un instrumento vehicular que incorpore los puntos de vista de todos los agentes clave del territorio y de la población actual. A la vez que evitar que este hecho afecte negativamente a la implementación. Tener en cuenta la cooperación de entidades supramunicipales y organizaciones de diferentes municipios, se considera enriquecedor.
Falta de cooperación entidades superiores para actuaciones de competencias supramunicipales.	Identificación e involucración de las diferentes entidades supramunicipales en la gobernanza a construir
Falta de financiación	Identificar, involucrar, alcanzar convenios de cooperación con entidades supramunicipales que alcancen el 100% de la actuación concreta que se vincule al área de gasto. Reserva de partida municipal anual para cofinanciación de líneas de actuación
Denegación de subvenciones y ayudas para la ejecución de las actuaciones del plan de inversiones integrales.	Reprogramación de cronograma y de diferentes proyectos por línea de actuación. Análisis de causa da denegación, para una mejora en la potencial tramitación en anualidades posteriores.

RIESGOS MODERADOS	MEDIDA Y SOLUCIÓN PROPUESTA
De implementación y seguimiento: falta de priorización de las actuaciones correspondientes a cada línea de actuación, o de cumplimiento de indicadores de ejecución	Cada línea de actuación cuenta con estudio previo que prioriza las actuaciones. Seguimiento de indicadores parciales.
De comunicación: relativos a fallos de comunicación y en el avance de la estrategia o en el proceso de participación	Establecimiento de un plan de comunicación
Administrativos: tanto en los procedimientos internos, como en la coordinación con otras administraciones	Involucración de grupo de trabajo. Reforzar personal y/o apoyo de cooperación administrativo-técnica con entidad pública supramunicipal
Técnicos: imposibilidad de ejecución de alguna operación por falta de autorizaciones sectoriales.	Cada actuación contará con estudio previo de aspectos formales y necesidad de informes sectoriales, con cronograma preciso e hitos de aspectos formales y técnicos.
De carácter temporal: retrasos en la firma de convenios, resoluciones de subvenciones y retrasos en el inicio de proyectos.	Reuniones periódicas para o cumplimiento del cronograma estimado. Seguimiento de convenios de cooperación entre las diferentes entidades públicas supramunicipales involucradas en los proyectos de cada línea de actuación.
Fenómenos externos como siniestros, catástrofes naturales o problemas de salud pública	En el caso de suceder establecer una reprogramación según la influencia del fenómeno/s acaecido/s.
La ejecución de estas actuaciones se llevará la acabo mediante procesos continuos para tener en cuenta el control de su eficacia, además, se deberá mantener una comunicación y coordinación que fomente la implicación de los agentes intervinientes. En todo caso con cada aprobación inicial de operación viable por convenios y/o programas/fondos europeos, estatales y/ o autonómicos, se realizará un análisis específico.	

Tabla 1. Riesgos: medida y solución propuesta.

4. Análisis DAFO

4.1 Cuadro DAFO

A través del presente DAFO, se realiza el diagnóstico general de la situación del ayuntamiento de Castrelo de Miño, desde una perspectiva transversal, integrada y relacional con la que se determinan una serie de necesidades y problemáticas, así como sus principales activos y potencialidades

D Debilidades	A Amenazas
D1 Zona con paulatino despoblamiento y envejecimiento D2 Dispersión geográfica intramunicipal D3 Baja interrelación multifuncional entre el parque Náutico de Galicia y el resto del territorio municipal. D4 Baja población en edad activa D5 Abandono de tierras agrarias D6 Poca diversificación agraria diferente al sector vitícola. D7 Monótono tejido industrial vinculado as industrias enológicas. D8 Baja gobernanza en la comunidad de montes en “man común” y falta o inadecuado seguimiento de instrumentos de gestión forestal.	A1 Extinción de pobladores por elevado saldo negativo acumulado. A2 Reorganización administrativa que elimine la existencia de los pequeños ayuntamientos. A3 Asimetría de imagen relacional y desarrollo entre Barral y el resto de territorio municipal. A4 Insostenibilidad económica de los pobladores. A5 Limitación estatal del 0,52% non territorializado de ampliación de superficie cultivada de viñedo A6 Incremento del riesgo de incendio
F Fortalezas	O Oportunidades
F1 Sólida identidad colectiva de la Comarca de Ribeiro F2 Existencia el Parque Náutico de Galicia y su relación con los deportes náuticos F3 Pertenencia a la Red Provincial de municipios Termales. F4 Integración en la asociación Camiño Miño-to-Ribeiro F5 Elevado valor paisajístico. F6 Alto reconocimiento del vino D.O. Ribeiro F7 Elevada aptitud para la diversificación agraria e forestal F8 Ayuntamiento Emprendedor (<i>Doing Bussines</i>) F9 Proximidad a la capitalidad de Ourense y la buena conexión con la gran ciudad de Vigo.	O1 Percepción ciudadana frente al reto demográfico O2 Existencia creciente de tendencias de neorruralismo post covid 19 O3 Incremento de las tendencias de un turismo saludable O4 Auge de deportes náuticos O5 Nueva legislación y apoyo a la recuperación de tierras agrarias. O6 Nuevos modelos de aprovechamientos forestales y silvícolas O7 Apoyo financiero a la industria transformación agroalimentaria, forestal y de actividades no agrarias en el rural

Tabla 2. Análisis DAFO.

4.2 Resultados esperados

La estrategia de desarrollo integrada sustentable resiliente Plan Castrelo de Miño más que agua y vino, contribuirá a alcanzar a largo plazo una serie de resultados a través de objetivos operativos, objetivos estratégicos y líneas de actuación previstas. Estos resultados no dependen solamente de la implantación de la estrategia; si no que también vienen condicionados por otras iniciativas y ayudas supramunicipales que complementan el plan marco estratégico.

- Resultado 1: una economía diversificada, que recupera y pone en valor los recursos locales y endógenos de su territorio y favorezca el desarrollo de nuevas actividades económicas.
- Resultado 2: un municipio con infraestructura, equipamientos y servicios públicos de calidad, dimensionados para el desarrollo socio económico sostenible del territorio.
- Resultado 3: Un ayuntamiento rural emprendedor, integrado en los estándares *Smartrural* y que favorezca la relación organismos de investigación e innovación.

- Resultado 4: Un territorio rural asentado y que fije población residente y flotante.
- Resultado 5: Castrelo de Miño integrado y distinguido por un turismo saludable respetuoso
- Resultado 6: Una zona rural respetuosa con su entorno y con su patrimonio natural y cultural (recuperación y puesto en valor)
- Resultado 7: Un territorio con una identidad colectiva

A continuación, se muestra el resumen de resultados esperados y se identifican los indicadores a los que contribuyen.

Resultado	Indicador de resultado				Valor a 2027	Valor intermedio 2023
	Id	Descripción				
R1: Una economía diversificada, que recupera y pone en valor los recursos locales endógenos de su territorio y favorece el desarrollo de nueva actividad económica.	R1.01	Superficie de recuperación de tierra agraria			200 ha	100 ha
	R1.02	Superficie de reestructuración parcelaria				
	R1.03	N.º montes vecinales en mano común que mejoren la gobernanza y sus instrumentos de gestión.			18	10
	R1.04	N.º particulares que se adhieran a nuevos modelos silvícolas o de gestión forestal orientativos y referentes con las buenas prácticas forestales			200	100
		Id	Descripción		Valor a 2027	Valor intermedio 2023
	R1.05	N.º entidades jurídicas, de economía social y/o emprendedores	R1.05a	Actividades agrarias	15	08
			R1.05b	Actividades forestales	08	04
			R1.05C	Transforma agro alimentaria	10	05
			R1.05d	De actividades de non transforma agro Alimentaria del sector secundario	10	05
			R1.05e	De actividades del sector terciario	30	15
R1.06	Reducción da tasa de desempleo local			80%		

Resultado	Indicador de resultado		Valor a 2027	Valor intermedio 2023
	Id	Descripción		
R2: Un municipio con infraestructura, equipamientos y servicios públicos de calidad, dimensionados para desarrollo socio económico sustentable del territorio.	R2.01	% de edificios de uso público dotacional y servicios mejorados	100%	60%
	R2.02	% Infraestructuras de uso público no viarias mejoradas.	100%	60%
	R2.02	m ² redes viarias mejoradas	224.000	112.000
	R2.03	% mejora de los sistemas de abastecimiento y saneamiento municipal	100%	75%

Resultado	Indicador de resultado		Valor a 2027	Valor intermedio 2023
	Id	Descripción		
R3: Un ayuntamiento rural emprendedor, integrado en los estándares Smartrural, y que favorezca la relación de organismos de investigación e innovación	R3.01	n.º Creación de centros municipales de emprendimiento, teletrabajo y laboratorios do rural	2	1
	R3.02	% mejora de integración nuevas tecnologías, integración no discriminatorias en edificios y servicios públicos	100%	90%
	R3.03	% Cobertura del territorio con banda ancha	100%	80%

Resultado	Indicador de resultado		Valor a 2027	Valor intermedio 2023
	Id	Descripción		
R4 Un territorio rural asentado que consolide y fije población residente y flotante	R4.01	n.º residentes	1500	1400
	R4.02	% Población flotante	20%	15%
	R4.03	n.º Viviendas rehabilitadas	54	27
	R4.04	n.º Viviendas de nueva construcción	15	07

Resultado	Indicador de resultado		Valor a 2027	Valor intermedio 2023
	Id	Descripción		
R5 Castrelo de Miño integrado y distinguido por un turismo saludable respetuoso	R5.01	n.º de visitantes/años atraídos por turismo termal, cultural, enoturismo y turismo de paisaje agraria	30.000	25.000
	R5.02	% anual de reservas albergue municipal	70%	60%

Resultado	Indicador de resultado		Valor a 2027	Valor intermedio 2023
	Id	Descripción		
R6 Una zona rural respetuosa con su entorno y patrimonio natural, cultural recuperado	R6.01	% protección y conservación de los bienes culturales, mejora de señalización e integración de las nuevas tecnologías	100%	80%
	R6.02	% mantenimiento y mejora de las infraestructuras turísticas municipales existentes, mejora de su señalización e integración de las nuevas tecnologías	100%	80%
	R6.03	Seguimiento del Plan de Prevención de Incendios Forestales: Limpieza de las franjas de protección	100%	90%
	R6.04	% mejora de formaciones ripícolas en los bosques de ribera.	75%	60%

Resultado	Indicador de resultado		Valor a 2027	Valor intermedio 2023
	Id	Descripción		
R7 Un territorio con identidad colectiva	R7.01	% Acuerdos plenarios de líneas de actuación en relación a las medidas integrales de desarrollo integrado, sustentable y resiliente	90%	70%
	R7.02	% Encuestas de satisfacción en relación a las actuaciones de la estrategia de desarrollo integrado, sustentable y resiliente	80%	70%

Tabla 3. Resultados esperados: indicadores.

5. Líneas de actuación propuestas

En el proceso de identificación de problemas y retos se consideró la dimensión integral, resiliente y global del municipio de Castrelo de Miño y se atendieron desde la perspectiva social, demográfica económica. Con todo en pequeños ayuntamientos rurales como Castrelo

de Miño, se podría denominar cuarto balance; ya que el reto demográfico es un eje más de la sostenibilidad.

Del propio análisis integrado e inclusivo, pudieron constatarse debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades, identificándose potencialidades que se consideran primordiales para abordar el “Plan Castrelo de Miño más que agua y vino”

Es fundamental continuar prestando servicios públicos a través de gasto municipal y realizar actuaciones de desarrollo rural integrado, conservación ambiental y patrimonial; así como la dotación de infraestructuras rurales a través de programas y fondos europeos, estatales y/ o autonómicos.

La cooperación y la co-gobernanza con entidades públicas supramunicipales y participación pública, se consideran de vital importancia

Para contribuir los retos del municipio y conseguir un territorio resiliente, se vertebran 7 esquemas con líneas de actuaciones propuestas objetivos integrados, prioridades y posibles fuentes de financiación.

El plazo analizado para la estrategia se fija desde 2021 a 2027. Ese período coincide con Marco Financiero Plurianual Europeo 2021-2027, así como del *Plan de Recuperación y Resiliencia de los Fondos Next Generation UE*. Con todas las líneas de actuación se alinean con los objetivos y metas del Desarrollo Sostenible 2030.

A continuación, se enumeran las diferentes líneas ejes de la estrategia “Castrelo de Miño más que agua y vino”.

Eje/Línea Actuación 1	Potenciación del Parque Náutico de Galicia y del terreno municipal de Barral como eje central de la estrategia integrada
Eje/Línea Actuación 2	Una Economía Resiliente, Global y Diversificada
Eje/Línea Actuación 3	Atracción de Población
Eje/Línea Actuación 4	Territorial Rural Inteligente y mejora de las Tecnologías de Información y Comunicación
Eje/Línea Actuación 5	Mejoras de Infraestructuras de Uso Público y Equipamiento Dotacional, asistencial, educativo, deportivo y turístico
Eje/Línea Actuación 6	Nuevos Modelos para la Gestión del Patrimonio
Eje/Línea Actuación 7	La potencialidad Termal y Minero Medicinal

Tabla 4. Ejes/líneas de actuación

Toda vez, que en el párrafo anterior se enumeraron los ejes/líneas de actuación de la estrategia, a continuación, se procede a desarrollar cada uno de los ejes.

Eje 1: POTENCIACIÓN DEL PARQUE NÁUTICO DE GALICIA

Descripción

Se considera como eje tractor del desarrollo de Castrelo de Miño: vinculando el deporte profesional y el amateur; así como el ocio y el turismo de rural y de naturaleza. La atracción de visitantes demandará servicios de hospedaje, restauración y de actividades turísticas y consumirán productos locales. Asimismo, el pulo de los deportes náuticos en Castrelo de Miño, es una oportunidad de actividades de emprendimiento relacionadas con el staff comercial, de servicios y mantenimiento relacionados con el sector náutico. Obviamente este proyecto tractor, no estaría desvinculado del plan integral de Castrelo de Miño, que vincule actividades del propio parque náutico con otras actividades de movilización de tierras, transformación agroindustrial, eno-turísticas, del paisaje y termales representativas.

Objetivo principal

- Posición y visibilidad en competiciones internacionales.
- Pulo del de deporte náutico profesional.
- Mejorar las condiciones diarias para el deporte amateur y escuela deportiva

Objetivos transversales integrados

- Emprendimiento en relación con el pulo náutico.
- Incremento de la demanda de servicios de hospedaje, restauración y actividades turísticas que consumirán productos locales.

Actuaciones

- Ordenación urbanística de sectores de suelo urbanizable dotacional, zona verde de carácter general de mayor uso dotacional; así como suelo urbanizable sector terciario.
- Obras de reforma y ampliación del parque náutico, nave de embarcaciones y usos complementarios del parque náutico.
- Mejora de la estación depuradora y tratamiento de agua residual.
- Ejecución pista olímpica de remo y canotaje.
- Construcción puerto deportivo de amarre de embarcaciones.
- Estación de desinfección del parque náutico.
- Reforma de la piscina pública y ejecución de parque infantil flotante.
- Creación de punto de estacionamiento y limpieza de caravanas.
- Estación de recarga de vehículos eléctricos.
- Mejora infraestructuras verdes y vegetación de ribera.
- Integración de nuevas tecnologías en el entorno del parque náutico.

Prioridad: Alta

Plazo consecución objetivos: corto-medio

Eje 2: UNA ECONOMÍA RESILIENTE, GLOBAL Y DIVERSIFICADA

Descripción

Mejora de oportunidades de la economía local con la incorporación de proyectos de mejora de la funcionalidad agraria. Se tiene en cuenta los nuevos modelos de recuperación de tierras agrarias, así como los procesos de reestructuración parcelaria. Las actuaciones vincularán tanto la recuperación de tierras abandonadas para el viñedo, como el análisis de nuevos cultivos aptos agrariamente; así como la transformación de productos agro-alimentarios. Por su parte también se estudiará la planificación forestal y ordenación de los montes y gestión de la biomasa.

La estrategia dispone de líneas y actuaciones dirigidas a la integración del turismo con la actividad agroalimentaria; así como a la incorporación del conocimiento tradicional en la economía productiva y en la gestión del territorio.

Otras actuaciones se dirigen a la diversificación a actividades no agro-alimentarias.

La estrategia también incluye, el asesoramiento/apoyo a la creación y consolidación de emprendedores/as y la modificación de ordenanzas fiscales de impuestos a las nuevas actividades económicas.

Objetivos

- Mejora de la economía local.
- Diversificación productiva sustentable.
- Incrementar la resiliencia territorial

Objetivos transversales integrados

- Atracción de nuevos pobladores.

Prioridad: Alta

Plazo consecución objetivos: medio

Actuaciones

Se describen las principales actuaciones divididas por subtipos de proyectos a favor de una economía resiliente, global y diversificada.

Proyectos de mejora de la funcionalidad agraria

- Polígono agrario de en la parroquia de Padro Miño, consiste en la recuperación para su producción de 50 hectáreas de antiguo viñedo totalmente abandonado; así como la dotación de accesos, acondicionamiento de parcelas y dotación de infraestructuras necesarias, Estas actuaciones se realizan al amparo de la *ley 11/2021 de recuperación de tierra agraria*.
- Polígono industrial “verde” que se proyecta en suelo industrial lindante al polígono agrario de Padro de Miño. Se configuraría un nuevo modelo de polígono industrial, caracterizado por la integración de las edificaciones e instalaciones, cuidando los valores paisajísticos del entorno.

Como ideas rectoras, se planifica como emprendimiento de industrias agro-alimentarias (conjunto de bodegas) sobre nuevas edificaciones agrupadas, con infraestructuras comunes, para albergar servicios centrales (área de catas y demostraciones eno-gastronómicas, musealización del vino, etc.). Así mismo se dota infraestructuras y equipamiento central para el tratamiento de aguas residuales, valorización y gestión de residuos.

El concepto de Polígono industrial "*verde*" de Prado de Miño, es adecuado para ordenar las instalaciones de las bodegas en suelo industrial sin perder el carácter tradicional de las parcelas en rústico. Del mismo modo favorece el cumplimiento de la cada vez mayor demanda de requisitos medioambientales, y favorece una economía circular.

El planteamiento inicial del programa también incluye una edificación para uso de centro de cooperativismo; así como de desarrollo rural.

Proyectos de búsqueda de nuevos cultivos de aptitud agraria para las zonas estudiadas

En principio según la *ley 11/2021 de recuperación de tierra agraria, el catálogo de cultivos de aptitud agraria* es desarrollado por la Agencia Gallega de Desarrollo Rural (AGADER). Con todo, se entiende que el Ayuntamiento de Castrelo de Miño, es la entidad más cercana para el análisis del propio conocimiento tradicional de especies y cultivos endémicos.

La principal aptitud agraria estará vinculada la recuperación de tierras agrarias para el cultivo de la vid. Con todo, en el entorno inmediato de los núcleos tienen que existir parcelas para cultivos de autoconsumo de huerta y tubérculos como patatas; así como vinculación de zonas para diferentes especies y cultivos, que conlleven una diversificación agraria y/o generación de pequeños emprendimientos artesanales.

Diferentes ideas iniciales serían:

- Análisis de recuperación de tierra agraria con el arbusto del mimbre (*Salix viminalis*). Se estudia la viabilidad de pequeños emprendimientos y/o complemento de la renta agraria, a partir de su uso para la artesanía de cestería tradicional. Así como análisis de proyectos piloto e investigación, sobre el uso del mimbre en la industria de transformación para fabricación de mobiliario.
- Cultivos de diferentes plantas aromáticas y minero medicinales adaptadas al clima y característica edafológicas.
En este sentido los cultivos de diferentes plantas aromáticas y minero medicinales, permiten incrementar el valor añadido mediante pequeñas rentas complementarias a la actividad agraria relacionadas con actividades artesanales de elaboración de jabones. En un estadio de un incremento del valor añadido se encuentran la creación de industrias innovadoras que destilen los aceites esenciales de dichas plantas aromáticas y minero medicinales; e incluso cerrando el ciclo integral fabricación de cosméticos.
- Implantación de variedades de olivo, así como la posterior creación de almazaras, vinculadas a la cada vez mayor demanda y calidad de aceite gallego. En cuanto a la diversificación de los olivares, entre los rodales de los olivos, se podría plantar lavandín (*Lavandula angustifolia* Miller x *Lavandula latifolia* (L. f.) Medikus, como cultivo complementario que puede ayudar a combatir la erosión, apoyar la biodiversidad de las plantaciones de olivos. Por una parte, la rentabilidad vendría de la propia productividad del lavandín para extracción de aceites esenciales en destilería e incluso de la relación con la apicultura creando olivos melíferos (miel de lavanda). No menos importante es el paisaje del lavandín en flor, que también atraería diferentes experiencias de un turismo de paisaje agrario
- Plantación de diferentes variedades de almendras resistentes las heladas tales como *Terraco*, *Vairo*, *Terraco*, *Guara*, *Penta*, *Marta* y *Marinada*. La almendra presenta gran

demanda en el mercado; así como posibilidad de generar valor añadido en la industria de transformación de secado, harina e incluso leche de almendras.

Del mismo modo crea un espectacular paisaje en la floración que atraería a turismo.

Proyectos de ordenación de montes y planificación forestal

- En los Montes vecinales de mano común (MMVVCC) se pretende mejorar su gobernanza y apoyarse en la existencia de los Instrumentos de Ordenación y gestión forestal gallegos (IOX).

En general, existe una predominancia de los montes vecinales de mano común de Castrelo de Miño, de especies de género Piñeiro del país. Se podría analizar la producción mixta madera-resina, o multifuncional mico silvícola y hongo. En las masas, cotos redondos de especies masas frondosas autóctonas y mixtas, se deberían analizar los modelos silvícolas de gestión forestal y multifuncionalidad más idóneos, con especial interés la persistencia, producción múltiple y conservación de la biodiversidad en las masas consolidadas de frondosas autóctonas mediante rareo sucesivo y/o silvicultura próxima a la naturaleza, e incluso zonas de Conservación de formaciones autóctonas mediante no intervención y adecuada protección en forma de micro reservas. Así mismo se estudia, compatibilizar el uso público con la adecuada protección y gestión del sistema forestal; de especial interés en Castrelo de Miño por las magnífica paisaje que se pueden divisar desde ellos.

- En las parcelas forestales privadas, se pretende mejorar el comportamiento y sensibilizar en la obligación de acogerse a los modelos de gestión forestal, silvícolas de pequeños propietarios (<15 ha). Se traslada a los pequeños propietarios la simplificación en el proceso de solicitud, declaración responsable de aprovechamiento maderero. Por su parte se estudiará la viabilidad de creación de Sociedad de Fomento Forestal (SOFOR).

Proyectos de actividades no agrarias en el rural

- Búsqueda de un polo industrial e industria 5.0 de carácter diferenciador, incluso de industrias no vinculadas a la agro-industria.

La consecución de objetivos de esta línea de actuaciones se estima a medio-largo plazo. En la medida, que se consiguen los objetivos vinculados a las actuaciones a corto plazo en relación al parque náutico de Galicia y a su reconocimiento en competiciones de prestigio internacionales, sería adecuado encontrar empresas que diseñaran embarcaciones de vela, remo o pequeñas embarcaciones, e industria de fabricación de equipamiento de deportes náuticos.

Se crearía un polo de conocimiento de polígono 5.0, centrado en el clúster ingeniería naval e implantación de nuevos procesos y tecnologías en ese campo.

- Promoción y ayuda en la búsqueda de tejido en el sector servicios, existe una correlación de las diferentes actuaciones integrales del Plan Estratégico de Castrelo de Miño, que conllevan a una mayor necesidad de servicios, por tanto, un incremento del sector terciario. Se entiende que existirán diferentes nichos del sector servicios, en la medida que se vayan alcanzo los objetivos de la planificación estratégica; entre ellos podemos destacar:
 - Resurgir de los servicios de restauración.
 - Pulo y resurgir de diferentes actividades comercias.
 - Creación de servicios turísticos para la pernoctación, tales como casas de turismo rurales, hostales, campings turísticos, etc.
 - Guías de turismo cultural y de la naturaleza.
 - Servicios de asesoramiento agrario y forestal.

- Servicios de reparación de maquinaria
- Servicios de suministros de *inputs* de las actividades desarrolladas.

Eje 3: UNA ECONOMÍA RESILIENTE, GLOBAL Y DIVERSIFICADA

Descripción

Se plantean estrategias de atracción de nuevos pobladores, integradas con medidas de otros ejes de la estrategia, tales como de economía resiliente (eje 2), mejora de acceso a las TIC'S (eje 4) y mejora de infraestructuras de uso público y dotacional (eje 5).

A su vez se pretende reconocer a Castrelo de Miño, como enclave perfecto de segunda residencia; recuperar la influencia del entorno urbano de Ourense y aprovecharse del efecto de la pandemia Covid 19, en cuanto a la mayor demanda de viviendas con espacio de esparcimiento en el rural.

Para ello existen actuaciones dirigidas a políticas de vivienda para recuperar el entorno urbano, movilizar la rehabilitación y la compra-venta o alquiler de viviendas

Por su parte se plantean intervenciones para la mejora de la conectividad con la ciudad de Ourense, así como intervenciones tendientes a disponer servicios públicos, e infraestructuras de uso público y equipamiento dotacional de alta calidad.

La ejecución de estas líneas de actuación integrales, pretenden conseguir un reconocimiento de Castrelo de Miño como territorio Resiliente, Sostenible y Saludable para vivir adecuadamente.

Objetivos

- Recuperar nuevos residentes que rehabiliten antiguas viviendas para uso residencial, turístico o de servicios.
- Mejora en las infraviviendas.
- Mejora energética e integración de energías renovables, mejoras de conservación, seguridad, salubridad y de accesibilidad en las viviendas existentes.
- Reducir, eliminar o corregir el feísmo.

Objetivos transversales integrados

- Mejora de la economía local.
- Diversificación productiva sustentable.
- Incrementar la resiliencia territorial

Objetivos transversales integrados

- Atracción de nuevos pobladores.

Actuaciones

Políticas de vivienda

- Involucrar y asesorar desde la entidad municipal a la adhesión de viviendas vacías en la plataforma digital de la Xunta de Galicia de núcleos rurales en estado de abandono; así

como banco de viviendas e información inmobiliaria dentro de la web del ayuntamiento de viviendas en venta.

- Charlas informativas o apoyo de información de ayudas de rehabilitación autonómicas, o beneficios de rehabilitación y fiscales para jóvenes menores de 35 años en entornos rurales.
- Inversiones públicas de regeneración y renovación del espacio urbano.

Apoyo municipal al reto demográfico

- El papel ejemplarizante de Castrelo de Miño con la posibilidad de subvenciones municipales a los nuevos pobladores, subvenciones a la natalidad y el apoyo de servicios públicos dotacionales de calidad.
- Asesoramiento o cooperación institucional supramunicipal en relación al plan estatal de *Recuperación, Transformación y Resiliencia*, fondos *Next Generation*. *React-UE*, fondos del *Green Deal*.

Eje 4: TERRITORIO RURAL INTELIGENTE Y MEJORA DE LAS TECNOLOGÍAS DE INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN (TIC'S)

Descripción

Se plantea la creación de polos de conocimiento e inteligencia territorial. Se presta especial énfasis al valor del saber tradicional y al transvase intergeneracional.

Objetivos

- Identificar a Castrelo de Miño con la creación de polos de conocimiento e innovación.
- Mejorar las condiciones de vida del medio rural, facilitando la integración y la participación plena de la ciudadanía en la economía global. En este sentido las TIC'S permiten fortalecer la creación de valor en la economía rural, tanto en los sectores más contemporáneos, como en una nueva funcionalidad en los tradicionales.
- Aumentar la competitividad de las explotaciones mediante la aplicación de las TIC'S y soluciones inteligentes para la mejora de los procesos de explotación, gestión y producción agrícola, alimentaria y/o de servicios.

Actuaciones

- Mejora continua de la e-administración y de la mejora de los procesos de gestión por medio de las nuevas tecnologías (*back-office*).
- *Programar la llegada de banda ancha de nueva generación a la mayoría de las zonas del territorio municipal.*
- Integración transversal de las (TIC'S) en las diferentes dependencias y servicios, infraestructuras de uso público municipal existentes; así como en todos los proyectos que se vayan desarrollando:
- A corto plazo:
 - en el parque náutico, para conseguir una conectividad de los deportistas; así como para la conectividad de los visitantes y turistas.

- en el polígono agrario de Prado, dedicado a viñedo con la aplicación de nuevas tecnologías de agricultura de precisión y de monitorización; así como en la utilización de estas nuevas tecnologías en cualquiera de las actividades de diversificación agraria emprendidas.
- Integración de nuevas tecnologías de información y comunicación, en las rutas culturales, medioambientales y turísticas.
- A medio plazo:
 - en el polígono industrial verde de Prado Miño y en el polígono industrial *per se*, vinculado a la integración de nuevos procesos y tecnologías de empresas relacionadas con la construcción de embarcaciones de remo, vela y pequeñas embarcaciones o fabricación de equipamiento y utensilios para los deportes náuticos.

Eje 5: MEJORA DE INFRAESTRUCTURAS DE USO PÚBLICO Y EQUIPAMIENTO DOTACIONAL, EDUCATIVO, DEPORTIVO Y TURÍSTICO

Descripción

Mejora de las condiciones de vida de las personas residentes a través de la mejora de las dotaciones existentes de infraestructuras básicas y del fomento de la implantación, reforma de los servicios municipales y equipamiento dotacional, demandados por la población rural. Se proporciona aquellos que cubran sus principales necesidades, así como los que faciliten la implantación de actividades que puedan generar empleo y fijar población (procurando satisfacer las nuevas necesidades del vecindario y de las empresas de las áreas rurales).

Presentamos de una potencialidad excepcional en parcela municipal de 4,16 hectáreas en Barral. Se dispone de calificación urbanística adecuada para completar y mejorar la funcionalidad de actividades deportivas del parque náutico de Galicia; así como la posibilidad de dotarlas de actividades turísticas y comerciales (incluso usos hoteleros o de balneario).

Por su parte en dicha parcela municipal se dispone de espacio calificación urbanística ordenanza terciario para la dotación de servicios públicos, compatible con el uso dotacional. En este sentido se entiende como prioritarios usos dotacionales asistenciales de entidades prestadoras de servicios sociales. Guarderías, escuelas infantiles, casa niño y residencias de la tercera edad, viviendas socio-comunitarias, centros de día y casa del mayor; se presentan como entidades prestadoras de servicios sociales fundamentales para el desarrollo de Castrelo de Miño y la atracción de nuevos habitantes.

En cuanto a infraestructuras lineales rurales, es de resaltar que generan cohesión social y territorial; mejorando las condiciones de vida y trabajo en el medio rural. En particular, los caminos rurales facilitan la accesibilidad y vertebración del territorio y, por otra parte, contribuyen al aumento de la competitividad agraria y forestal, ya que facilitan el tránsito de maquinaria a las explotaciones agrarias. Este hecho redundará, en una mayor agilidad de las operaciones agrarias, en una reducción de costes y de los tiempos necesarios para poner los productos en el mercado.

Por último, las infraestructuras públicas turísticas contribuyen al reconocimiento de nuestro territorio y generan economía.

Actuaciones

- Mejora funcional, energética de dotaciones públicas existentes:
 - Mejora funcional y energética del centro de salud

- Mejora energética, funcionalidad y adecuación del centro de educación infantil y primaria: la nueva arquitectura pedagógica de las escuelas rurales.
- Mejora funcional y de integración ambiental del polideportivo municipal.
- Mejora de predio y urbanización de la vivienda socio-comunitaria.
- Sistemas de contabilización de consumos energéticos selectivos en las cesiones de locales públicos para usos casas del mayor y casas niño.
- Actuaciones de mantenimiento de centros culturales, sociales.
- Apoyo al mantenimiento de locales de instituciones e entidades asociativas sin ánimo de lucro representativas del municipio.
- Creación de nuevas dotaciones públicas asistenciales:
 - Dotación de centro de emergencias y parque de maquinaria municipal
 - Creación de residencia tercera edad: el valor de la riqueza termal minero medicinal y calidad paisajística en la senectud.
- Mejora de la red viaria municipal y de caminos agrarios y pistas forestales

Eje 6: NUEVOS MODELOS PARA LA GESTIÓN DEL PATRIMONIO

Descripción

Se engloban actuaciones dirigidas a mejorar y puesta en valor del patrimonio cultural material como del patrimonio cultural inmaterial.

Se pretende mantener, recuperar y poner en valor el patrimonio cultural material y conseguir un turismo respetuoso.

En cuanto al patrimonio inmaterial es contemporáneo y viviente en un mismo tiempo, el patrimonio cultural inmaterial no sólo incluye tradiciones heredadas del pasado, sino que también busca un equilibrio y la integración de la cultura, de usos rurales, agrarios y forestales contemporáneos.

El intercambio intergeneracional se vertebra como primordial para el efecto sinérgico de conocimiento, técnicas tradicionales, con el conocimiento, avances científicos y uso de las nuevas tecnologías. Fortalecer el intercambio intergeneracional, facilita la transmisión de generación en generación y aumenta el capital social al infundirnos un sentimiento de identidad y continuidad.

Actuaciones

- Mejora de infraestructuras turísticas que faciliten la inclusividad, creación pareja de experiencias y circuitos turísticos inclusivos
- Creación de experiencias turísticas integrales e de incorporación del patrimonio inmaterial a la economía productiva y gestión del territorio: evento Espíritu Ribeiro.
- Vinculación de actividades productivas y bienes patrimoniales: mejora e integración de nuevas actividades a la ruta del vino del ribeiro, tales como diversificación de paisajes agrarios, rutas de patrimonio cultural arqueológico.
- Vinculación del turismo y del patrimonio en ellos eventos deportivos náuticos.
- Vinculación del turismo y del patrimonio en el potencial provincial termal.

Eje 7: LA POTENCIALIDAD TERMAL Y MINERO MEDICINAL

Castrelo de Miño pertenece la Red Provincial de Municipios Termales junto con Arnoia, Bande, Boborás, Baños de Molgas, Cortegada, Cenlle, Carballiño, Leiro, Lobios, Monterrei, Muíños, Ribadavia y Verín. Ourense por medio de la Diputación de Ourense presentó candidatura a los planes de Sostenibilidad Turística basado en el termalismo rural inteligente, el cual ha sido aprobado y en la que Castrelo de Miño tiene cabida con actuaciones importantes.

Del mismo modo existen otros convenios en este sentido con la *Consellería de Economía Emprego e Industria* de la realización de un estudio de viabilidad minero medicinal de las aguas hiper termales del parque náutico, en la contorna del embalse

Objetivos

- Reactivación económica a través del turismo de termalismo saludable.
- Integrado con:
 - Deportes náuticos.
 - Enoturismo y turismo del paisaje agrario.
 - Turismo de naturaleza.
 - Turismo Gastronómica.
 - Experiencias de conexión con el conocimiento tradicional.
 - Visitas a polos de conocimiento.

6. Conclusión

Desde el gobierno de la entidad local, se ha desarrollado el plan estratégico “Castrelo de Miño más que agua y vino”. Dicha estrategia, permite disponer de un análisis integrado de la situación actual del municipio, de sus problemas y de sus retos; trazando objetivos estratégicos e inversiones territoriales integradas.

Es fundamental continuar prestando servicios públicos a través de gasto municipal y realizar actuaciones de desarrollo rural integrado, conservación ambiental y patrimonial; así como la dotación de infraestructuras rurales a través de programas y fondos europeos, estatales y/ o autonómicos. La cooperación y la co-gobernanza con entidades públicas supramunicipales y participación pública, se consideran de vital importancia

Para contribuir a los retos del municipio y conseguir un territorio resiliente, se han vertebrado los siete ejes anteriormente descritos.

El plazo analizado para la estrategia se fija desde 2021 a 2027. Este período coincide con Marco Financiero Plurianual Europeo 2021-2027, así como del *Plan de Recuperación y Resiliencia* de los *Fondos Next Generation UE*.

Con todas las líneas de actuación se alinean con los objetivos y metas del Desarrollo Sostenible 2030.

Referencias bibliográficas

Álvarez, B; Cortés, J; Varela. F (2020). “Guía para la localización de la agenda 2030”. Vicepresidencia segunda del Gobierno. Secretaría de Estado para la Agenda 2030.

- Colás Tenas, Jesús (2021). “Los gobiernos locales intermedios en la gestión de los fondos europeos para la recuperación”. Cuadernos de Derecho Local, febrero de 2021, pp. 37-51.
- Collantes, F; Pinilla, V; Sáez L. A.; Silvestre, J. (2014). “Reducing depopulation in rural Spain: the impact of immigration”. *Population, Space and Place*, 20 (7), 606-621.
- Bajardí, I.; Ramos, E.; Ramos, F. (2008). “Los nuevos espacios rurales”. *Papeles de Economía Española*. 117: 191-207.
- Gimeno Feliu, J. M. (2021). “De las ideas a la acción en la gestión de los europeos: reflexiones propositivas para el diseño de una adecuada gobernanza en su ejecución”. Cuadernos de Derecho Local, febrero de 2021 pp. 88-114.
- Godard, O; Cerón, J.; Vinaker, K. (1987). “Desarrollo endógeno y diferenciador de espacios de desarrollo”. *Estudios Territoriales*, n.º 24.
- Granados, V. & Segú, V. (2002). “Las crisis de las políticas regionales: un problema teórico”. *Estudios Regionales* nº21 pp. 53-95.
- Hattan, Alan & Ohsako, Toshio (2001). *Programas Intergeneracionales: Política Pública e Implicaciones de la Investigación*. Instituto de la Unesco para la Educación, pp. 1-9.
- Iglesias Casal, A.; López Penabad, C.; Rey Ares, L.; Saavedra Nieves, A. (2020). *Despoblación en el ámbito rural de Galicia y Asturias. Análisis de la situación a nivel municipal*. XXX Jornadas Luso-Espanholas de Gestão Científica, 2020, pp. 169.
- Kölling, Mario (2021). “Dossier Marco financiero plurianual para el período 2021-2027 y Next Generation UE”. Cuadernos de Derecho Local, febrero de 2021 pp. 143-153.
- Pascual, Josep M. & Godás, Xavier (2010). “El buen gobierno 2.0: La gobernanza democrática territorial. Ciudades y regiones por la cohesión social y una democracia de calidad”. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Pazo, A; Moragón, M. P. (2018). “El despoblamiento en Galicia: la visión de la catástrofe”. *Revista Estudios sobre despoblación y desarrollo rural*, núm. 24, pp. 123-154.
- Molino, S. del (2016). *La España vacía. Viaje por un país que nunca fue*. Madrid, Turner.
- Ramos, Eduardo & Garrido, Dolores (2014). *Desarrollo Rural Territorial: Metodología y aplicación para el Estudio de Casos*. Ministerio de Medioambiente y Medio Rural y Marino.
- Ramos, Eduardo & Garrido, Dolores (2014). *Estrategias de desarrollo rural territorial basadas en las especificidades rurales. El caso de la marca Calidad Rural en España*.
- Recaño, Joaquín (2017). “La sostenibilidad demográfica de la España vacía”. *Perspectives Demogràfiques*, n.º 7, pp. 1-4.
- Sánchez Zamora, P. (2017). “La resiliencia de los territorios rurales”. *Anuario UPA 2019*, pp. 1-6.
- Urteaga, Eguzki (2013). *La teoría del capital social de Robert Putnam: Originalidad y Carencias. Reflexión Política*. Vol 15. Núm 29. Universidad Autónoma de Bucaramanga. Bucaramanga, Colombia, 2013, pp. 44-46.

Resiliencia y municipalismo: el papel de las corporaciones locales en la provincia de Valencia en tiempos de covid-19*

José Javier Serrano Lara¹ y Glòria Maria Caravantes López de Lerma²

Resumen

El ámbito local y de proximidad ha supuesto durante la crisis del coronavirus un espacio de vital importancia, tanto en su dimensión territorial como en su dimensión social. En este ámbito, el desarrollo de respuestas para mitigar los efectos perniciosos derivados de la COVID-19 ha sido esencial en las ciudades españolas. Por ello, a lo largo de la presente ponencia se presentará el análisis de las actuaciones desarrolladas por los ayuntamientos de la provincia de Valencia desde la declaración del estado de alarma para hacer frente a la crisis del coronavirus. Entre los principales resultados cabe destacar el despliegue de iniciativas solidarias tendentes a la satisfacción de las necesidades básicas como a paliar los efectos económicos, sociales y sanitarios del virus.

Abstract

The local and proximity area has been vitally important during the coronavirus crisis, in its territorial dimension and in its social dimension. In this area, the development of responses to mitigate the harmful effects derived from COVID-19 has been essential in Spanish cities. Therefore, throughout this presentation the analysis of the actions carried out by the municipalities of the province of Valencia since the declaration of the state of alarm to face the coronavirus crisis will be presented. Among the main results, it is worth highlighting the deployment of solidarity initiatives aimed at satisfying basic needs and alleviating the economic, social and health effects of the virus.

Palabras clave

Municipalismo, desarrollo local, COVID-19, Valencia, resiliencia.

Keywords

Municipalism, Local Development, COVID-19, Valencia, resilience.

¹ Geógrafo, profesor contratado doctor. J.Javier.Serrano@uv.es

² Trabajadora social, personal investigador en formación. Gloria.Caravantes@uv.es

* Esta ponencia forma parte del proyecto: "Estudios sobre el desarrollo local en la provincia de Valencia en la etapa post-covid-19" financiado por convenio de colaboración entre la Universitat de València y la Diputación de Valencia para la realización de actividades formativas y de investigación 2010. (EXP.: 2008/20/BSO) (EXP. SOLICITUD: 2009/20/BSO).

1. Introducción

El ámbito local y de proximidad se ha presentado como un factor esencial en la lucha contra la crisis del coronavirus, “un espacio desde el que pueden ofrecerse respuestas adecuadas a la diversidad y a los nuevos retos emergentes” (Subirats, 2016, p. 49). El impacto del coronavirus en España, además de su incidencia en el ámbito sanitario, también ha tenido consecuencias en el ámbito laboral, social, residencial y económico. La pluralidad y amplia diversidad de efectos derivados de la crisis sanitaria ha obligado a las distintas administraciones públicas a hallar soluciones para mitigar y/o erradicar dichos efectos.

La rápida propagación del virus en territorios urbanos y rurales ha mostrado la permeabilidad de un fenómeno a escala global con una incidencia simultánea en la esfera local. No obstante, con carácter previo a la emergencia del coronavirus, la evidencia empírica señalaba una mayor incidencia de enfermedades -particularmente aquellas de carácter crónico- en determinados contextos territoriales, especialmente aquellos con una mayor predominancia de vulnerabilidad (Zapata, 2020). La realidad social y las nuevas necesidades emergentes obligan a replantear el papel de los gobiernos locales y sus estrategias de gobernanza. De acuerdo con Pitarch y Fajardo (2021, p. 7): “la lucha contra el virus y la recuperación económica son temas prioritarios para mantener la salud de las personas, así como el nivel de vida y reducir, en lo posible, el riesgo de exclusión de la población más vulnerable”.

El enfoque municipalista está íntimamente ligado a las nuevas fórmulas de gobernanza urbana para el despliegue de las políticas públicas (Blanco, Gomà y Subirats, 2018). Del mismo modo que emergen nuevas necesidades, las políticas públicas se adaptan continuamente a los nuevos requerimientos y demandas sociales existentes en los municipios, construyendo ciudades más inclusivas, atractivas, seguras y que proporcionen oportunidades para todas y todos (Subirats y Martí-Costa, 2014). La relación de los efectos de vivir en las ciudades con la salud depende en gran medida de cómo éstas estén tanto organizadas como gobernadas. Tal y como señala Marí-Dell’Olmo *et al.* (2021, p. 1):

Se sabe que los efectos sociales afectan a las oportunidades y a la buena salud, lo que puede traducirse en desigualdades en la salud. (...). Las ciudades ofrecen un entorno favorable para la propagación de la COVID-19 dado que el contacto entre personas es más frecuente que en las zonas rurales, especialmente en aquellas áreas desfavorecidas que tienen peores determinantes sociales de COVID-19, como las condiciones laborales y sociales.

Con la emergencia de la COVID-19, ha sido necesaria articular nuevas respuestas de actuación en el marco local y de proximidad, proporcionando respuestas inmediatas, así como en la estructuración de sinergias entre agentes e instituciones. Tal y como señala el informe de la Universidad Autónoma de Madrid (Navarro Gómez *et al.*, 2021, p.16):

El hecho de que la ciudadanía tenga a los gobiernos locales como la Administración a la que primero acuden en caso de necesidad acaba siempre por dinamizar la acción local y hace que ésta no pueda permanecer impasible ante la demanda social, incluso en contextos como el español caracterizado por una posición relativamente débil de este nivel de gobierno (Ladner *et al.*, 2019).

Los ayuntamientos actúan como las administraciones indirectas del Estado y de las Comunidades Autónomas y, durante la declaración del estado de alarma y la posterior desescalada. Además de ello, Velasco Caballero (2021, p. 28) señala la relevancia del papel que obtuvieron las corporaciones locales durante dicho período, produciéndose una municipalización de las medidas adoptadas en materia de salud pública donde “una buena parte de la actividad

municipal siguió siendo imprescindible para el cumplimiento de las medidas sanitarias y de distancia social dictadas por el Ministerio de Sanidad y por las correspondientes autoridades sanitarias autonómicas”. En esta misma línea la Federación Española de Municipios y Provincias ha destacado que la pandemia ha proporcionado a las entidades locales una oportunidad para “planificar nuevas prioridades de actuación municipal, y replantear los programas de servicios directos que ofrecen a la ciudadanía para combatir las consecuencias de la pandemia y proyectar un futuro más próspero” (FEMP, 2020, p.1).

En este sentido, es indudable que el papel de los ayuntamientos fue esencial y de gran relevancia proporcionando respuestas inmediatas a la situación sobrevenida derivada por la pandemia.

Por todo ello, es objeto de esta ponencia analizar las actuaciones desarrolladas por los ayuntamientos de la provincia de Valencia desde la declaración del estado de alarma para hacer frente a la crisis del coronavirus.

2. Metodología

Para la consecución del mencionado objetivo general, se ha propuesto desarrollar la investigación desde la perspectiva cuantitativa. De acuerdo con la situación sanitaria desarrollada durante el confinamiento, las restricciones de movilidad y ante las recomendaciones sanitarias (distancia de seguridad y límite de aforo, entre otras), a través de la metodología cuantitativa ha sido posible obtener información procedente de los ayuntamientos cumpliendo el conjunto de medidas sanitarias.

Como técnica para la obtención de la información se ha seleccionado la técnica de la encuesta, comúnmente conocida como la técnica por excelencia de la metodología cuantitativa y empleada como aquel “instrumento de especial utilidad para el estudio de las opiniones, las necesidades, las actitudes, los valores, las expectativas, así como para la realización de diagnósticos sobre la situación social de un determinado grupo o comunidad” (Mora, 2020, p. 141).

Para la realización de la encuesta, se ha optado por la modalidad de la encuesta autoadministrada, gracias a las potencialidades que ofrece internet en su distribución y reenvío rápidamente (Fox *et al.*, 2003). La creciente utilización de esta modalidad, “está motivado, sin duda, por sus características intrínsecas, como son la rapidez en la recogida de información, el bajo coste, la mejora en las respuestas (...), la exigencia mínima de personal y de recursos para realizar el trabajo de campo” (Díaz de Rada, 2012, pp. 195-205) entre otras. Entre gran libertad para la persona encuestada (Casas Anguita, Repullo y Donado, 2003) cabe destacar que, a esta se le otorga:

La posibilidad de reflexionar, de contestar a su ritmo, seleccionando su mejor momento y empleando el tiempo que precise, lo que facilita la consulta de documentos, archivos, etc. Al no existir encuestador, no se producen sesgos por su influencia, lo que implica una mayor garantía de anonimato que ayuda a que los entrevistados expresen unas respuestas más críticas, menos aceptadas socialmente (Díaz de Rada, 2012, p. 203).

En lo que respecta a las desventajas que presenta esta técnica, cabe señalar la desconfianza en la seguridad de la red (Manfreda y Vehovar, 2008), la baja tasa de respuesta (Mora, 2020), así como la propia influencia de otras personas sobre el encuestado o la incertidumbre sobre quién responde la encuesta a través de internet.

Por su parte, en lo que respecta al proceso de codificación de la información, el diseño de la encuesta permite establecer un sistema de categorías y subcategorías apriorísticas, es decir, surgidas con carácter previo a desarrollar el análisis y, con ello, plantear un estudio focalizado en los objetivos de la investigación. El diseño de la encuesta se realizó en base a la plataforma de Google Forms y organizada en base a tres bloques temáticos, a saber: a) teletrabajo; b) turismo; y c) iniciativas solidarias.

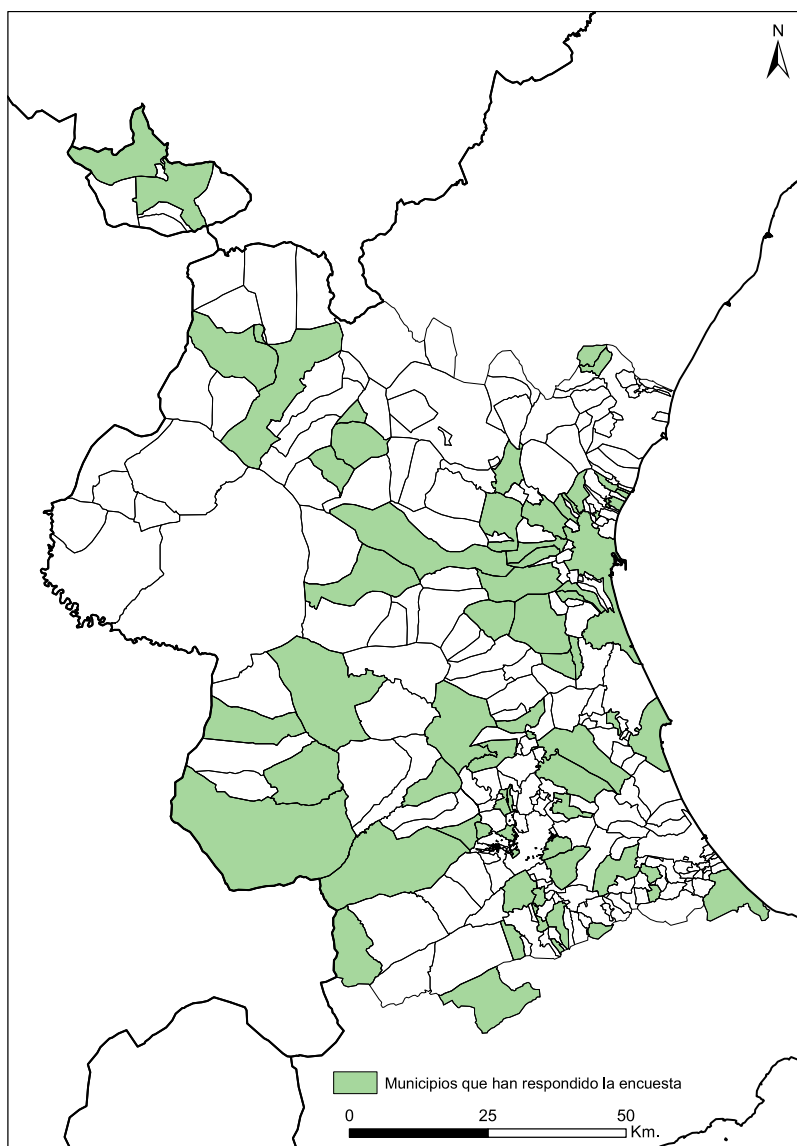
Para la difusión de la encuesta, a través de correo electrónico a través de la Diputación Provincial de Valencia (entidad financiadora del proyecto) se realizó un envío masivo del enlace con acceso a la encuesta en Google Forms al conjunto de AEDL's (Agencias de Empleo y Desarrollo Local) que forman parte de la Xarxa ADL de Divalterra, donde se indicó la realización de este estudio desde el Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local (IIDL) de la Universitat de València. Además del envío telemático, también se realizaron contactos telefónicos con todas las corporaciones locales de la provincia de Valencia para lograr una mayor tasa de respuesta.

En consecuencia, se obtuvieron un total de noventa y ocho cuestionarios distribuidos tal y como se presenta en la siguiente tabla:

Municipios por población 2019	Municipios			Población		
	Provincia	Encuestados	%	Provincia	Encuestados	%
Menos de 1.000	83	18	21,69	37781	9013	23,86
1.000-2.000	49	12	24,49	65614	16300	24,84
2.000-5.000	56	13	23,21	170983	38090	22,28
5.000-10.000	26	7	26,92	195311	55404	28,37
10.000-20.000	21	8	38,10	291351	110170	37,81
20.000-50.000	26	10	38,46	716691	250744	34,99
Más de 50.000	5	4	80,0	1087393	1012831	93,14
Total	266	72	27,07	2565124	1492552	58,19

Tabla 1. Municipios que han respondido la encuesta. Fuente: Pitarch y Fajardo (2021, p. 15).

Si atendemos a la distribución geográfica en las encuestas cumplimentadas, podemos observar que gran parte se localizan tanto en las comarcas de interior como en la zona de costa:



Mapa 1. Ayuntamientos y mancomunidades participantes en el estudio. Fuente: elaboración propia.

Además de las encuestas anteriormente referidas, la Diputación Provincial de València y la Generalitat Valenciana también las cumplimentaron, obteniendo un total de 90 cuestionarios válidos representando un total del 50,56% y, por tanto, obteniendo resultados representativos.

3. Resultados

En relación a los resultados del estudio realizado en la provincia de Valencia, estos muestran un gran papel de las entidades locales en el desarrollo de iniciativas solidarias, materializadas

en iniciativas, programas y otras medidas de carácter municipal destinadas a frenar o mitigar el avance del coronavirus.

De esta forma, el 70% de los ayuntamientos que respondieron a la encuesta desarrollaron al menos una iniciativa solidaria. Asimismo, el conjunto de iniciativas solidarias contabilizadas ascendió a un total de 114 medidas para luchar contra el coronavirus desde el ámbito municipal.

En relación a la implementación de las iniciativas solidarias, el 82% refirió desarrollarse sin la colaboración de otras entidades e instituciones, sino implementadas por una única entidad. No obstante, entre las entidades con la colaboración de otras entidades encontramos tanto colaboraciones entre administraciones públicas, aquellas realizadas con las entidades del tercer sector, entidades religiosas, así como colaboraciones desarrolladas con empresas privadas:

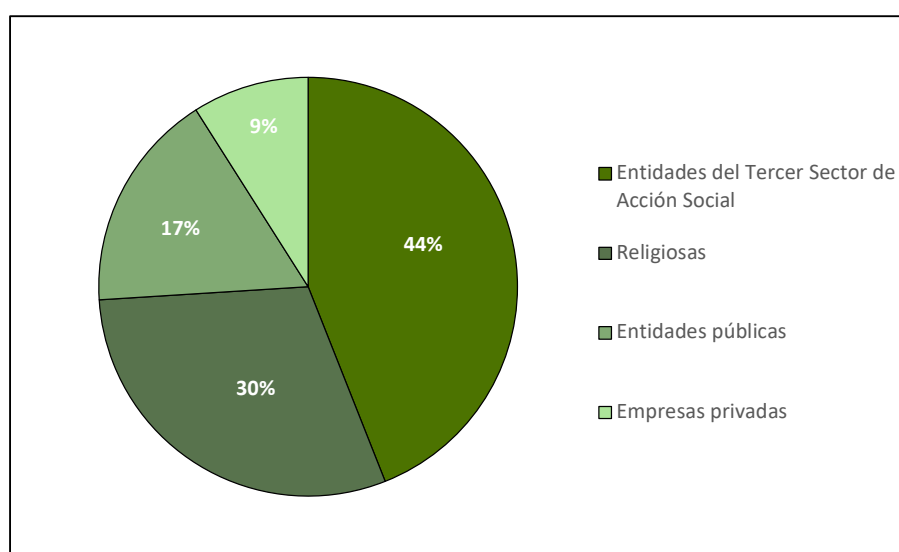


Gráfico 1. Entidades colaboradoras en el desarrollo de las iniciativas solidarias. Fuente: elaboración propia.

Desde el punto de vista del contenido de las iniciativas solidarias, éstas han mostrado una amplia diversidad en lo que respecta tanto a su temática como al colectivo al que están dirigidas. En este sentido, las iniciativas desarrolladas para mitigar y enfrentar los efectos derivados del virus han constituido el bloque mayoritario (35%), seguidas de las dirigidas a satisfacer las necesidades básicas (25%) y las consistentes en proporcionar ayudas económicas (20%), especialmente en el ámbito social y empresarial. En menor cantidad, también se han identificado iniciativas relacionadas con la limpieza y la desinfección (5%), la educación (4%) y aquellas relacionadas con el empleo (2%). Además de las anteriores, también se han identificado otros programas y servicios impulsados (9%), consistentes en favorecer la vida en comunidad y facilitar espacios de ayuda mutua y de voluntariado, como por ejemplo el foro local de participación ciudadana, proyecto la comunidad o transición en comunidad, entre otros programas desarrollados.

NECESIDADES BÁSICAS	N.º de iniciativas	AYUDAS ECONÓMICAS	N.º de iniciativas
Alimentación	13	Ayudas de emergencia desde servicios sociales ³	9
Compra a domicilio	11	Acceso y sostenibilidad del comercio local	11
Proveer medicación	4	Bonos comerciales y de hostelería	3
Recogida de ropa	1		

Gráfico 2. Número de iniciativas desarrolladas por categorías. Fuente: elaboración propia.

En lo que respecta al perfil de las personas destinatarias de dichas iniciativas solidarias, cabe señalar que con carácter general han estado dirigidas a personas en situación de vulnerabilidad, seguidas de aquellas iniciativas dirigidas a la ciudadanía en general. En último lugar, también se han identificado iniciativas dirigidas a la población activa, pero en menor medida que las anteriores:

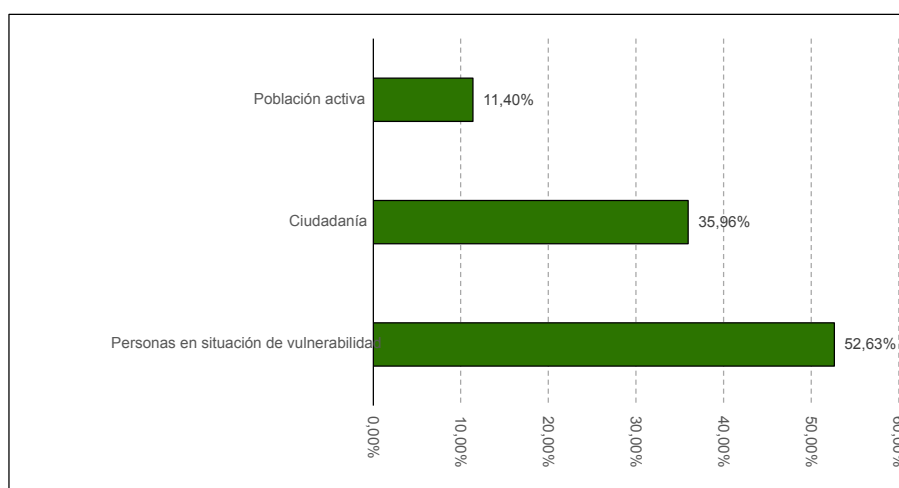


Gráfico 3. Personas destinatarias de las iniciativas solidarias analizadas. Fuente: elaboración propia.

Desde el punto de vista territorial, la escala territorial de actuación fundamentalmente se ha identificado con el ámbito local, seguido de la comarca y con carácter residual, el ámbito barrial, autonómico, estatal y provincial como puede apreciarse en el siguiente gráfico adjunto:

³ Relacionadas con la cobertura de las necesidades básicas (pagos de luz, agua y gas, entre otros).

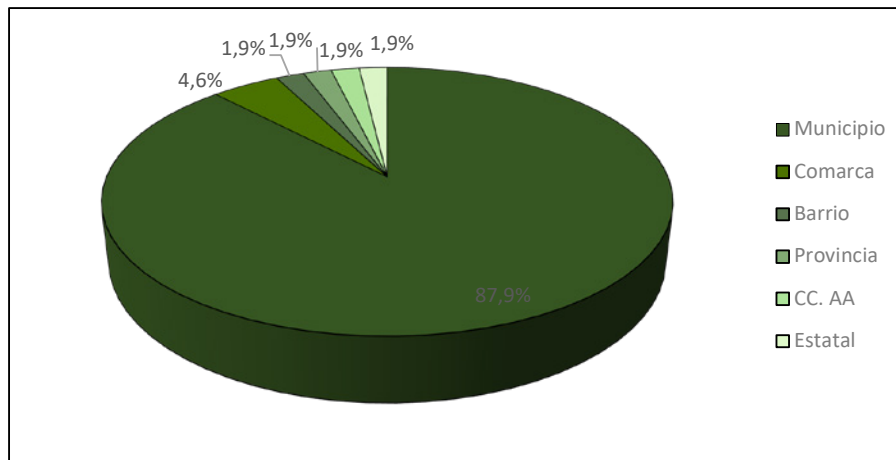


Gráfico 4. Escala territorial de implementación de las iniciativas solidarias analizadas. Fuente: elaboración propia.

Por su parte, en lo que respecta a la financiación de las iniciativas presentadas anteriormente, las entidades locales han supuesto la principal fuente de financiación (65,9%), seguidas de aquellas que han sido producto de donaciones (14,1%), aquellas financiadas por la Diputación provincial de Valencia (5,9%), iniciativas sin financiación (5,9%) y aquellas financiadas por otras entidades (5,9%). No obstante, también se han hallado iniciativas de las cuales se desconoce la fuente de financiación (2,4%).

4. Conclusiones

Los resultados previamente expuestos, muestran el papel estratégico de las corporaciones locales en la afrenta contra el coronavirus a partir del estudio de caso de la provincia de Valencia. Las ciudades se han mostrado desde la declaración del estado de alarma como un espacio donde el virus se ha propagado con mayor facilidad, pero al mismo tiempo, ha supuesto el lugar donde se han generado el conjunto de las respuestas para su mitigación.

Las entidades locales tienen un posicionamiento estratégico en la adopción de nuevos roles estratégicos y flexibles en la implementación de actuaciones, así como en la estructuración de nuevas sinergias con otras instituciones (bien en el ámbito local-local como en el ámbito local-supramunicipal); así como con otras entidades (tanto entidades del tercer sector de acción social como entidades privadas).

La crisis del coronavirus ha acelerado procesos dentro de la administración, como sucede con la administración electrónica, pero también ha brindado la oportunidad de hacer frente al reto del localismo o municipalismo en la provisión de respuestas a la amplia diversidad de necesidades y situaciones que acontecen en los diferentes municipios. Se ha trabajado desde una lógica individualista (etapa precovid) hasta otra marcada por una acciones coordinadas y colaboradoras entre los municipios (etapa covid y post-covid).

La crisis sanitaria desencadenada por la covid-19 ha permitido comprobar la ventaja de la escala local frente a otras escalas superiores a la hora de la gestión de iniciativas innovadoras y solidarias. Es por ello, que esto mismo se puede extrapolar a otro tipo de iniciativas (escalas superiores) tales como, innovación social, desarrollo local, cambio climático, etc. así como a otros territorios. En definitiva, el objetivo fundamental de todos ellos es la mejora

de la calidad de las personas. Asimismo, se ha podido comprobar como en las situaciones más complejas surgen procesos de colaboración con los que paliar los efectos negativos, directa o indirectamente, a la sociedad. Es por ello, que a partir de estas experiencias identificadas se puede trabajar en ampliar o incluso desarrollar nuevas iniciativas que permitan avanzar y crear un desarrollo local más fuerte, integrado e igualitario.

Referencias bibliográficas

- Blanco, I., Gomà, R. & Subirats, J. (2018). «El nuevo municipalismo: derecho a la ciudad y comunes urbanos», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 10(20), pp. 14-28.
- Díaz de Rada, V. (2012). «Ventajas e inconvenientes de la encuesta por Internet», *Papers*, 97(1), pp. 193-223.
- FEMP (2020). Acuerdo entre el gobierno de España y la Federación Española de municipios y provincias para contribuir desde los municipios a desarrollar una movilidad sostenible, la agenda urbana y políticas de cuidados y apoyo a la cultura. Recuperado a partir de <https://bit.ly/2M3LBEZ>
- Fox, J. *et al.* (2003). «Conducting research using web-based questionnaires: practical, methodological and ethical considerations», *International Journal of Social Research Methodology*, 6, pp. 167-180.
- Ladner, A. *et al.* (2019). *Patterns of local autonomy in Europe*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Manfreda, K.L. y Vehovar, V. (2008). «Internet surveys», en E.D de Leeuw; J.J. Hox y D. A. Dillman (eds.). *International Handbook of Survey Methodology*. Nueva York: Lawrence Erlbaum Associates y Asociación Europea de Metodología, pp. 264-284.
- Marí-Dell'Olmo, M. *et al.* (2021). «Socioeconomic Inequalities in COVID-19 in a European Urban Area: Two Waves, Two Patterns», *International Journal of Environment Research and Public Health*, 18, 1 - 12 <https://doi.org/10.3390/ijerph18031256>
- Mora, A. (2020). *Conocer para transformar. Métodos y técnicas de investigación en Trabajo Social*, Valencia, Tirant Humanidades.
- Navarro Gómez, C. *et al.* (dir.) (2021). «Los ayuntamientos ante la COVID-19. Análisis de las medidas locales ante la COVID-19 en municipios de la Comunidad de Madrid». Colección de Estudios de Políticas Públicas Locales: IX Informe. Universidad Autónoma de Madrid.
- Pitarch Garrido, M.D. y Fajardo Magraner, F. (coords.) (2021). *Innovación y resiliencia en la respuesta de la sociedad valenciana a la crisis pandémica de 2020. Temas clave: turismo, teletrabajo e iniciativas solidarias*, València, España, Publicacions Universitat de València.
- Subirats, J. (2016). *El poder de lo próximo. Las virtudes del municipalismo*, Madrid, Catarata.
- Subirats, J. y Martí-Costa, M. (2014). «Ciudades, vulnerabilidades y crisis en España». Fundación Pública Andaluza Centro de Estudios Andaluces: Consejería de la Presidencia, Junta de Andalucía: Sevilla.
- Velasco Caballero, F. (2021). «Competencias y poderes municipales a lo largo de la pandemia de COVID-19», *Anuario de Derecho Municipal*, 14, pp. 23-45.
- Zapata, Á. R. (2020). «La ciudad antes del COVID-19: La dimensión contextual de la pandemia», en C. Navarro Yáñez (coord.). *La ciudad antes, durante y después del COVID-19*. Sevilla, Fundación Pública Andaluza Centro de Estudios Andaluces, pp. 15-32.

Integración de los valores del paisaje urbano residencial de la CAPV en la gestión y ordenación territorial

Aida López Urbaneja¹, Arturo Azpeitia Santander²
y Victoria Azpiroz Zabala³

Resumen

Parte del territorio requiere una regeneración urbana, como los barrios residenciales de 1950-1975 que respondieron a la demanda de vivienda masiva. Hoy, estos desarrollos necesitan rehabilitarse y adecuarse a estándares de calidad, por lo que la imagen de la ciudad se está viendo modificada. Ante esto, la Cátedra UNESCO de Paisajes Culturales y Patrimonio (UPV/EHU) y el Dpto. de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes de Gobierno Vasco han elaborado una Guía de Paisaje tomando como muestra varias ciudades vascas para extraer los valores paisajísticos a proteger y problemas a subsanar.

Abstract

Part of the territory require urban regeneration such as the residential neighborhoods of 1950-1975 that responded to the demand for mass housing. Today, these developments need to be rehabilitated and adapted to quality standards, so the image of the city is being modified. Thus, the UNESCO Chair on Cultural Landscapes and Heritage (UPV/EHU) and the Department of Territorial Planning, Housing and Transport of the Basque Government have prepared a Landscape Guide taking as sample several Basque cities to extract the landscape values to protect and problems to correct.

Palabras clave

Guía Paisaje, Paisaje Urbano Residencial, Regeneración urbana, Urbanismo Cotidiano.

Keywords

Everyday Urbanism, Landscape Guide, Residential Urban Landscape, Urban regeneration.

¹ Licenciada en Ciencias Ambientales y Máster en Gestión del Paisaje, Patrimonio, Territorio y Ciudad por la Universidad del País Vasco (UPV/EHU); Coordinadora de la Cátedra UNESCO de Paisajes Culturales y Patrimonio de la UPV/EHU; aida.lopez@ehu.eus

² Doctor por la Universidad del País Vasco (UPV/EHU) en el Programa de Doctorado en Estrategias Científicas Interdisciplinarias en Patrimonio y Paisaje; Personal del Grupo de Investigación en Patrimonio Construido (GPAC) y de la Cátedra UNESCO de Paisajes Culturales y Patrimonio de la UPV/EHU; arturo.azpeitia@ehu.eus

³ Arquitecta por la Universidad del País Vasco (UPV/EHU); Técnica en estudios en Ordenación del Territorio, de la Dirección de Planificación Territorial y Agenda Urbana de Gobierno Vasco; v-azpiroz@euskadi.eus

1. Presentación de las guías de paisaje

Con el objetivo de desarrollar una herramienta que ayude a encaminar unas actuaciones Paisajísticas análogas a nivel territorial, pero afines a escalas de proximidad, surgen las Guías de Buenas Prácticas en Materia de Paisaje elaboradas por la Cátedra UNESCO de Paisajes Culturales y Patrimonio de la Universidad del País Vasco (UPV/EHU), bajo la Dirección Técnica del Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes de Gobierno Vasco.

Las Guías se conciben como **herramientas no vinculantes y flexibles**, que, con un sentido práctico, pretenden facilitar las labores a las diversas administraciones locales de la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV) y los equipos técnicos que las acompañan, **a la hora de afrontar actuaciones de regeneración, revitalización o restauración de ámbitos de interés paisajístico** muy concretos.

Teniendo en cuenta el devenir del Urbanismo y la Ordenación Territorial, se detectan Áreas de **Especial Interés Paisajístico que requieren de criterios de actuación y ordenación** por tratarse de áreas degradadas o deterioradas, o cuyos valores paisajísticos reclaman una revisión y priorización. Pero para ello, no se concibe una fórmula universal que conlleve una misma solución para la diversidad de casos existentes en todo el territorio. Al contrario, se parte de un análisis múltiple de casos que de forma comparativa dan como resultado un abanico de soluciones que se disponen en las Guías a través de ejemplos prácticos reales sobre los que las Administraciones puedan basarse y ser sugestionadas a la hora de abordar las nuevas actuaciones y estrategias de forma integral.

Actualmente, la primera de las Guías, que se centra en las necesidades y potencialidades que presentan los desarrollos residenciales de la segunda mitad del siglo XX -tras una revisión por pares- está en proceso de diseño y maquetación, por lo que pronto verá la luz y tratará de generar coherencia entre las medidas que los diversos municipios de la CAPV quieran adoptar a la hora de afrontar una mejora paisajística de los ámbitos de estudio. Esta Guía pretende ser la primera de una serie que estudie otras Áreas de Especial Interés Paisajístico.

1.1 *Investigación aplicada sobre ámbitos y realidades concretas*

Uno de los puntos positivos de las Guías de Buenas Prácticas en Materia de Paisaje es el calado realista de las mismas, que, a pesar de ser herramientas no vinculantes, se basan en hechos concretos y necesidades existentes que desde la Ordenación Territorial han de abordarse.

El equipo científico encargado de la elaboración de las Guías -quienes presentan estas líneas reflexivas para el CIOT X- se pregunta sobre el papel de la ciencia en el suceder del mencionado reto: ¿Cómo son los puentes entre ciencia y sociedad actualmente? ¿quién(es) los construyen? ¿a iniciativa de quién(es) se construyen? Y lo más importante de todo: ¿funcionan?

Ante el preocupante escenario marcado por un Antropoceno en el que los procesos de cambio global representan uno de los mayores desafíos del siglo XXI para nuestra sociedad (Funtowicz y Ravetz, 1993), debemos atender de cerca al riesgo sobre el bienestar humano derivado no solo de las perturbaciones que han sobrevenido a los sistemas naturales, sino también a los procesos de degradación o deterioro de muchos de nuestros ámbitos urbanos, el fastuoso devenir de los territorios de amortiguación de las periferias urbanas donde la frágil transición entre lo urbano y lo rural precisa de atención, así como a las áreas cuyos valores paisajísticos singulares requieren de protección debido a su decisiva implicación sobre las identidades locales.

Es por ello, que la comunidad científica está de acuerdo con la **necesidad de adoptar un rol activo sobre la provisión de conocimiento científico** que pueda ayudar a abordar estos

desafíos y ayudar así a la sociedad a transitar hacia territorios más sostenibles y resilientes (Lubchenco, 1998; DeFries *et al.*, 2012; Ellison, 2016; Mastrángelo *et al.* 2019). Tal y como formulaba López-Rodríguez *et al.* (2020) en su reflexión que daba apertura al Monográfico sobre la interfaz *Ciencia-gestión-sociedad*, “se necesitan urgentemente nuevos enfoques científicos que ayuden a mejorar el impacto del conocimiento científico en las políticas y la sociedad” (Funtowics y Ravetz, 1993; Gibbons *et al.* 1994; Lubchenco, 1998; Nowotny 2001; Lawrence, 2015; Watson *et al.* 2018).

Las Guías, por tanto, surgen con la misión principal de ofrecer **pautas sobre ámbitos entendidos como espacios de relación** donde existen múltiples variables que atender. Las intervenciones requieren de planteamientos integrales y transversales que abarquen todas las escalas territoriales, pero se considera indispensable mantener el rumbo centrado en la escala de las personas que habitan los lugares, pues buscan asegurar la calidad de vida de la población a la hora de abordar los retos que sobresalen de las políticas de desarrollo territorial.

2. Contribución a las políticas de paisaje en ordenación y planificación territorial

Uno de los objetivos que se marca la Cátedra UNESCO de Paisajes Culturales y Patrimonio de la UPV/EHU en su Convenio fundacional se centra en dar apoyo al Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes de Gobierno Vasco. Y más concretamente, en la contribución a las políticas de Paisaje que desde el propio departamento impulsan. Esta colaboración se ha dado en forma de análisis sobre los instrumentos de planificación que a nivel local han abordado el reto paisajístico a través de los Planes de Acción del Paisaje (PAP), pero también, en forma de desarrollo de nuevas herramientas que establezcan unos criterios de mejora paisajística generales para ámbitos muy concretos, es decir, las mencionadas Guías.

Tras la adhesión de Euskadi al Convenio Europeo del Paisaje⁴, la entrada en vigor en la CAPV del Decreto 90/2014 sobre Protección, Gestión y Ordenación del Paisaje⁵ y la publicación de las actualizadas Directrices de Ordenación Territorial (DOT)⁶, se hace inapelable el compromiso adquirido por Gobierno Vasco a la hora de promover diversas acciones en apoyo al ámbito del Paisaje y especialmente incluyendo la gestión del paisaje a través de los instrumentos de Ordenación Territorial:

“El paisaje debe ser una referencia en la ordenación del territorio, y ha de tenerse en cuenta de manera integral, considerando tanto los paisajes sublimes como los cotidianos, con medidas de protección de los más frágiles y restauración de los degradados” (Gobierno Vasco, 2019: 92).

Por ello, son trascendentales los resultados que derivan del Convenio de colaboración entre ambas entidades, la Viceconsejería de Planificación Territorial y Agenda Urbana y la Cátedra UNESCO de Paisajes Culturales y Patrimonio. Ambas, en su sintonía contributiva se apoyan para seguir impulsando unas políticas de ordenación y gestión en materia de paisaje, y no

⁴ **Convenio Europeo del Paisaje** (Florenca, año 2000). Disponible en: https://www.mapa.gob.es/es/ desarrollo-rural/planes-y-estrategias/desarrollo-territorial/090471228005d489_tcm30-421583.pdf

⁵ **Decreto 90/2014 sobre Protección, Gestión y Ordenación del Paisaje en la Ordenación del Territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco**. Disponible en: <https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/bopv2/datos/2014/06/1402623a.shtml>

⁶ **Capítulo IV de las DOT (Paisaje, Patrimonio cultural y natural, y Recursos turísticos)**. Disponible en: https://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/dots_nuevo/es_def/adjuntos/DOT-LAG-2020/1_Memoria.pdf

únicamente de protección y puesta en valor, como era habitual hasta ahora. Estamos hablando por tanto de nuevas formas de co-aprendizaje y co-producción entre diferentes tipos de actores (en este caso, públicos), que proporcionan un marco de colaboración para que se dé un diálogo constructivo y eficaz entre la ciencia, la gestión y la sociedad (López-Rodríguez, 2020), que contribuye principalmente a apoyar procesos de regeneración urbana y a alcanzar Objetivos de Desarrollo Sostenible (UN, 2015).

2.1 *Justificación de la Guía sobre desarrollos residenciales del s. XX*

En el marco del Convenio de colaboración, ambas entidades ponen el foco en la rehabilitación y regeneración urbana de los desarrollos residenciales de mediados del s. XX (1950-1975). El hecho de que, en la CAPV, al igual que en muchas otras Comunidades Autónomas, la población habite en ciudades cuyos **entornos urbanos están caracterizados por un parque inmobiliario envejecido**, hace que la primera Guía nazca con el objetivo principal de perfilar un instrumento metodológico con el que afrontar el reto de sistematizar el conjunto de actuaciones que requieren a nivel paisajístico los desarrollos urbanos residenciales. Todo ello, con el objetivo de promover una mejora integral y la toma de medidas basadas en el análisis de las características, las singularidades y problemáticas que definen a estos desarrollos.

2.1.1 Breve caracterización del paisaje urbano residencial

La primera Guía de buenas prácticas en materia de Paisaje centra su mirada en los *mass housing estates* o desarrollos residenciales (colectivos) que fueron construidos durante la segunda mitad del S. XX principalmente en las periferias urbanas con el objetivo de promover un gran número de viviendas para dar respuesta a las necesidades poblacionales y migratorias del momento. Esta producción masiva de vivienda colectiva responde precisamente a los requerimientos de la industrialización derivado de lo cual se vislumbran rasgos comunes en la mayoría de ciudades europeas.

Actualmente son multitud los estudios que abordan el reto de atender a las necesidades que requiere este desarrollo urbanístico en base a los estándares de calidad actuales y en función del devenir y obsolescencia que han tenido (Diez Medina, 2015; García Vázquez *et al.* 2016; Urban, 2012). Algunos realizan incluso análisis desde la escala de proximidad para establecer una serie de conclusiones para cada caso; en Madrid (López de Lucio, 2013), Barcelona (Sotoca, 2012) o en la versión comparada de casos como Zaragoza, Madrid y Barcelona (Monclús, 2017). Siguiendo esta última línea, la Guía que presentamos hace una comparativa entre diversos desarrollos residenciales de grandes poblaciones dentro del territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco, concretamente en Errenteria, Bilbao y Vitoria.

Teniendo en cuenta las particularidades locales estudiadas desde la escala de proximidad a nivel de barrio y de edificio, en la Guía se exponen **los rasgos generales de los desarrollos que se pueden diferenciar claramente en dos generaciones**. Una primera en la que los conjuntos de vivienda se caracterizaron por un diseño urbano que en algunos países comenzó en los años 20, aunque en el ámbito de estudio de la Guía -restringida a la CAPV- no llega hasta la década de los años 50. Y, por otro lado, una segunda generación en la que predomina el urbanismo funcionalista tras darse una demanda exponencial del parque edificado.

Pero, además de la época en la que se desarrollaron, **hubo una serie de lógicas de crecimiento que contribuyeron en su día a consolidar la imagen de estos barrios**; desde aquellas que aún tensionan la trama urbana, como el relieve y la localización, hasta los procesos mi-

gratorios o políticas de crecimiento urbano que influyeron en la evolución del lugar e incluso las necesidades que en su día perpetuaban el modelo de calidad de vida.

2.1.2 Contexto socio-histórico de los desarrollos residenciales de la CAPV

En el contexto mencionado, el esfuerzo del urbanismo de la época se centró en dotar de una vivienda digna a las familias con rentas bajas. Durante esa época, muchas localidades se encontraban en un periodo de desarrollo industrial inconmensurable que conllevó un gran crecimiento de la población. Por ello, hubo importantes movimientos migratorios hacia ámbitos desarrollados, entre los que se encontraba Euskadi (Martín, Malmusi, Bacigalupe y Esnaola, 2012). Pero, además, en la misma época (comienzos de la segunda mitad del S. XX) se debe tener en cuenta que hubo un disparo de la natalidad que hizo aumentar aún más la población.

Ante tal necesidad, **los polígonos libres de las periferias urbanas y ensanches que estaban acogiendo el impulso en materia económica e industrial se vieron en el foco para disponer en masa de nuevas tipologías arquitectónicas** como las torres o los bloques lineales de gran altura.

La realidad social de la población entrante en estas viviendas repercutió en el devenir y en la toma de decisiones sobre el diseño de los nuevos desarrollos. Fue ardua la tarea para garantizar unos niveles de condiciones de habitabilidad e igualdad dignos -más teniendo en cuenta la topografía accidentada de las zonas periurbanas de muchos municipios-, pero, aun así, **no se pudo evitar que la población migrante se fijara en barrios marginales o que surgieran reacciones xenófobas** a tal hecho (Castells, 2018).

La producción de vivienda masiva en base a unos estándares de calidad de la época -no comparables a los actuales- conformaron por tanto los polígonos que aparecieron con la Ley del Suelo de 1956 con el objetivo de “distribuir de manera justa y equilibrada las cargas y los beneficios del proceso urbanístico” (Martínez Callejo, 2009), pudiéndose dar así alojamiento a la población proveniente del éxodo rural.

2.1.3 Obsolescencia de los desarrollos residenciales en base a los estándares de calidad actuales

Los barrios objeto de estudio requieren por lo general de dos tipos de intervenciones en base a los estándares de calidad actuales:

Por un lado, en cuanto al **espacio construido**, se precisan actuaciones de rehabilitación que solventen los problemas y necesidades relacionadas con el confort, eficiencia energética y accesibilidad de las edificaciones, además de reparar en los elementos de contaminación visual y perceptiva que han enturbiado la visión de la arquitectura y urbanismo del S. XX como paisaje característico que ofrecen estos desarrollos.

En segundo lugar, en referencia al **entorno urbano** en el que se encajan las edificaciones, la accesibilidad es uno de los principales retos a los que se enfrentan muchos de los desarrollos residenciales establecidos en la CAPV (y que en la mayoría de ocasiones se particularizan por un desarrollo en ladera). Para ello, se debe asumir el impacto de las bolsas de aparcamiento y el tráfico rodado en superficie, así como los obstáculos en la continuidad de sus itinerarios peatonales y áreas verdes a la hora de abordar las **regeneraciones urbanas** que pueden llegar a englobar los ámbitos completos.

3. Metodología para desarrollar un diagnóstico y propuesta de actuación sobre los desarrollos residenciales

Con el objetivo de facilitar la lectura integral sobre los desarrollos residenciales de vivienda⁷, la Guía define una serie de **indicadores, criterios y objetivos con los que elaborar una correcta diagnosis** de la situación y **poder asumir así el reto** de elaborar propuestas de mejora integrales como las que aparecen ejemplificadas en el propio documento.

La metodología se fundamenta en la **escala de proximidad de la unidad edificatoria, pero sin perder de vista el propio barrio y su interrelación con la trama circundante**, así como la dotación de equipamientos o elementos básicos (plazas, parques, paseos, etc.) que son necesarios tener en cuenta a la hora de facilitar el desarrollo de la vida cotidiana⁸. Se trata de generar un constructo único basado en las prácticas sociales cotidianas para entender la no-neutralidad de los paisajes y fortalecer las relaciones sociales en cada determinado lugar (López *et al.* 2020, p.3).

Para ayudar a las Administraciones y equipos técnicos, se elaboran y exponen 3 fases de análisis que se anima a seguir paso por paso:

- **Indicadores** para determinar cuál es la tipología de desarrollo residencial a la que pertenece el barrio en su caso.
- **Criterios** (a modo de check-list) para evaluar las problemáticas predominantes en base a los estándares de bienestar y calidad de vida actuales y que pretenden activar la reflexión y conducir un pensamiento crítico sobre el estado del caso.
- **Objetivos** de calidad en materia paisajística sobre los que establecer los retos y que se diferenciar en función del horizonte a alcanzar y los agentes contribuyentes y con competencias en sí mismo.

3.1 Indicadores para determinar la tipología de desarrollo residencial

Los indicadores descriptivos -que se agrupan en tres grandes áreas temáticas y en varias categorías- sirven para medir los parámetros de análisis, tanto cuantitativos como cualitativos.

- Los indicadores relacionados con el área temática de **Desarrollo y localización** se encaminan a evaluar la evolución de los conjuntos residenciales en base a su posición como áreas centrales o satélites aislados de la periferia.
- Los indicadores relacionados con el **Relieve y entorno** subrayan la importancia del relieve geomorfológico para evaluar las repercusiones que han tenido a la hora de determinar la trama urbana o los espacios libres.
- Finalmente, los indicadores sobre las **Singularidades**, buscan destacar los elementos perceptivos y cualitativos más característicos de estos barrios y que los identifican como paisajes urbanos residenciales.

⁷ Para profundizar sobre el tema de análisis, se recomienda entre otros, la lectura de Azpeitia, *et al.* 2018 y Benedet, *et al.*, 2020.

⁸ Para evidenciar la complejidad de las prácticas llevadas a cabo en la cotidianeidad es necesario utilizar una metodología que no invisibilice la realidad cotidiana de parte de la población (Muxí *et al.* 2011 p:125). Con esta sensibilidad, un referente de gran valor aplicado a casos de estudio en el País Vasco lo encontramos en la tesis doctoral “PATRIMONIO RESIDENCIAL URBANO DEL SIGLO XX: hacia un protocolo de valoración y gestión inclusiva” (Benedet, 2019).

3.2 Criterios para evaluar las problemáticas

Para entender cuál es la necesidad de actuación sobre los barrios objeto de análisis, la Guía ofrece un desglose de criterios de evaluación teniendo en cuenta la heterogeneidad de factores que afectan a la obsolescencia de los desarrollos residenciales. Cada criterio, presenta a su vez, un listado de elementos cuya identificación es necesaria para poder determinar el conflicto. Todos los elementos son diferenciados en función de si deben ser analizados a la escala de la unidad edificatoria o del conjunto del barrio.

Los criterios que propone la Guía para evaluar las problemáticas predominantes son:

- Criterios **visuales y perceptivos**
- Criterios de **confort y eficiencia energética**
- Criterios de **accesibilidad universal**
- Criterios de **calidad funcional e inclusión social**
- Criterios de **movilidad sostenible y saludable**
- Criterios de **conectividad socioecológica**

3.3 Objetivos de calidad en materia paisajística

Por último, los objetivos de calidad se definen teniendo en cuenta que se está atendiendo a una escala de Ordenación de proximidad, la escala local, por lo que se tiene en cuenta que el principal punto de entrada será la Normativa Urbanística y las actuaciones de regeneración, rehabilitación e integración, que servirán como herramientas a través de las que llegar a asumir el desafío.

Los objetivos se diferencian en función de:

- Objetivos de **Ordenación y Gestión**.
- Objetivos de **Protección**.

4. Casos de estudio de la CAPV

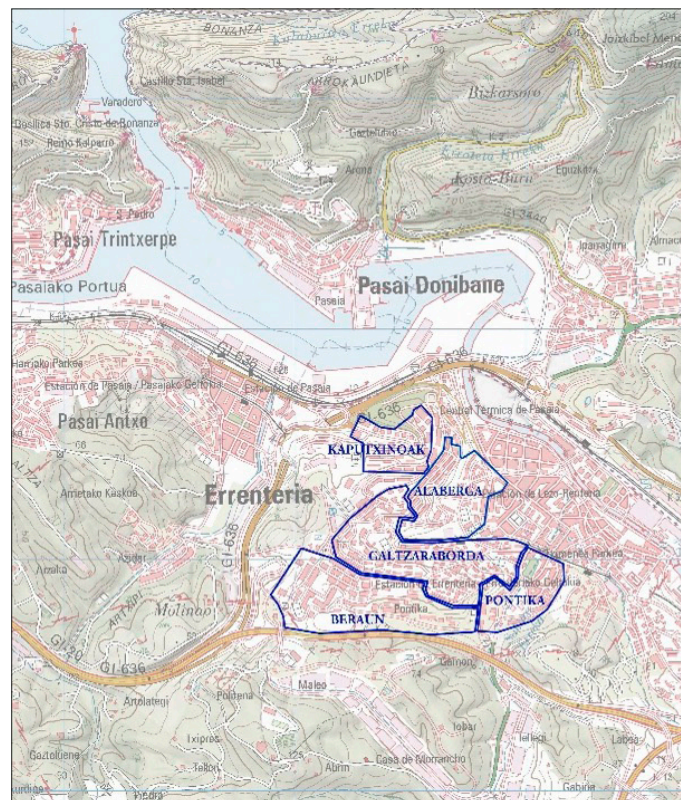
Las áreas de estudio escogidas para su análisis, de las cuales se ha extraído la metodología planteada, fueron seleccionadas por su carácter dispar y por abarcar un amplio espectro de la realidad acaecida no solo en la Comunidad Autónoma, sino también en muchas ciudades a nivel estatal. **Cada una de ellas contiene una serie de rasgos concretos que, como modelos, se replican en otros desarrollos residenciales de similares características⁹.**

Todos los casos son caracterizados en función de los indicadores establecidos y se enumeran las problemáticas predominantes, que en muchos casos coinciden. Ello conlleva, que el último capítulo de la Guía, centrado en las propuestas de mejora integrales, no se plantee una diferenciación, sino que **los ejemplos de buenas prácticas** recogidos sirven para todos los casos porque **se esbozan teniendo en cuenta los rasgos paisajísticos predominantes de los barrios estudiados.**

⁹ Aun así, cabe decir que, en caso de ampliar el análisis sobre otros casos, aumentaría la riqueza a la hora de identificar problemáticas y, por tanto, establecer propuestas de mejora paisajística.

4.1 Errenteria

Destaca como un ejemplo de **villa industrial** dentro del territorio histórico gipuzkoano con un **desarrollo predominantemente en ladera**. La Guía ofrece un análisis sobre los barrios de Alaberga, Galtzaraborda, Kaputxinoak, Beraun y Pontika, cuyo desarrollo va desde los años 50 a finales de los 90. La realidad ocurrida en estos barrios -con su amplia diversidad en cuanto a tipologías edificatorias, que va desde la vivienda obrera a los bloques lineales o torres en altura- se dio, igualmente, en muchas de las villas industriales que tuvieron que dar respuesta de forma rápida al boom migratorio.



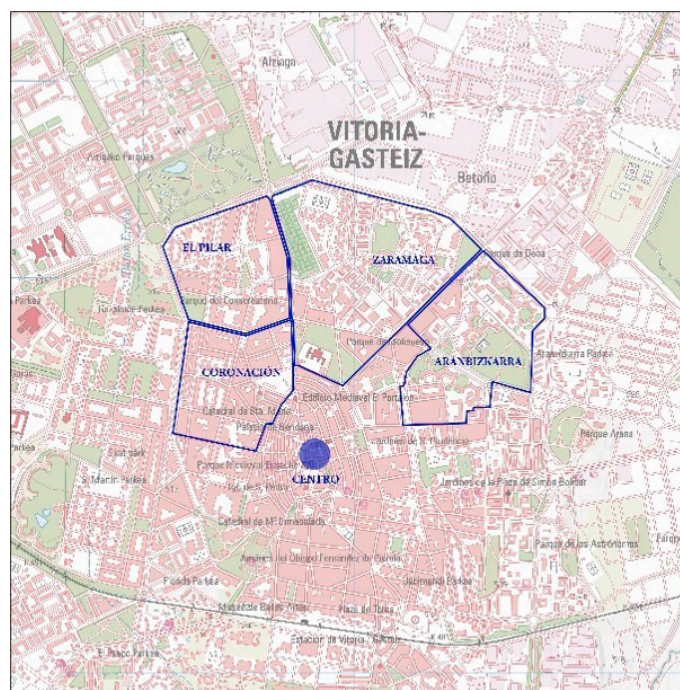
Delimitación de los ámbitos de estudio en Errenteria.



Vista del conjunto de Pontika (Errenteria). Fuente: Javier Recuerda Reina.

4.2 Vitoria-Gasteiz

La capital de provincia y de la Comunidad Autónoma destaca por su **desarrollo en planicie**. El conjunto de polígonos surgió íntimamente **ligado a la trama del ensanche de la ciudad**, a sus viales de entrada y salida principales, de tal forma que conformaron en su conjunto una amalgama de bolsas periféricas a modo de aureola. La Guía se centra en los barrios de Coronación, Zaramaga, El Pilar y Aranbizkarra cuyo crecimiento se da entre 1950 y 1980.



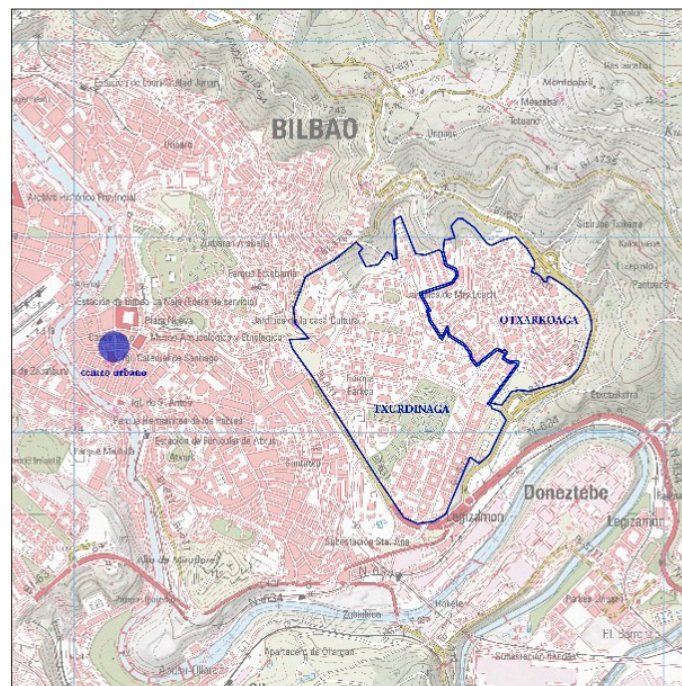
Delimitación de los ámbitos de estudio en Vitoria-Gasteiz.



Vista del conjunto de El Pilar (Vitoria-Gasteiz).
Fuente: Archivo Municipal de Vitoria-Gasteiz

4.3 Bilbao

Es un notorio ejemplo del crecimiento que se dio en las **cabeceras comarcales cuya industrialización marcó un antes y un después** en la historia de su desarrollo urbanístico. En este caso, a diferencia de los anteriores, los nuevos barrios residenciales crecieron en un límite periurbano hasta el momento rural y cuya ladera accidentada marcó la disposición de los bloques de viviendas. Tanto Otxarkoaga como Txurdinaga (1950-1980), sirven para ejemplificar las diversas formas en las que el espacio urbano se adaptó a las necesidades de la época.



Delimitación de los ámbitos de estudio en Bilbao.



Vista del conjunto de Otxarkoaga recién edificado. Fuente: Martínez Callejo, 2009

5. Propuestas de mejora paisajística

A continuación, se enumeran las propuestas de mejora que son establecidas para los casos estudiados y que se desarrollan y ejemplifican en la Guía:

1. Elaboración de un catálogo de materiales, revestimientos y criterios compositivos de los elementos constructivos y arquitectónicos
2. Rehabilitación energética adaptativa de la envolvente de los bloques de viviendas
3. Instalación integrada de ascensores exteriores en los bloques de viviendas
4. Integrar ambiental y urbanísticamente las bolsas de aparcamiento
5. Instalación integrada de ascensores públicos y rampas
6. Instalación de áreas de juego y adaptación de recorridos para optimizar las condiciones de seguridad de los espacios libres de tránsito
7. Determinación, mejora y optimización de espacios públicos nucleares
8. Regulación de la contaminación visual en planta baja y fachadas urbanas
9. Revitalización y mestizaje de usos en plantas bajas
10. Identificación y puesta en valor del patrimonio cultural
11. Reforzar los itinerarios (conectores) y espacios libres (nodos) ecológicos

6. Resultados de las propuestas de mejora

Cabe destacar que lo valorable de la Guía son las Directrices y recomendaciones específicas que se expresan de forma sucinta con tal de que el listado de propuestas de mejora relatado en el anterior capítulo pueda tener cabida en las Ordenanzas de Edificación y Urbanización (Ley 2/2016).

El objetivo de la Guía, es, al fin y al cabo, ofrecer a través de ejemplos cercanos, tangibles y modestos en su gran mayoría, formas de acometer los retos de regeneración que requieren los desarrollos residenciales de la segunda mitad del S. XX que se basan principalmente en:

- **A escala edificación: Proteger la imagen clara y característica del conjunto de los edificios y del barrio**, especialmente a través de la revisión y/o conservación de los elementos identitarios de su fachada. En los casos en los que estos elementos se repiten de forma generalizada en los edificios, la imagen particular de cada bloque pasa a ser la imagen colectiva del barrio. El tratamiento de fachadas y medianeras, es decir, composición, materiales y colores, así como los nuevos elementos, volúmenes, cierres

e instalaciones que se disponen en las fachadas, han de ser objeto de estudio, para que no generen discordancias con los elementos arquitectónicos característicos del conjunto. En conclusión, se considera imprescindible que las Ordenanzas de Edificación del municipio se orienten desde esta perspectiva.



Fachada original sin alteraciones volumétricas en balcones.



Tratamiento unificado de color en fachada en el Pilar (Vitoria-Gasteiz).



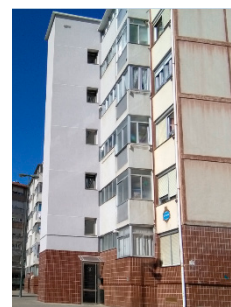
Barrio de Zaramaga (Vitoria-Gasteiz), con su clara presencia del ladrillo caravista como protagonista.



Intervención en fachada en Txurdinaga (Bilbao).

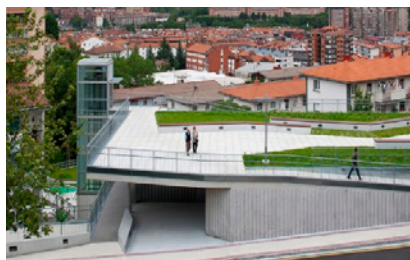


Solución para tendedero en Aranbizkarra (Vitoria-Gasteiz).



Instalación de ascensores en Otxarkoaga (Bilbao).

- **A escala barrio: Ordenar los espacios públicos atendiendo al carácter social, cultural y natural** de los mismos para que funcionen como áreas aglutinadoras. Además, en los barrios donde no hay una identidad clara, ayudará a crear hitos en el lugar. Los problemas de accesibilidad en estos barrios, la inactividad de muchas plantas bajas, el impacto de los viales y bolsas de aparcamiento, así como la falta de espacios públicos de relación adaptados a los requerimientos poblaciones subrayan la necesidad de mirar a la cotidianidad en el uso de estos conjuntos residenciales para entender cuál es su acaecer diario. Por ello, priman las estrategias de integración paisajística de los espacios públicos, las maniobras que faciliten la conectividad socioecológica y el mestizaje de usos. Es fundamental que la Ordenanzas y planes de urbanización del municipio vayan en este sentido, regularizando los elementos edificatorios que confieren la imagen del conjunto, priorizando la naturalización y singularización de los espacios libres y la mejora de los recorridos peatonales.



Soterramiento de aparcamiento en Galtzaraborda (Errenteria).
Fuente: Vaum arquitectura



Establecimiento de zona de juegos en pendiente en el barrio de Otzarakoaga (Bilbao).



Vinilos sobre escaparates de locales vacíos en Vitoria-Gasteiz.
Fuente: Gasteizhoy.com



Diseño de área inundable de bioretención en zona de estacionamiento (Vitoria-Gasteiz)



Disposición en ladera de ascensor en Alaberga (Errenteria). Fuente: Aitori Estévez



Formación de montículos en parterres y plantación en Zaramaga (Vitoria-Gasteiz).

7. Conclusiones y discusión

Las Guías de Buenas Prácticas en Materia de Paisaje, se establecen por tanto como herramientas que ofrecen un acompañamiento a las Administraciones locales y a los equipos técnicos a la hora de abordar las estrategias de regeneración de los barrios residenciales del S. XX.

Se debe tener en cuenta que el documento en sí se ha basado en los casos estudiados según los cuáles se ha establecido un número concreto de propuestas (11) y que, de preverse una ampliación de casos, es probable que esta cuantía se ampliara con tal de acogerse a nuevas necesidades que pueden haberse omitido.

Cabe destacar especialmente el afán cooperativo y colaborativo entre la Administración Pública (Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes de Gobierno Vasco) y la Academia (Cátedra UNESCO de Paisajes Culturales y Patrimonio de la Universidad del País Vasco) a la hora de abordar el reto de elaborar la Guía y tratar de explicar las debidas medidas a adoptar basándose en hechos concretos para ofrecer una mejor calidad metodológica y por tanto, asegurar la aplicabilidad de la misma.

Es factible que la primera Guía de Buenas Prácticas en Materia de Paisaje, centrada en los desarrollos residenciales de 1950-1975 vea la luz próximamente, por lo que hace falta esperar a la respuesta que las Administraciones den a la herramienta para acabar de atesorar cuál de pertinente es y el alcance de la misma.

Referencias bibliográficas

- Azpeitia, A.; Azkarate, A.; De la Fuente, A. (2018). Historic Urban Landscapes: A Review on Trends and Methodologies in the Urban Context of the 21st Century. *Sustainability*. 10, MDPI, 2018.
- Benedet, V. (2019). Patrimonio Residencial Urbano del Siglo XX: hacia un protocolo de valoración y gestión inclusiva. Casos de estudio en el País Vasco. Tesis Inédita, UPV/EHU. 2019.
- Benedet, V.; Azpeitia, A.; Azkarate, A. (2020). Landscape and Urbanism in the 21st Century. Some reflections on the state of affairs. *ACE Architecture, City and Environment*. 15 - 43, UPC.
- Castells Arteche, L. (2018). “Introducción” en Gipuzkoa, inmigración e integración. Las migraciones internas y su aportación al desarrollo de Gipuzkoa (1950-1977). Fundación Ramón Rubial.
- Disponible en: <https://www.gipuzkoa.eus/documents/4558908/0/2018101712533+++Las+migraciones+Internas+y+su+aportaci%C3%B3n4.pdf/35660a65-620b-2754-e8da-eb6b37059920>
- De Fries, R. S. D., Ellis, E. C., III, F. S. C., Matson, P. A., II, B.L.T., Agrawal, A., *et al.* (2012). Planetary Opportunities: A Social Contract for Global Change Science to Contribute to a Sustainable Future. *BioScience* 62(6). 603-606.
- Ellison, A. (2016). It's time to get real about conservation. *Nature* 538, 141.
- Diez Medina, C. (2015). El legado de la vivienda moderna/ Modernist Mass Housing Legacy. *Zarch: Journal of interdisciplinary studies in architecture and urbanism*, 5.
- ELLISON, A. (2016). It's time to get real about conservation. *Nature* 538, 141.
- Funtowicz, S., Ravetz, R. (1993). «Science for the post-normal age», en *Futures* 25(7). 739-755
- García Vazquez, C. *et al.* (2016). Intervención en barriadas residenciales obsoletas. Manual de buenas prácticas. Madrid: Abada.
- Gibbons, M., Limoges, C. Nowotny, H., Schwartzman, S., Scott, P., Martin, T. (1994). *The New Production of Knowledge The Dynamics of Science and Research in Contemporary Societies*. Sage Publications, Londres, Reino Unido.
- Gobierno Vasco (2019). Directrices de Ordenación Territorial (DOT). Departamento de Planificación Territorial Vivienda y Transportes.
- Lawrence, R. J. (2015). Advances in transdisciplinarity: Epistemologies, methodologies and processes. *Futures* 65, 1-9.
- López, A.; De la Fuente, A. (2020). Activación de los núcleos rurales a través del diálogo social para la gestión sostenible del paisaje en la Reserva de la Biosfera de Urdaibai. *Ecosistemas* 29(1). 1924 [Enero-Abril 2020]. <https://doi.org/10.7818/ECOS.1924>
- López, R. (2013). Vivienda colectiva, espacio público y ciudad. Evolución y crisis en el diseño de tejidos residenciales 1860-2010. En *URBS: Revista de estudios urbanos y ciencias sociales*, ISSN-e 2014-2714, Vol. 3, Nº. 2, pp. 159-161
- López-Rodríguez, M. D., Ametzaga-Arregi, I., Viota, M., Cabello, J. (2020). Interfaz ciencia-gestión-sociedad en el ámbito de la conservación: avances conceptuales y metodológicos. *Ecosistemas* 29(1).1965. <https://doi.org/10.7818/ECOS.1965>
- Lubchenco, J. (1998). Entering the Century of the Environment: A New Social Contract for Science. *Science* 279:491-497.
- Martín, Malmusi, Bacigalupe y Esnaola (2012). Migraciones internas en España durante el siglo XX: un nuevo eje para el estudio de las desigualdades sociales en salud. *Gac Sanit* 26(1), pp: 9-15.
- Martínez Callejo, J. (2009). Tesis doctoral “Bilbao. Desarrollos urbanos. Ciudad y forma (1960-2000)”. Gobierno Vasco / Eusko Jaurlaritz

- Mastrángelo, M.E., Pérez-Harguindeguy, N., Enrico, L., Bennett, E., Lavorel, S., Cumming, G.S., *ET AL.* (2019). Key knowledge gaps to achieve global sustainability goals. *Nature Sustainability* 2:10.
- Monclús, J. dir. (2017). Nuevos retos para las ciudades españolas: el legado de los conjuntos de vivienda moderna y opciones de su regeneración urbana. Especificidad y semejanzas con modelos europeos. Proyecto BIA2014-60059-R.
- Muxí Martínez, Z., Casanovas, R., Cicoletto, A., Fonseca, M., Gutiérrez Valdibia, B. (2011). “¿Qué aporta la perspectiva de género al urbanismo?”, en *Feminismo/s*, revista del Centro de Estudios sobre la Mujer de la Universidad de Alicante. Núm 17, pp. 105-129. (Comunidad Valenciana)
- Nowotny, H., Scott, P. B., Gibbons, M. T. (2001). *Re-Thinking Science: Knowledge and the Public in an Age of Uncertainty*. Polity Press. Cambridge, Reino Unido.
- Sotoca García, A. (2012). *After the Project: updating Mass Housing Estates*. Universitat Politècnica de Catalunya. Iniciativa Digital Politécnica, Barcelona.
- United Nations (2015). *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*. A/RES/70/1. United Nations - Sustainable Development knowledge platform. Disponible en: <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld/publication>
- Urban, F. (2012). *Tower and slab. Histories of global mass housing*. London: Routledge.
- Watson, R., Vadrot A. B. M., Akhtar-Schuster, M. (2018). The social sciences and the humanities in the intergovernmental science-policy platform on biodiversity and ecosystem services (IPBES) Social scientists and scholars from the humanities are critical to the success of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services (IPBES), *Innovation: The European Journal of Social Science Research* 31:sup1, S1-S9.

Cidades Médias, Policentralidade e dinâmica territorial na região centro norte do Rio Grande do Sul-Brasil

Rogério Leandro Lima da Silveira¹, Carolina Rezende Faccin²
y Tamara Francine Silveira³

Resumo

O artigo aborda o tema da policentralidade e sua importância para dinâmica de desenvolvimento regional, através da identificação de possíveis áreas urbanas funcionais (FUAs) de cidades médias no recorte espacial da Região Funcional de Planejamento 09, localizada no norte do RS. Com base em dados secundários de variáveis socioeconômicas e de deslocamentos pendulares para trabalho e estudo entre os municípios, busca-se identificar FUAs no território regional. Se observa que a região apresenta duas FUAs principais, a da cidade média de Passo Fundo, de maior centralidade, cuja economia é voltada ao agronegócio (grãos) e à prestação de serviços (educação e saúde), assim como a de Erechim, em menor proporção; e duas FUAs secundárias, a de Carazinho e de Frederico Westphalen, que estão associadas às atividades de apoio ao agronegócio - máquinas e implementos agrícolas. Há um certo conteúdo policêntrico no território regional, no entanto o mesmo se apresenta desequilibrado na rede urbana regional, em razão da baixa densidade demográfica de uma região que se encontra com forte redução populacional, e da concentração da população nas maiores cidades da região

Abstract

The paper addresses the issue of polycentrality and its importance for regional development dynamics, through the identification of possible functional urban areas (FUAs) of medium-sized cities in the spatial cutout of the Functional Planning Region 09, located in northern RS. Based on secondary data of socioeconomic variables and commuting between municipalities, we seek to identify FUAs in the regional territory. It is observed that the region presents two main FUAs, the medium-sized city of Passo Fundo, with greater centrality, whose economy is focused on agribusiness (grains) and services (education and health), as well as Erechim, to a lesser extent; and two secondary FUAs, Carazinho and Frederico Westphalen, which are associated with agribusiness support activities - machinery and agricultural implements. There is a certain polycentric content in the regional territory, however, it presents itself unbalanced in the regional urban network, due to the low demographic density of a region with a strong population reduction, and the concentration of the population in the largest cities of the region.

¹ Doutor em Geografia, Geógrafo, Professor do PPG Desenvolvimento Regional da Universidade de Santa Cruz do Sul-Brasil. rlls@unisc.br

² Mestre em Planejamento urbano e Regional. Arquiteta e Urbanista. Universidade Federal do Rio Grande do Sul-Brasil. faccincarolina@gmail.com

³ Graduanda em Arquitetura e Urbanismo. Universidade de Santa Cruz do Sul-Brasil. tamarasilveira@mx2.unisc.br

Palavras-chave

Áreas Urbanas Funcionais, Dinâmica Urbana e Regional, Deslocamentos Pendulares, Policentralidade, Região Centro Norte do Rio Grande do Sul.

Keywords

Urban Functional Areas, Urban and Regional Dynamics, Commuting, Polycentrality, Northern Central Region of Rio Grande do Sul

1. Introdução

Uma das dimensões de análise da dinâmica de desenvolvimento regional se refere a organização territorial das regiões, onde a configuração e o funcionamento da rede urbana, a distribuição espacial e centralidade das cidades, e as interações espaciais que essas estabelecem entre si, e com as áreas rurais, adquirem fundamental importância.

As cidades médias pela sua capacidade de centralizar, articular e intermediar fluxos de diferentes tipos (de pessoas, produtos, capitais e informações) e intensidades no território regional se apresentam como importantes objetos geográficos, cuja dinâmica de urbanização e de interações espaciais que apresentam, traduzem a divisão territorial do trabalho existente na região e influenciam as dinâmicas de desenvolvimento regional.

No presente artigo busca-se analisar como se apresenta a policentralidade da rede urbana regional e a centralidade das cidades médias existentes na região funcional de planejamento 9, localizada no norte do estado do Rio Grande do Sul. Essa é uma das nove regiões funcionais criadas em 2006 pelo governo gaúcho para fins de planejamento territorial.

Os resultados aqui apresentados integram os resultados parciais do projeto de pesquisa “Policentrismo e desenvolvimento regional no Rio Grande do Sul: Uma análise do papel das cidades médias e da rede urbana nos processos de coesão e desenvolvimento territorial” realizado pelo Grupo de Pesquisa Estudos Urbanos e Regionais (UNISC-CNPq), que conta com financiamento do CNPq.

No tópico inicial apresenta-se o referencial teórico utilizado com destaque para os conceitos de policentralidade, policentrismo, cidades médias e áreas urbanas funcionais e sua importância para a análise da dinâmica territorial urbana e regional. No segundo tópico apresenta-se uma breve caracterização socioespacial, econômica e demográfica da região de estudo. No terceiro e último tópico busca-se analisar a policentralidade da rede urbana regional e a centralidade das cidades médias nela localizadas, através da identificação da existência de FUAs na região, por meio do exame da configuração espacial e dinâmica dos fluxos de deslocamento pendulares para trabalho e estudo.

2. Policentralidade, cidades médias e dinâmica territorial regional

A reflexão sobre as cidades médias, suas áreas urbanas funcionais ou functional urban areas (FUAs) em sua relação com a dinâmica territorial, na escala regional, remete à noção de policentralidade, que se relaciona, grosso modo, à existência de um conjunto de centros urbanos, com diferentes funções econômicas e de gestão, com distintas capacidades e condições de centralidade urbana que se interrelacionam num dado espaço regional.

As cidades médias são as que polarizam as áreas funcionais e que, portanto, exercem função de intermediação interesalar, com a(s) metrópole(s), com as pequenas cidades e,

também, com importantes centros econômicos internacionais, dependendo de suas relações econômicas.

Silveira *et al.* (2017) consideram que no campo dos estudos urbanos e do planejamento urbano e regional, a noção de policentrismo não é nova; contudo, há uma inovação no campo das relações espaciais entre cidades e entre elas e os respectivos espaços regionais, permitindo identificar as FUAs. Davoudi (2003) nos lembra que a noção de policentrismo surge inicialmente no começo da década de 1920, com os estudos desenvolvidos por Burgess, no âmbito da Escola de Chicago, abordando-a e aplicando-a na escala intraurbana. Posteriormente, a partir de 1970, também ganha expressão com os estudos de Brian Berry (1973) sobre o sistema urbano americano, por meio da análise dos movimentos pendulares para o trabalho, e da configuração de regiões urbanas.

No começo deste século, notadamente, a partir dos estudos realizados pelo Ordenamento do Território (ESPON - European Observation Network for territorial development and Cohesion), e no contexto da formulação e implementação das bases conceituais e operacionais da política pública de desenvolvimento territorial europeia, foi que a policentralidade tem ganhado atenção, sobretudo na Europa, tanto no âmbito dos organismos estatais quanto na academia. No campo do planejamento urbano e regional e no do ordenamento territorial, o policentrismo vem sendo aplicado especialmente na escala regional, em seus diferentes recortes espaciais.

A policentralidade é uma dimensão para se entender os sistemas ou redes de cidades, que desempenham papel chave no ordenamento territorial, em qualquer escala. São elementos importantes para a coesão, articulação, cooperação e planejamento territorial (FERRÃO, 1998).

O policentrismo funcional se refere, portanto, à existência de um conjunto de centros urbanos, com diferentes funções econômicas e de gestão, com distintas capacidades e condições de centralidade urbana, que se interrelacionam num dado espaço regional.

O policentrismo funcional associa dois aspectos complementares: a morfologia espacial referente à estrutura das áreas urbanas e das redes urbanas, e as relações funcionais, interações espaciais e relações de complementaridade entre as cidades, entre as cidades e áreas rurais. Ambas as concepções oferecem visões complementares do fenômeno da urbanização e das mudanças das estruturas urbanas em um contexto de crescente interdependência (DAVOUDI, 2004 e NUNES, MOTA e CAMPOS, 2012).

Uma FUA é um tipo de região funcional. Compreende uma dada área territorial caracterizada por apresentar uma alta frequência de interações econômicas como o comércio de bens e serviços, deslocamentos para trabalho e compras domésticas e para estudo, realizadas no interior da região. Segundo os estudos da Espo (2004) uma FUA é composta por centros urbanos e seus respectivos municípios, com alta densidade populacional, bem como, de alguma outra cidade (e seu município) adjacente que apresente alto grau de integração econômica com os demais centros urbanos, medida pelos fluxos de deslocamento para trabalho e para estudo.

Nesse sentido, o policentrismo como recurso metodológico para compreender a dinâmica territorial na escala regional e o estudo analítico do conceito de FUAs para a pesquisa urbana e regional, notadamente em relação ao seu uso para a análise e interpretação do desenvolvimento da dinâmica territorial, em contextos regionais comparados, vem ao encontro de buscar avanços teóricos, metodológicos e analíticos que permitam adaptações nesse campo da investigação.

Cabe esclarecer que é preciso ter em mente que para compreender o policentrismo na perspectiva desse estudo, deve-se partir de dois conceitos anteriores: de divisão territorial do trabalho (DIT) e de redes urbanas. Assim, a noção-chave de policentrismo está relacionada à existência de um conjunto de centros urbanos, com diferentes funções econômicas e de gestão (configuram-se em DIT), com distintas capacidades e condições de centralidade urbana, que

se interrelacionam num dado espaço regional. Ao mesmo tempo em que refletem o processo de desenvolvimento econômico, igualmente condicionam a dinâmica de organização espacial e as relações intra e interregionais no território (materializadas nas formas espaciais das redes urbanas, como nós das relações espaciais hierarquizadas).

As FUAs têm se tornado um importante nível funcional do sistema urbano e regional, pois, atualmente, os núcleos das áreas urbanas e suas áreas marginais têm formado regiões funcionais cada vez mais integradas e entrelaçadas. Meijers (2005) destaca que essa dimensão funcional se configura como um próximo estágio na expansão do espaço urbano, necessitando outra escala também nas dimensões teóricas analíticas, bem como nas políticas públicas em torno de uma organização regional estabelecendo quadros mais ou menos institucionalizados de cooperação, debate, negociação e tomada de decisões em busca de interesses comuns.

3. A Região Funcional de Planejamento 09 do Rio Grande do Sul: breve caracterização

A RF9 é formada por 130 municípios e apresentava em 2010, 122 municípios com população inferior a 20 mil habitantes, caracterizando-se, em termos populacionais, por pequenos municípios (Tabela 1). Esses pequenos municípios da região, cujas manchas urbanas também podem ser visualizadas na Figura 1, nas últimas três décadas, têm apresentado ritmos menores de crescimento populacional e significativas mudanças em sua estrutura fundiária e no sistema produtivo vigente.

As mudanças na estrutura fundiária são decorrentes de uma forte reestruturação produtiva, que vem promovendo o aumento, especialmente no entorno de Passo Fundo, das granjas com produção de grãos (soja, milho, trigo, aveia e cevada), fortemente voltadas ao agronegócio, às quais expandem sua concentração de áreas territoriais e agregam antigas pequenas propriedades rurais (familiares) em unidades produtivas monocultoras. Um dos reflexos territoriais é o aumento do tamanho das unidades produtivas e, socioeconômico, o êxodo de famílias que viviam em pequenas propriedades.

Em relação à estrutura da sua rede urbana, observa-se, conforme os dados do Censo Demográfico de 2010, que há o predomínio de pequenas cidades: 110 dos 130 municípios apresentam até 5 mil habitantes. Eles representam 84,6% do total das cidades da rede urbana regional (Figura 1 e Tabela 1). A integração intrarregional apresenta dificuldades dada a escassez de vias de comunicação em boa situação de trafegabilidade. Por ser uma região produtora de grãos, a maior parte do escoamento das safras se faz por rodovias, pois muitos trechos da ferrovia estão desativados e há poucas rodovias federais com situação de duplicação ou pavimentação. Agravando tal situação, todo o limite norte da região também é o limite estadual, demarcado pelo Rio Uruguai, contendo poucas pontes de ligação que integrem o estado ao restante do país.

Nessa estrutura urbana, Passo Fundo se destaca como principal núcleo urbano, polarizando e exercendo sua influência no espaço regional, fortemente pelo seu papel frente ao comando do agronegócio de grãos, da prestação de serviços e do comércio. Apenas a cidade média de Passo Fundo tem mais de 100 mil habitantes (180 mil) e as cidades de Erechim (90 mil) e Carazinho (58 mil) integram o escalão de 50 a 100 mil habitantes (IBGE, 2010). Em um nível intermediário, apenas sete centros urbanos se destacavam com uma população urbana entre 20 mil e 50 mil habitantes: Lagoa Vermelha (24 mil); Frederico Westphalen (23 mil); Soledade, (24 mil) Palmeira das Missões (29 mil) e Marau (31 mil).

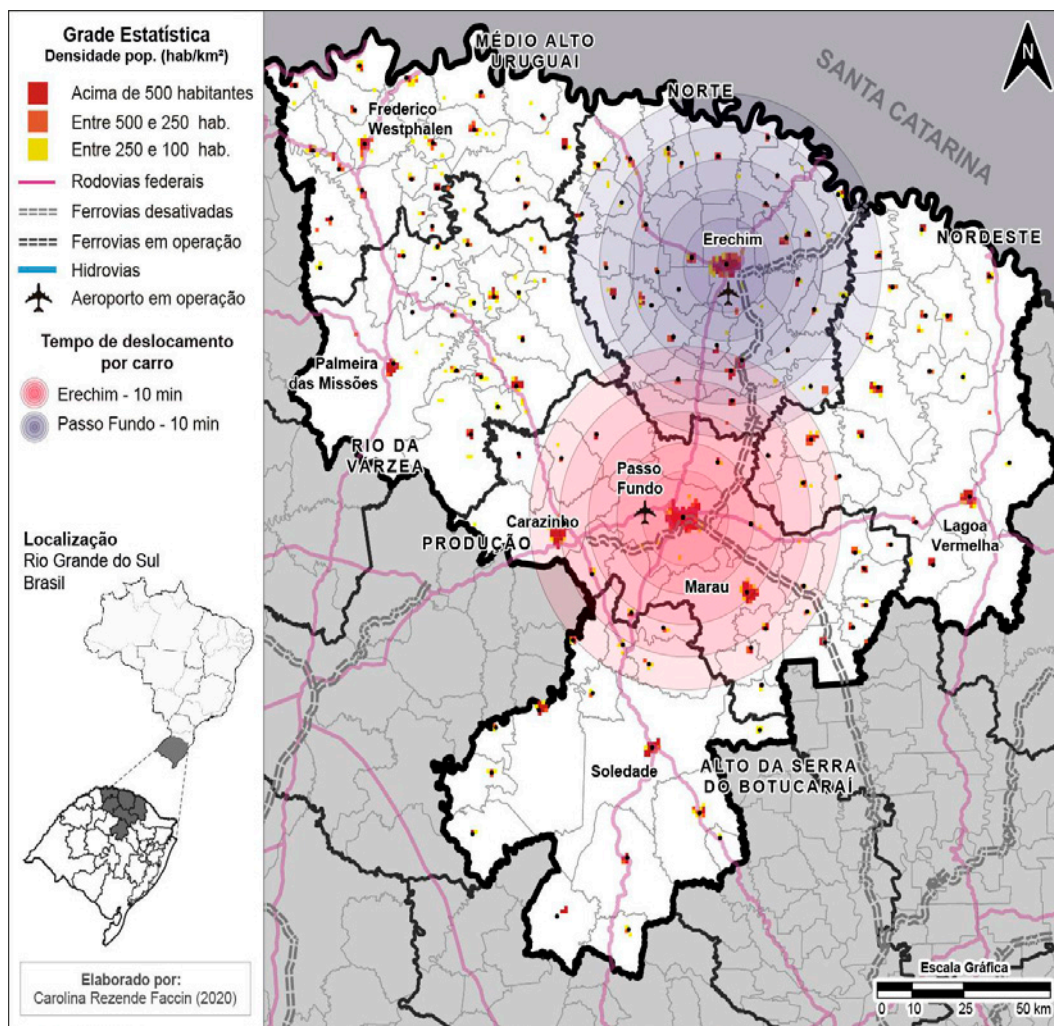


Figura 1. Região Funcional 09 - Localização, sistema viário e densidade demográfica. Elaborado por Carolina Faccin, com base em IBGE (2010).

Até 5 mil hab.	De 5.001 a 10.000 hab.	10.001 a 20.000 hab.	20.001 a 50.000 hab.	50.001 a 100.000 hab.	Mais de 100.001 hab.
110	7	5	5	2	1

Tabela 1 - Estrutura da rede urbana da Região Funcional 09: N.º de cidades por faixa de população urbana (2010). Elaborado por Carolina Faccin, a partir de IBGE (2010).

Analisando-se os dados da Tabela 2, constata-se que os municípios polarizadores das FUAs, principalmente das primárias, têm alto grau de urbanização, com taxas superiores a 90% e, portanto, com baixos indicadores de população no meio rural. Tal fato desvela a concentração fundiária dessas regiões produtoras agropecuárias.

	População urbana		População total		Taxa de urbanização (%)		Tx. crescimento geométrico da pop. (2000-2010)	
	2000	2010	2000	2010	2000	2010	Urbana	Total
Passo Fundo	163.764	180.120	168.458	184.826	97,2	97,5	0,96%	0,93%
Erechim	82.026	90.552	90.347	96.087	90,8	94,2	0,99%	0,62%
Carazinho	56.276	58.253	59.894	59.317	94,0	98,2	0,35%	-0,10%
Frederico Westphalen	20.433	23.333	26.759	28.843	76,4	80,9	5,89%	7,80%
Demais municípios	351,923	407.746	708.383	700.196	50,7	59,1	1,48%	-0,08%
Região Funcional 9	674.422	760.004	1.053.841	1.069.269	64,0	71,1	1,20%	0,15%
Rio Grande do Sul	8.317.984	9.100.291	10.187.798	10.693.929	81,6	85,1	0,90%	0,48%

Tabela 2: Região Funcional 09 e municípios de Passo Fundo, Erechim Carazinho e Frederico Westphalen: População urbana, população total, taxa de urbanização e taxa de crescimento da população total e urbana - 2000 e 2010. Elaborado por Carolina Rezende Faccin a partir de IBGE (2000, 2010).

Os dados socioeconômicos da RF9 permitem identificar fortes desigualdades intrarregionais e um desequilíbrio em termos de seus indicadores (Figura 2).

No que se refere ao Índice de Desenvolvimento Humano - IDH, os dados de 2010 apontavam que nove municípios, sendo 4 da porção sul da região, apresentavam IDH inferior a 0,65. Dos municípios que têm uma faixa de IDH entre 0,65 e 0,69 que também estão abaixo do valor de referência (0,7) também parte está nessa porção sul, parte no extremo noroeste, na divisa com a Argentina e Santa Catarina e parte no extremo nordeste, próximos à divisa com Santa Catarina.

Analisando a Figura 1 pode-se observar que são áreas pouco densas em termos de cidades e, também, de acesso via estradas pavimentadas. A área mais central da região, que possui forte integração de rodovias e trechos operantes de ferrovias utilizadas para o escoamento de grãos, tem maior IDH, entre 0,7 e 0,79 (Figura 2 - Mapa de IDH).

Ao analisar os dados especializados do Produto Interno Bruto - PIB per capita (Figura 2), constatam-se apenas cinco municípios com valores elevados e 26 municípios com a mais baixa faixa. Novamente a porção central da região, mais integrada sob o aspecto das redes viárias, possui valores mais equilibrados de distribuição do PIB per capita.

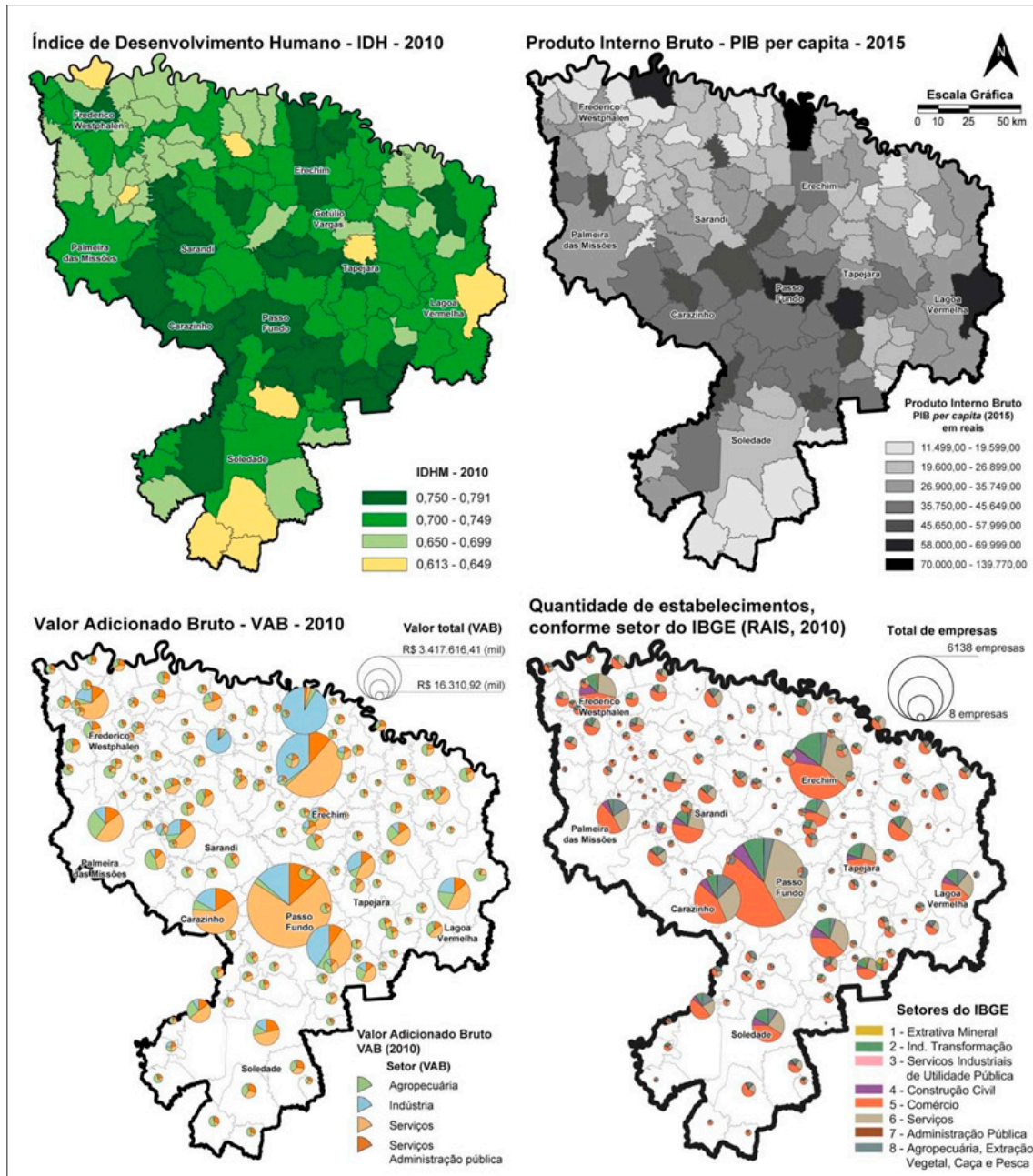


Figura 2 - Indicadores Socioeconômicos: IDHM, PIB per capita, VAB setorial dos municípios e quantidade de estabelecimentos por setor - Região Funcional 09 - 2010. Elaborado por Carolina Rezende Faccin a partir de IBGE (2010) e PNUD (2010).

Uma rápida mirada para os dados do Valor Adicionado Bruto - VAB (Figura 2) nos induz a avaliar que a RF9 é praticamente mais forte na prestação de serviços/serviços da administração pública e na indústria. Contudo, é necessário um olhar mais acurado para visualizar que nos pequenos municípios, que são a grande maioria na região, as maiores fatias percentuais do VAB estão voltadas à agropecuária. Tal situação permite constatar a alta produtividade

do setor primário na região, ainda que os rendimentos dessa produtividade agreguem outras rendas, por exemplo, pelo beneficiamento industrial dos produtos agropecuários.

A quantidade de estabelecimentos por setor destaca, em toda a RF9, os setores de comércio e serviços, da indústria de transformação, da agropecuária e da construção civil como os mais recorrentes. Novamente, nos polos intrarregionais (Passo Fundo, Erechim, Carazinho, Palmeira das Missões e Frederico Westphalen) se destacam como o maior número de estabelecimentos comerciais e de serviços (Figura 2).

4. As fuas de Passo Fundo, Erechim, Carazinho e Frederico Westphalen

O estudo da RF9 permitiu identificar quatro FUAs, sendo duas principais, a de Passo Fundo, com alta centralidade e interações regionais, seguida da de Erechim, também com alto grau, embora proporcionalmente de menor fluxo que a de Passo Fundo. Como FUAs secundárias, foi identificada a de Carazinho e a de Frederico Westphalen. Nesse contexto, o conjunto de FUAs permite identificar o policentrismo relacional, com base nos fluxos dos movimentos pendulares a trabalho e estudo. Espaços regionais que acenam para a configuração de novas FUAs estão identificados em Palmeira das Missões, Lagoa Vermelha e Sarandi (Figura 3).

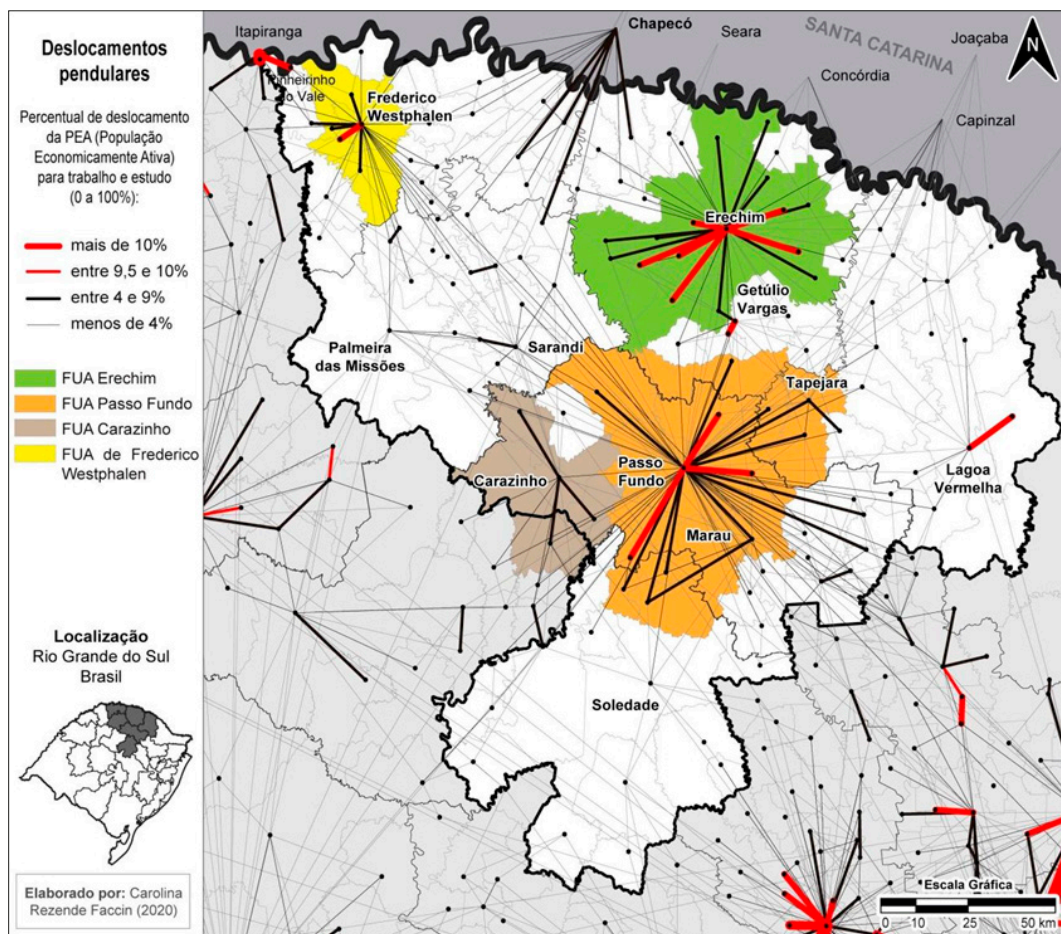


Figura 3 - Percentual dos deslocamentos pendulares para trabalho e estudo em relação à População Economicamente Ativa e Áreas Urbanas Funcionais (FUAs) - 2010. Elaborado por Carolina Faccin, a partir de IBGE (2010).

Quanto à estrutura relacional das FUAs de Passo Fundo e de Erechim, estas apresentam fluxos preponderantemente monodirecional, pois os fluxos pendulares mais intensos são aqueles que se destinam para as cidades médias (Passo Fundo e Erechim) desde as demais cidades e áreas rurais do seu entorno. Essas duas cidades médias/intermédias, polos regionais, concentram a oferta da maior parte dos empregos nos setores de comércio, serviços e indústrias existentes na região.

A acessibilidade entre os municípios polo (centro dessas FUAs) e as cidades de onde os fluxos se originam, são variáveis importantes que explicam essa dinâmica espacial. Especialmente na FUA de Passo Fundo, os movimentos pendulares se deslocam tanto dos municípios da própria FUA, quanto de cidades mais distantes. Os maiores fluxos de movimentos pendulares diários estão entre Passo Fundo e Mato Castelhano, direção leste (12,6% da PEA), Passo Fundo e Coxilha, direção Norte (11,8% da PEA) e Passo Fundo e Ernestina, direção sudoeste (10,9%) (Figura 3). Para estudo, esses fluxos são fortemente vinculados à oferta de serviços educacionais (da Educação Básica, Ensino Técnico, Cursos de formação profissional e Superior). De longa data a Universidade de Passo Fundo atrai estudantes com intensidade, mas mais recentemente já existem mais de dez instituições atuando no ensino superior.

Na FUA de Erechim, são mais fortes os movimentos oriundos das cidades vizinhas à Erechim e menos intensos de localidades mais distantes. Destacam-se como maiores valores representativos em termos estatísticos os dos fluxos apresentados entre Erechim e: Quatro Irmãos (13,5% da PEA); Barão de Cotegipe (12,6% da PEA); Áurea (10,9% da PEA); Jacutinga (10,3% da PEA); Paulo Bento (10,2% da PEA); Gaurama (10,0%). Cabe destacar que além do trabalho em atividades comerciais e de serviços, Erechim possui unidades de empresas de processamento de grãos, carnes, indústrias de balas, produção de carrocerias e ônibus e do setor metal mecânico. Possui também uma universidade comunitária que de longa data atua fortemente na região (Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões - URI), além de outras novas instituições de ensino básico, técnico e superior que atraem estudantes de várias localidades da região, do estado e de outros estados.

Vale também destacar que certa expressividade nos deslocamentos pendulares a trabalho e a estudo no sentido Passo Fundo-Erechim e também no sentido Erechim-Passo Fundo, embora estatisticamente não sejam valores representativos (inferiores a 4% dos movimentos pendulares diários a estudo ou trabalho).

Ainda observando a figura 3 pode-se perceber que nas FUAs secundárias de Carazinho e Frederico Westphalen os fluxos são menos intensos que nas FUAs principais, mas também têm comportamento monodirecional embora, especialmente em Carazinho, dada a pouca expressividade dos fluxos, não se configure com clareza o fluxo monodirecional.

A FUA de Frederico Westphalen apresenta maior centralidade, captando inclusive movimentos de locais mais distantes, externos à FUA. Destaca-se como maiores valores representativos em termos estatísticos o dos fluxos apresentados entre Frederico Westphalen e Taquaruçu do Sul (10,8% da PEA). Os demais fluxos pendulares entre as demais cidades são pouco expressivos no conjunto dos fluxos pendulares intrarregionais (Figura 3 e Tabela 3). Cabe destacar o papel regional da URI e do Campus da UFSM como fortes atratores que originam os movimentos pendulares a estudo.

Por fim, os movimentos pendulares a trabalho na FUA de Carazinho apresentam valores irrelevantes do ponto de vista estatístico: Carazinho-Não-Me-Toque (7,44% da PEA); Carazinho-Santo Antônio do Planalto (7,27% da PEA) e Carazinho-Almirante Tamandaré do Sul (5,05% da PEA).

Contudo, cabe destacar que em toda a RF9, exceto nos municípios polo, há baixa densidade demográfica, fato que merece atenção inclusive sob o aspecto da metodologia, necessitando serem relativizados os valores percentuais quando se analisa a região, dada essa especificidade

de forte redução populacional, principalmente no meio rural. Carazinho também conta com campus da UPF e da Universidade Luterana do Brasil - ULBRA, que atraem significativamente estudantes diariamente.

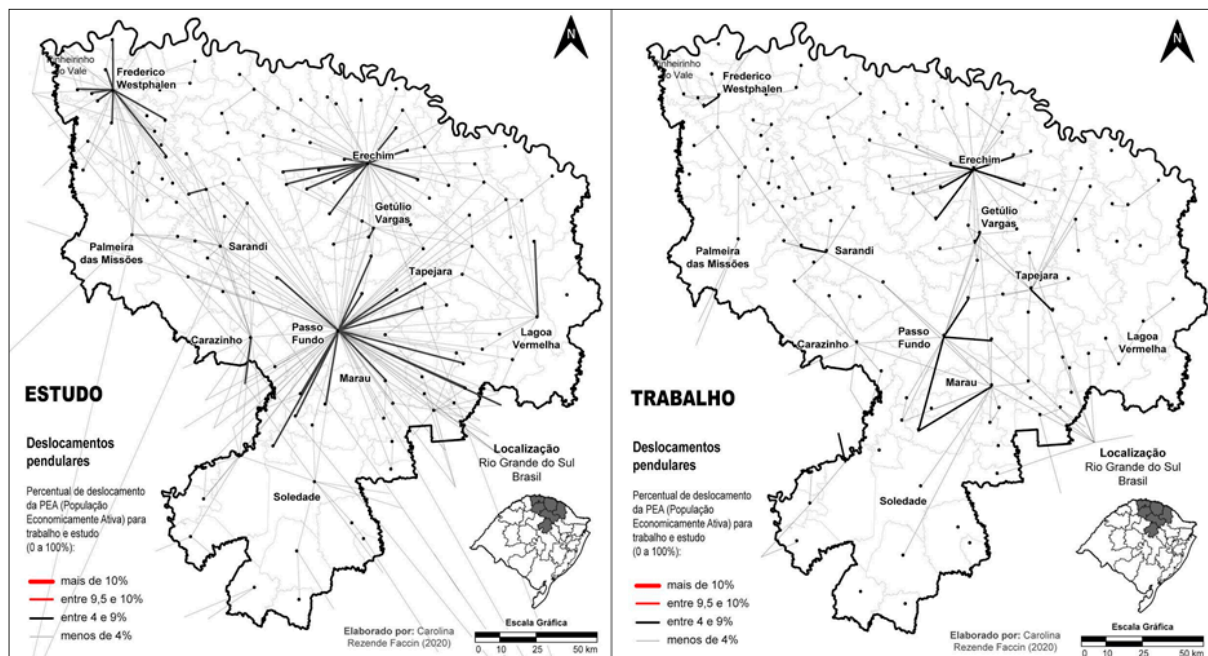


Figura 4 - Percentual dos deslocamentos pendulares para trabalho e estudo em relação à População Economicamente Ativa e Áreas Urbanas Funcionais (FUAs) - 2010. Elaborado por Carolina Faccin, a partir de IBGE (2010).

Inferese-se que a baixa circulação de fluxos pendulares para trabalho entre as demais cidades das FUAs e entre as FUAs se deve a limitada divisão territorial do trabalho existente na região, advinda da especialização da atividade agropecuária (produção de grãos e da agroindústria integrada - produção de carne, leite e ovos), sendo fortemente comandada pelas relações com o agronegócio (em escala nacional e internacional), que concentra nas cidades médias/intermédias das FUAs os setores de armazenamento, processamento, insumos, maquinários e demais empresas fornecedoras que atuam na ampla cadeia produtiva desses produtos.

Quanto à estrutura relacional a estudo e trabalho, a Figura 4 permite identificar mais claramente o comportamento policêntrico pelos fluxos a estudo, com destaque aos polos de Passo Fundo, Erechim e Frederico Westphalen. Os fluxos a trabalho não configuram claramente o policentrismo, destacando mais a polaridade de Erechim e fluxos mais dispersos à Passo Fundo.

Os fluxos a estudo se configuram além da área da RF9, e em muitos casos envolvendo grande distância, tendo representação junto à RF2 (Região dos Vales Lajeado-Estrela) e à RF8 (Santa Maria), mas mais com os municípios próximos da RF9. Já os fluxos de trabalho, são mais endógenos e de menores distâncias.

5. Considerações finais

O artigo buscou explorar o conceito e aplicação de policentrismo e áreas urbanas funcionais (FUAs) para a análise da dinâmica territorial no contexto regional da RF9, localizada

em parte da na porção norte e noroeste do Rio Grande do Sul. Partiu de uma breve revisão teórica sobre o conceito e a metodologia para definição de FUAs e a teoria do acerca do policentrismo (relacional).

Com base no estudo exploratório de dados e informações de fontes secundárias (dados populacionais, IDH, PIB, VAB e setores econômicos) da RF9 foi possível identificar e caracterizar as FUAs existentes no território regional, interpretando sua configuração e os principais fluxos e interações socioespaciais entre as cidades da região, decorrentes dos deslocamentos pendulares para fins de trabalho e estudo. Assim, regionalmente, foram identificadas duas FUAs principais (Passo Fundo e Erechim) e duas FUAs secundárias (Carazinho e Frederico Westphalen). Tal configuração policêntrica demonstra que a RF 9 apresenta forte centralidade em Passo Fundo como capital regional B, com economia voltada ao agronegócio (grãos) e à prestação de serviços - educação e saúde. A prestação de serviços também se destaca em Erechim. O dinamismo dessas atividades econômicas orienta a intensidade dos fluxos e movimentos pendulares para estudo e trabalho. As FUAs secundárias estão associadas às atividades de apoio ao agronegócio (máquinas e implementos agrícolas) tendo em Carazinho e Frederico Westphalen seus principais polos.

Portanto, de modo geral, a região apresenta um desequilibrado conteúdo policêntrico no território regional, fato também associado a outros dois importantes fatores: 1) a baixa densidade demográfica de uma região que se encontra com forte redução populacional nos pequenos municípios do entorno desses polos, principalmente no meio rural; 2) as dificuldades estruturais da região, pois se por um lado há importantes rodovias de acesso e escoamento da produção, por outro há estradas secundárias sem pavimentação, trechos desativados de estradas traçadas, praticamente intransitáveis (a exemplo da BR-153 Transbrasiliana), longos trechos ferroviários desativados ou com serviços precários, fato que reduz a comunicação, a acessibilidade e o desenvolvimento intrarregional.

Contudo, os resultados ainda parciais desse estudo, com base, sobretudo na análise dos fluxos pendulares, ainda não permitem compreender, em profundidade, o papel de centralidade das cidades médias na dinâmica regional, a própria dinâmica de desenvolvimento regional, e a organização e funcionamento da rede urbana regional.

Para tanto, ainda será preciso concluir os demais estudos, já iniciados no âmbito do projeto de pesquisa, sobre os demais fluxos que circulam no interior da FUA e da região, como os fluxos de capital, de mercadorias, produtos e informações para melhor analisar e compreender as conexões e interrelações existentes na dinâmica de desenvolvimento territorial na região funcional 9 de planejamento.

Referencias bibliográficas

- Davoudi, S. (2003). "Polycentricity in European Spatial Planning: From an Analytical Tool to a Normative Agenda". *European Planning Studies*, Vol. 11, No. 8, December, p. 979-999, 2003.
- Davoudii, S. (2004). "Towards a Conceptual Framework for Evaluation of Governance Relations in Polycentric Urban Regions of Europe", in Miller, D. and Patassini, D. (eds.) *Evaluating Governance*, Aldershot: Ashgate, in press.
- Davoudi, S. (2007). "Polycentricity: Panacea or pipedream?" In: Cattani, N. (Org.) *Cities and networks in Europe*. Montrouge, France: John Libbey Eurotext, p. 65-73.
- ESPON. (2011). "The Functional Urban Areas" *Database - ESPON 2013 Database*. Disponível em: http://database.espon.eu/db2/jsf/DicoSpatialUnits/DicoSpatialUnits_onehtml/index.html. Acesso em 19 mai. 2021.

- ESPON (2004). “ESPON 111. Potentials for polycentric development in Europe”. *Project report*. August. Disponível em: <https://www.espon.eu/export/sites/default/Documents/Projects/ESPON2006Projects/ThematicProjects/>. Acesso em 26 ago. 2021.
- ESPON (2005). “ESPON 1.1.1. Potentials for polycentric development in Europe”. *Final Report European Spatial Planning Observation Network*, Comissão Europeia, Bruxelas. Disponível em: https://www.espon.eu/sites/default/files/attachments/fr-1.1.1_revised-full_0.pdf, acesso em 06 ago. 2021.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE (2010). *Censo demográfico de 2010*. Rio de Janeiro: IBGE.
- Meijers, E. (2005). “Polycentric Urban Regions and the Quest for Synergy: Is a Network of Cities More than the Sum of the Parts?” *Urban Studies*, Vol. 42, No. 4, 765-781, April.
- Nunes, G.; Mota, I.; Campos, P. (2012). “Policentrismo funcional: uma avaliação dos municípios portugueses”. Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Regional: *Revista Portuguesa de Estudos Regionais*, n.º 29, 1.º Quadrimestre. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10316.2/27466>. Acesso em 06 ago. 2021.
- PNUD; IPEA; FJP (2010). *Atlas de Desenvolvimento Humano nos Municípios*. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/radar-idhm/>. Acesso em: 5 jul. 2021.
- Silveira, R.L.L. *et al.* (2017) “Policentrismo, áreas urbanas funcionais (FUAs) e Dinâmica Territorial: um estudo exploratório sobre a região do Vale do Rio Pardo -RS- Brasil”. *Redes: Santa Cruz do Sul*, UN

El Fondo de Cohesión Territorial de Navarra: una nueva herramienta financiera para el equilibrio del territorio

Juan José Pons Izquierdo¹

Resumen

La cohesión territorial es un objetivo político fundamental a muy diversas escalas, desde la europea a la regional.

Esta ponencia explica las bases conceptuales y el desarrollo del Fondo de Cohesión Territorial de Navarra, un nuevo instrumento financiero destinado a reforzar el papel tractor que juegan determinados municipios en su entorno y de cuya potenciación se espera un mayor equilibrio territorial.

Abstract

Territorial cohesion is a key policy objective at many different levels, from European to regional. This conference paper introduces the conceptual bases and the development of the Navarra Territorial Cohesion Fund, a new financial instrument aimed at reinforcing the driving role played by certain municipalities in their surroundings and from whose empowerment a greater territorial balance is expected.

Palabras clave

Cohesión territorial; Fondo financiero local; municipios; estrategia territorial.

Keywords

Territorial cohesion; Local Financial Fund; municipalities; territorial strategy.

1. Introducción

El Gobierno de Navarra ha presentado recientemente –octubre de 2021– una ambiciosa propuesta de remodelación del sistema de financiación municipal, vigente en la Comunidad Foral desde hace casi 25 años.

La principal razón aducida por el ejecutivo para justificar este cambio de modelo –no exento de polémica y discusión entre partidos políticos– es la necesidad de apostar por un reparto de los fondos disponibles más justo, que favorezca la consecución de los principales objetivos de Navarra en materia territorial.

En este sentido, cabe destacar que los últimos estudios realizados para evaluar el desarrollo territorial de la Comunidad Foral (Ezquiaga, 2020; Lursarea, 2021), basados en el seguimiento del *Sistema de indicadores del Observatorio Territorial de Navarra* (Vries et al.,

¹ Profesor titular de Geografía, Universidad de Navarra. jpons@unav.es

2011), muestran una tendencia generalmente contraria a la establecida como objetivo en la Estrategia Territorial de Navarra (Gobierno de Navarra, 2005). Frente al modelo territorial policéntrico y equilibrador del territorio que esta propugna, la realidad muestra una concentración cada vez mayor de la población, el empleo, las dotaciones públicas y los servicios en torno a Pamplona y su área urbana.

Esta tendencia se complementa con la despoblación y el progresivo envejecimiento de sus habitantes que sufre buena parte del medio rural y que pone en riesgo la adecuada prestación de servicios y, por tanto, la equidad y cohesión social y territorial (Ezquiaga, 2020; Lursarea, 2021).

Ante esta evidencia, el Departamento de Cohesión Territorial del Gobierno de Navarra pretende impulsar una reforma del sistema de financiación municipal que, entre otras cuestiones, introduce por primera vez criterios de justicia y cohesión territorial en el reparto de los fondos disponibles, a través del denominado Fondo de Cohesión Territorial de Navarra.

Este instrumento es solo una de las piezas de las que se compone el nuevo sistema de financiación local y –como se verá más adelante– ni siquiera es uno de los más importantes en cuanto a su dotación económica.

Sin embargo, dada su novedad y las grandes posibilidades de desarrollo futuro que ofrece vincular la financiación local no finalista al desempeño de funciones relevantes para el conjunto de Navarra, consideramos que este instrumento puede tener un importante papel en la política territorial. Esta convicción, junto al hecho de haber formado parte del equipo de trabajo externo que ha asesorado en su diseño a la Dirección General de Administración Local y Despoblación, hace que esta aportación al X Congreso Internacional de Ordenación del Territorio se centre precisamente en el Fondo de Cohesión Territorial de Navarra.

1.1 *Antecedentes: sistema de financiación actual*

Antes de pasar a detallar la filosofía y contenido del nuevo sistema de financiación municipal, resulta necesario conocer el punto de partida, es decir, cómo ha sido hasta ahora el reparto de fondos entre los municipios. Para ello, primero dedicaremos unas líneas a describir la evolución del marco normativo en el que se basa y, posteriormente, a explicar las partes de las que se compone el actual sistema.

1.1.1 Marco normativo

El actual modelo de reparto de los fondos en la administración local tiene su antecedente en la LEY FORAL 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra. En esta norma se remite a la futura aprobación de una Ley Foral de Haciendas Locales que deberá establecer las transferencias y otros mecanismos de financieros que permitan que las entidades locales dispongan de recursos suficientes para el ejercicio de sus competencias y el cumplimiento de los fines que tienen confiados.

Asimismo, se arbitra la posibilidad de establecer “regímenes especiales para municipios que por su situación geográfica, actividad primordial, patrimonio histórico-artístico o cualquier otra peculiaridad hagan aconsejable un tratamiento diferenciado en su organización o en su sistema de financiación” (art. 34).

Apenas cinco años después, se aprueba la Ley Foral 2/1995, de 10 de marzo, de Haciendas Locales de Navarra, en la que se establece un fondo de coparticipación de las entidades

locales en los ingresos recaudados, vía tributaria, por la Comunidad Foral. También dispone que la cuantía y el reparto anual se fijará anualmente en las leyes de presupuestos.

Con posterioridad, se concreta lo previsto en la Ley Foral de la Administración Local de Navarra referido a los “regímenes especiales”, mediante la Ley Foral 16/1997, de 2 de diciembre, por la que se establece la “Carta de capitalidad de la ciudad de Pamplona”. Esta norma crea un mecanismo de compensación directa al Ayuntamiento de Pamplona por los servicios que la ciudad presta, de manera ocasional o permanente, a personas no empadronadas en el municipio y que obliga a sobredimensionar infraestructuras, dotaciones y servicios ofertados por la capital.

1.1.2 Sistema de reparto

Basado en las normas que se acaban de exponer, el actual sistema de reparto de fondos, que se pretende ahora sustituir, se divide en 6 apartados diferentes. Para ejemplificar mejor su composición, se presenta el reparto efectuado en cada uno de esos apartados en el año 2021 (figura 1).

El primero y más importante –cuantitativamente hablando– de todos ellos es el denominado Fondo de Transferencias Corrientes, que supone algo más de las tres cuartas partes del importe total de transferencias del sistema (200,2 millones de euros). Esta parte está destinada a sufragar el funcionamiento ordinario de los municipios y concejos de Navarra.

A continuación, le sigue la Carta de Capitalidad de Pamplona que, como acabamos de ver, se creó en 1997 a través de una ley específica para sufragar el déficit que arrastraba la ciudad en sus cuentas. Con 26 millones de euros de dotación en 2021, representa aproximadamente un 10% del total y solo beneficia a ese municipio.

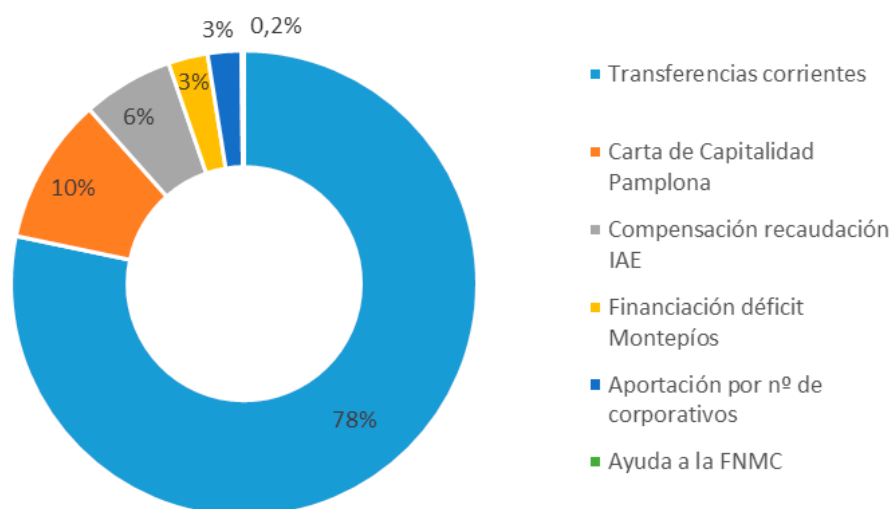


Figura 1. Distribución, por tipos de fondos, de la aportación de la Comunidad Foral de Navarra a las entidades locales en 2021. Fuente: Gobierno de Navarra.

Otras partes relevantes del fondo son la compensación de recaudación del Impuesto de Actividades Económicas (IAE), que se lleva aproximadamente el 6% (16,1 millones de euros) y que fue creado en 2021 para compensar a los ayuntamientos por la pérdida de recaudación causada por la exención de pago de ese impuesto a los autónomos y empresas con facturación inferior al millón de euros.

También se destinan 7 y 6 millones de euros, respectivamente, a paliar el déficit de los montepíos (3%) y a compensar a los municipios por el número de corporativos (3%).

Finalmente, la Federación Navarra de Municipios y Concejos (FNMC) recibe una cantidad fija, cercana al medio millón de euros, para sufragar en parte sus actividades.

1.2 Objetivos

El objetivo de este trabajo es exponer la filosofía y motivos del cambio de financiación local que se propone para Navarra, así como presentar los diferentes criterios y opciones metodológicas que se han barajado de cara a la elaboración de una fórmula concreta de reparto del Fondo de Cohesión Territorial de Navarra.

También se expone el resultado de dicho cálculo y se discuten algunos de los aspectos que, si bien de momento no se han tenido en cuenta a la hora de establecer las transferencias del fondo, se podrán incorporar más adelante si así se estima oportuno.

2. La cohesión territorial como paradigma

El punto de partida del nuevo modelo de financiación municipal lo constituye la LEY FORAL 4/2019, de 4 de febrero, de Reforma de la Administración Local de Navarra, que introduce —ligado al tema de las transferencias de las entidades locales— conceptos como el de equilibrio y cohesión territorial, solidaridad intermunicipal, cooperación, justicia territorial, etc.

Estos principios no resultan desconocidos en el marco de los instrumentos de planificación territorial de Navarra y de la propia legislación en materia de urbanismo y ordenación del territorio de la Comunidad Foral. Sin embargo, sí representan una novedad en el ámbito de la administración local, cuya legislación base, se gestó a lo largo de los años noventa del pasado siglo, como veíamos antes.

El texto refundido de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo (DECRETO FORAL LEGISLATIVO 1/2017), por ejemplo, indica que la acción pública debe procurar *“el desarrollo sostenible y cohesionado de los municipios de Navarra en términos sociales, culturales, económicos y ambientales, con el objetivo último de mantener y mejorar las condiciones de calidad de vida de todos los navarros”* (Art. 2, 3b).

También desde la planificación económica de la Comunidad Foral —*Estrategia de Especialización Inteligente de Navarra S3*— se plantean los ejes de desarrollo de la Navarra de 2030. El primero ellos y, en definitiva, el objetivo global de la propia estrategia, es el logro de una *“Navarra cohesionada social y territorialmente”* (Gobierno de Navarra, 2017).

Es decir, Navarra ya dispone, desde hace unos años, de la visión política y del armazón legislativo necesario para afrontar el reto de la cohesión territorial, tanto desde el punto de vista de la planificación física del territorio, como desde la óptica del desarrollo económico.

La novedad es que ahora cuenta, además, con lo apuntado en la Ley Foral 4/2019, de 4 de febrero, de Reforma de la Administración Local de Navarra. Y, lo que es más relevante, con un mecanismo financiero adecuado para incidir de manera directa en el territorio.

2.1 *La cohesión territorial*

Llegados a este punto, cabe preguntarse qué fundamentos presenta este nuevo paradigma de la cohesión territorial a escala local, es decir, porqué aparece y qué significado tiene en el nuevo sistema de financiación local de Navarra.

Teniendo esto en cuenta, parece necesario introducir con mayor profundidad el concepto de cohesión territorial, ya que está sometido a una cierta imprecisión en su definición y, por tanto, puede dar lugar a una amplia variedad de interpretaciones (Andersen *et al.*, 2020). Es afirmación no es extraña, ya que como señala Farinós (2009), la cohesión territorial es a la vez un concepto, un objetivo y una política.

En su origen está muy ligado al desarrollo del modelo social y económico europeo, deudor a su vez —según algunos autores (Davoudi, 2005; Faludi, 2005)— de la visión francesa del Estado, en el que la idea de igualdad se encuentra muy presente y que contrasta con paradigmas más liberales, de corte anglosajón.

Es, precisamente, esa búsqueda de la igualdad la que lleva a tratar de evitar que determinadas regiones, municipios e incluso barrios o vecindarios carezcan de un nivel de desarrollo aceptable, al menos el suficiente como para que todos los que allí habitan desarrollen su proyecto vital en paridad de condiciones con sus conciudadanos de otros territorios. Es la conocida idea de que las personas “*no deben verse desfavorecidas por el lugar de la Unión en el que vivan o trabajen*” (Comisión Europea, 2004, p. 27), una aspiración tan noble que resultaría difícil encontrar alguien que no estuviera de acuerdo en este objetivo (Andersen *et al.*, 2020).

Por tanto, con esta perspectiva, la cohesión territorial consiste en lograr un desarrollo social y económico más equilibrado desde el punto de vista espacial, que reduzca las disparidades geográficas existentes. Una suerte de distribución justa de las oportunidades en el territorio (Faludi, 2007). Este objetivo viene a añadir —como bien señala Davoudi (2005)— la dimensión de “justicia espacial” a las tradicionales políticas europeas sobre el territorio.

Pero no queda solo en eso. La cohesión territorial también pretende asegurar la coherencia espacial en la aplicación de las diferentes políticas sectoriales que afectan a un mismo lugar y, por supuesto, mejorar la integración y la cooperación territorial entre las regiones europeas.

Desde el punto de vista institucional, el concepto de cohesión territorial se recoge ya en el Tratado de Ámsterdam (1997, art. 7), si bien de forma muy discreta, casi colateral, sin el protagonismo que se le otorgó posteriormente en el proyecto de Tratado de Constitución para Europa (2004) —documento que no llegó a ser ratificado por todos los estados miembros— y en el Tratado de Lisboa (2007), en vigor desde el 1 de diciembre de 2009 hasta la actualidad. En estos últimos dos textos legislativos se aprecia la incorporación de la dimensión espacial a la tradicional aspiración de logro de la cohesión económica y social para Europa. En ambos, con la misma redacción, la cohesión territorial ocupa un lugar privilegiado entre principales objetivos europeos: “*La Unión fomentará la cohesión económica, social y territorial y la solidaridad entre los Estados miembros*” (Tratado de Lisboa, 2007, art. 2).

Entre el primero de esos tratados y los dos siguientes, se produce la aprobación de la Estrategia Territorial Europea (Comisión Europea, 1999). En este documento, fundamental para comprender la visión de la Unión Europea en el campo de la ordenación del territorio, se señala al Tratado de Ámsterdam (1997) como justificación para las actuaciones encaminadas al fomento de la cohesión territorial en Europa. Y aunque es cierto —como ya se ha señalado antes— que ese tratado no recoge de forma explícita este objetivo entre los fines de la Unión, la verdad es que sí marca como propósito fundamental el logro de un “*desarrollo equilibrado y sostenible*” (Art. 1B), cuestión que en la Estrategia se identifica con la cohesión territorial.

Por tanto, se puede concluir que desde finales del siglo XX y –con mucha más claridad y contundencia– a partir de la primera década del siglo XXI, la cohesión territorial (tal y como se ha definido más arriba) forma parte del discurso político comunitario, habiéndose convertido en uno de los conceptos básicos de la construcción europea.

2.1.1 ¿En qué consiste la cohesión territorial a escala local?

Explicado ya el concepto y teniendo claro que se trata tanto de un objetivo en sí mismo, como de una condición necesaria para el logro del ansiado desarrollo sostenible, procede ahora explorar de qué manera se puede articular la cohesión territorial a una escala local, que es el fin último de este trabajo.

Para ello, recordamos que el texto refundido de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo (Decreto Foral Legislativo 1/2017) indica, en su artículo segundo, que la acción pública debe procurar *“el desarrollo sostenible y cohesionado de los municipios de Navarra en términos sociales, culturales, económicos y ambientales, con el objetivo último de mantener y mejorar las condiciones de calidad de vida de todos los navarros”* (apartado 3b). En la misma dirección, en el Preámbulo de la Ley Foral de Reforma de la Administración Local de Navarra (Ley Foral 4/2019) se habla del *“principio de equilibrio y cohesión territorial de Navarra”* (apartado III) y se hace hincapié en el valor de la solidaridad intermunicipal, todo ello en beneficio del conjunto de los ciudadanos y no solo de una parte de ellos.

Este mandato legal pone el acento en la actuación pública para lograr la cohesión territorial de Navarra a escala municipal y esta es una de las cuestiones que en primer lugar conviene tratar. El desarrollo conceptual y legal del término cohesión territorial, así como la aplicación de políticas europeas concretas (en particular los fondos regionales, aunque no solo estos), que han tratado de incidir en esta cuestión, han tenido casi siempre enfoques basados en marcos nacionales y regionales (NUTS 2 y NUTS 3). Sin embargo, como se ha puesto de manifiesto en muchas ocasiones, esto puede no ser siempre acertado, ya que lo que a una escala geográfica parece equilibrado, no tiene porqué comportarse de igual forma en otras (Papadopoulos, 2019), pudiendo esconder grandes contrastes territoriales. Por ejemplo, algunas regiones sin aparentes problemas de desequilibrios con respecto al conjunto europeo –o incluso situadas en posiciones de desarrollo privilegiadas– pueden contener dentro de su territorio áreas que localmente están más retrasadas, como suele ocurrir en muchas ocasiones con las zonas de montaña.

Por este motivo, entre otros, el Libro Verde sobre la cohesión territorial (Comisión Europea, 2008) aboga por una mayor flexibilidad en los marcos geográficos de aplicación de las políticas de cohesión, con el fin de que estas se adapten a las escalas más apropiadas en cada caso. Además, el documento pone el acento en las fortalezas que presenta trabajar estas cuestiones en un contexto local, cuestión que refrendan también otros estudios más recientes (Aksztejn, 2020), que además destacan como muy importantes las desigualdades espaciales que se producen a esa escala territorial –preferentemente en entornos rurales– y falta de interés que despiertan estos problemas entre los investigadores (en comparación, por ejemplo, con la abundancia de trabajos sobre desequilibrios urbanos).

Inciendiando también en la misma idea, la Agenda Territorial 2030 señala que las acciones que desarrolle la Unión Europea deben tratar de reforzar la gobernanza en todos los niveles administrativos e incluir enfoques de carácter local (Unión Europea, 2020). No en vano, el lema elegido para este importante documento por los mandatarios europeos es *“Un futuro para todos los lugares”* y la referencia a las microescalas está muy presente en su discurso.

3. El diseño del fondo de cohesión territorial de navarra

Teniendo en cuenta este marco conceptual y el mandato concreto de la Ley Foral 4/2019 que, a través del artículo 123 2c, indica que “una cuantía de libre determinación se asignará a cada entidad local en función de los principios de justicia, proporcionalidad, cohesión social, equilibrio territorial y suficiencia financiera (...)”, la Dirección General de Administración Local y Despoblación del Gobierno de Navarra tomó la iniciativa en el diseño del nuevo Fondo.

Este Fondo de Cohesión Territorial es solo una parte de las transferencias que el Gobierno de Navarra realiza a las entidades locales y que han cambiado de una manera importante con respecto a la situación anterior, que se presentaba en la figura 1. El nuevo sistema (figura 2) elimina algunas de las partidas anteriores (Carta de capitalidad, déficit de los montepíos y aportación por n.º de corporativos) y crea otros, en particular el Módulo de servicios y el Fondo de Cohesión Territorial.

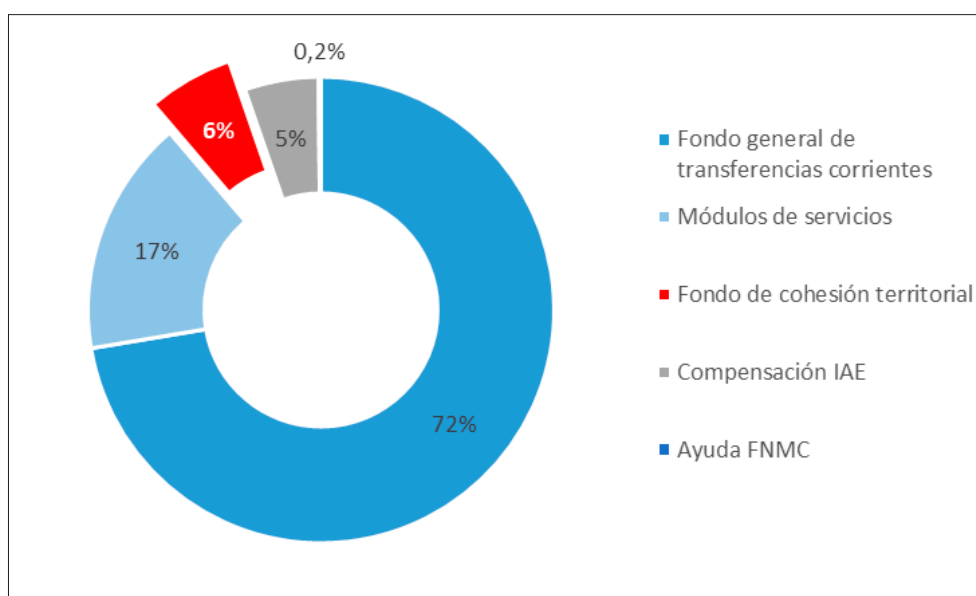


Figura 2. Distribución, por tipos de fondos, de la aportación de la Comunidad Foral de Navarra a las entidades locales en 2022. Fuente: Gobierno de Navarra.

A comienzos del mes de junio de 2021 se creó un grupo de trabajo, formado por personal del Departamento y expertos independientes, destinado a diseñar conceptualmente el Fondo de Cohesión Territorial, establecer los criterios e indicadores que habrían de emplearse para cálculo y, finalmente, definir una fórmula concreta de reparto del dinero disponible entre los municipios que se seleccionen.

El objetivo que se busca es reforzar el papel que juegan en el desarrollo territorial determinados municipios, cuyas funciones le confieren una cierta capacidad tractora en su entorno, ejerciendo, por tanto, como nodos que favorecen o mantienen el equilibrio territorial de la Comunidad Foral. También pretende cortar con la tendencia al aumento de las desigualdades territoriales que se viene produciendo desde hace años.

Para comenzar el trabajo se abordó la búsqueda de referencias similares en otras comunidades autónomas o en otros países y la definición de los criterios que deberían servir para perfilar el Fondo. No se pudo contar con muchas referencias ya que, como se ha indicado

anteriormente, esta cuestión no ha sido demasiado trabajada en la escala municipal y con esta perspectiva. El ejemplo más cercano que es el de Aragón (Orden VMV/356/2020), que desde 2018 realiza anualmente una actualización de la *Estructura del Sistema de Asentamientos de Aragón*, de acuerdo con lo indicado en su Estrategia de Ordenación Territorial (EOTA). Se tomó este trabajo como principal referencia, adaptándola a la realidad territorial de Navarra, a la disponibilidad de información y a los criterios y necesidades que se fueron poniendo de manifiesto en el seno del grupo de trabajo.

De acuerdo con esto, el Fondo se diseñó atendiendo a los objetivos enunciados en la legislación antes citada y también a los 6 principios rectores de la Estrategia Territorial de Navarra: accesibilidad, conservación, competitividad, cohesión social, policentrismo e identidad.

Después de barajar diferentes opciones, se eligieron 19 variables organizadas en tres dimensiones diferentes:

- Centralidad: Pretende valorar en qué medida cada municipio cumple con los criterios de la Estrategia Territorial de Navarra y presta servicios públicos de interés general.
- Atractividad y competitividad: Aquí se valora la vocación turística de cada municipio y la capacidad de generar empleo.
- Vertebración y capacidad de relaciones: Analiza un conjunto de indicadores relacionados con temas como comercio, cultura, etc.

Cada una de esas dimensiones por separado sirvió para elaborar un indicador compuesto del carácter tractor de cada uno de los 272 municipios.

A partir de este indicador, se abrieron dos posibilidades metodológicas. La primera consistía en la utilización del propio valor del indicador para financiar a aquellos municipios con que cumplen un papel según relevante según la Estrategia Territorial de Navarra (Gobierno de Navarra, 2005). La asignación económica, por tanto, sería proporcional a la puntuación obtenida por cada municipio.

La segunda opción (figura 3) se basaba en la clasificación de los municipios de Navarra en seis grupos, de acuerdo con el papel territorial jugado por cada uno de ellos y, dentro de cada grupo, participación de los fondos económicos en función de la puntuación obtenida en el cálculo del indicador del carácter tractor.

La asignación de los municipios a cada uno de los seis grupos se hizo de acuerdo a una serie de criterios que se presentan a continuación (figura 4).

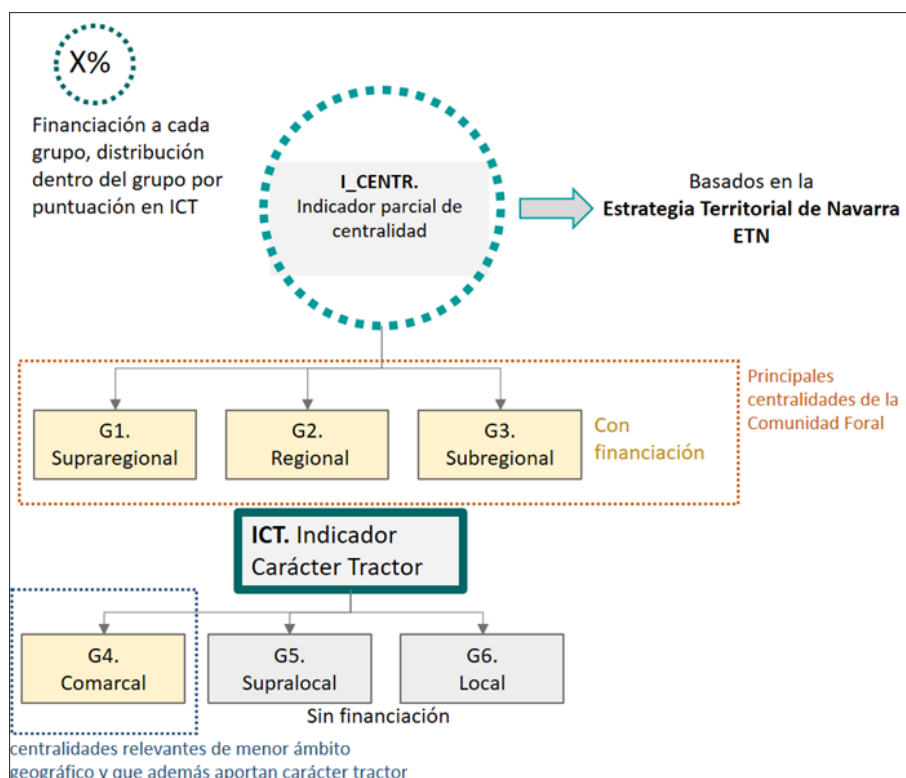


Figura 3. Esquema metodológico de la opción utilizada para la asignación de fondos a los municipios, mediante la creación de una clasificación en 6 grupos.

METODOLOGÍA. FÓRMULA REPARTO	
CRITERIOS DE AGRUPACIÓN	
G1. Supraregional	En este grupo se encuentra únicamente Pamplona/Iruña, capital.
G2. Regional	más de un 50% de puntuación en el factor de centralidad, $I_CENTR > 13,5$ y tener una población > 4.000 habitantes.
G3. Subregional	Más de un tercio del valor MDT, $I_MDT \geq 7$ y $I_POLI \neq 0$ y 1. estos municipios mayoritariamente pertenecen a la Comarca de Pamplona. (Subárea 10.4),
G4. Comarcal	-Obtener en el ranking ICT una puntuación mayor al 25% del máximo y menor del 50% (valores comprendidos entre $10 \geq ICT \geq 21$) -Obtener en el indicador parcial de MDT dentro del factor de centralidad una puntuación superior al 25% del máximo. $I_MDT \geq 5$ -Obtener en el indicador parcial I-POLI con valor diferente a 0. $I_POLI \neq 0$ -No pertenecer a un grupo superior. -Que no se encuentre incluido en el subárea 10.4 de la ETN
G5. Supralocal	En este grupo quedan recogidos todos los municipios que no se encuentren en un grupo superior, y cuenten con un valor de igual a 1 en el indicador parcial de policentrismo (I_POLI). $I_POLI = 0$
G6. Local	Resto de municipios.

Figura 4. Criterios utilizados para la definición de cada uno de los 6 grupos en los que se han clasificado los municipios de Navarra.

Después de analizar el resultado de ambas posibilidades a la luz de los objetivos que se habían propuesto para su elaboración, se optó por la utilización de la metodología basada en la clasificación en seis grupos, de los que solamente los cuatro primeros obtienen financiación del Fondo de Cohesión Territorial.

La aplicación de esta metodología para el año 2022 da como resultado una selección de 29 municipios, agrupados en las 4 primeras categorías:

- Grupo 1 (Municipios de relevancia suprarregional): Pamplona.
- Grupo 2 (Municipios de relevancia regional): Tudela, Tafalla, Estella, Sangüesa, Baztan y Alsasua.
- Grupo 3 (Municipios de relevancia subregional): Viana, San Adrián, Peralta, Puente la Reina, Irurtzun, Aoiz, Santesteban.
- Grupo 4 (Municipios de relevancia comarcal): Bera, Leitzia, Esteribar, Burguete, Ochagavía, Isaba, Lumbier, Los Arcos, Lekunberri, Lodosa, Caparroso, Milagro, Corella, Cascante y Cortes.

La localización espacial de estos municipios se puede observar en el mapa que se presenta en la figura 5. En ella, se aprecia –como es lógico– una distribución territorial bastante homogénea, cumpliendo, por tanto, el papel que se espera de ese tipo de núcleos.

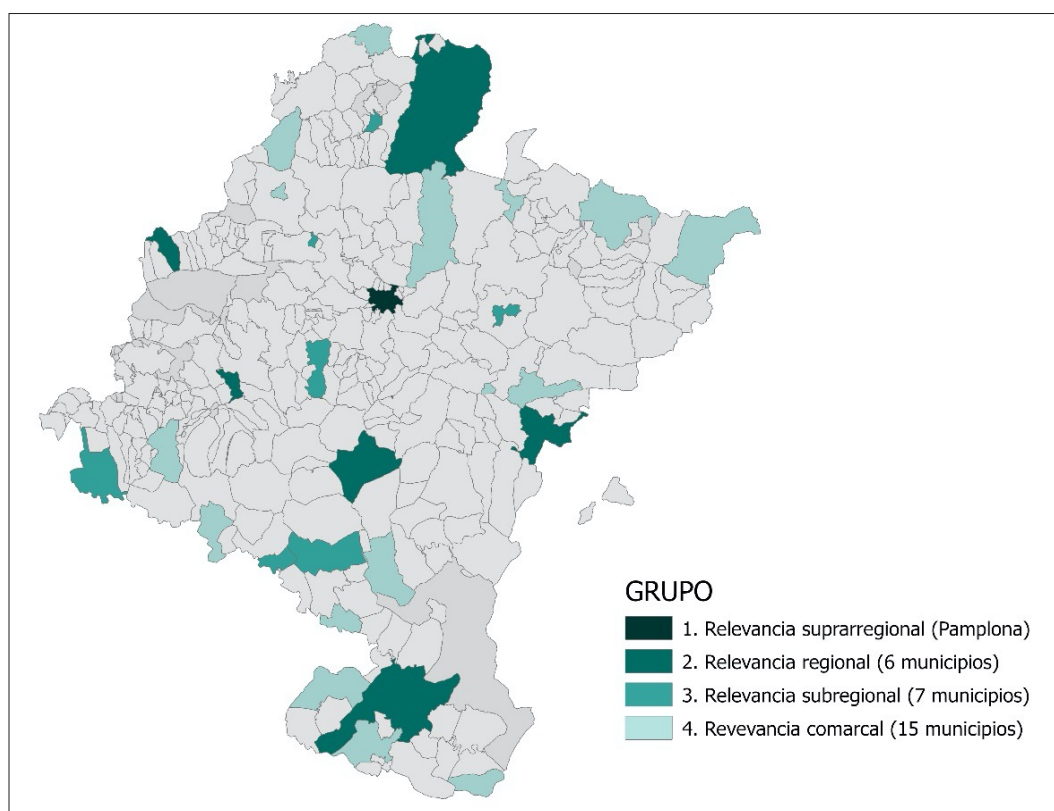


Figura 5. Municipios seleccionados para recibir financiación del Fondo de Cohesión Territorial, según grupo de pertenencia.

4. Discusión y conclusiones

El diseño y puesta en marcha del nuevo sistema de financiación de las administraciones locales de Navarra y, más en concreto, del Fondo de Cohesión Territorial aquí abordado supone un evidente avance en la concreción de políticas públicas que apoyan los principios de la política territorial de Navarra.

Desde esta perspectiva, hay algunos aspectos que deberían abordarse más en profundidad y que podrían introducirse en el contenido del fondo. Por una parte, aunque la creación del Fondo es todo un avance en la línea de pasar del enunciado de las políticas a su concreción, la cuantía inicial con la que se ha dotado para el primer año de su aplicación (2022) es de 16,2 millones de euros, es decir, algo menos del 6% de los recursos dedicados a la financiación de las administraciones locales. Bien es cierto, que ese dinero no está destinado a repartirse entre los 272 municipios de Navarra, sino entre los 29 que se señalaban antes, pero lo cierto es que entre todos ellos reúnen casi el 75 % de la población y, por tanto, la incidencia real no va a ser muy grande.

Un aspecto debatido, pero que no ha terminado de concretarse en el diseño del Fondo de Cohesión es la introducción de los servicios ecosistémicos que prestan los territorios de los diferentes municipios de Navarra. Parece evidente que se trata de una contribución muy relevante al bienestar del conjunto de la sociedad navarra, que debería considerarse y ser valorada en su justo término. Además, son precisamente los municipios más frágiles (los que se encuentran menos poblados, disponen de más territorio “improductivo” en términos económicos, etc.) los que probablemente están contribuyendo más en esos términos.

A pesar del interés que reviste este planteamiento, finalmente se ha dejado temporalmente de lado, ya que exige un cálculo riguroso, que permita valorar económicamente la aportación de cada municipio en términos de servicios ecosistémicos. Y esto, no solo presenta incertidumbres metodológicas (qué y cómo calcularlo), sino que debe partir de información geográfica muy desagregada de la que en algunos casos actualmente no se dispone.

Otro aspecto que quizás podría valorarse dentro de un Fondo de Cohesión de estas características es la cooperación intermunicipal. Son muchas las voces que abogan por la necesidad de superar el localismo y empezar a pensar en términos más amplios, comarcales quizás, o de otro tipo: *“La visión supralocal está dejando de ser una opción para las áreas rurales interiores, para ser cada vez más una necesidad, como prácticamente la única vía de asegurar una prestación y/o acceso de calidad a toda la población”* (Esparcia, Martínez y Querol, 2020).

La propia LEY FORAL 4/2019, apela a la solidaridad entre municipios y a la superación de *“visiones excesivamente unilaterales”*, lo que se puede interpretar en esa misma línea. Por tanto, el Fondo podría articular algún tipo de mecanismo que premie los esfuerzos de cooperación puestos en marcha por las entidades locales, lo cual es una forma de recompensar la eficiencia en la prestación de servicios básicos y de asegurar su viabilidad futura.

Una clara debilidad con la que nace este Fondo es la falta de consenso político. Son varios los partidos que sustentan el gobierno o que van a apoyar mediante pactos el cambio del sistema de financiación de las administraciones locales, pero el hecho de que el principal partido de la oposición —y, con gran diferencia, más votado de Navarra— se haya posicionado en contra de esta reforma, hace temer por su viabilidad futura. Una reforma de este calado requiere el mayor nivel de consenso, que asegure su continuidad y fortalecimiento más allá de una legislatura concreta. De lo contrario, el camino emprendido puede ser flor de un día.

Referencias bibliográficas

- Aksztejn, W. (2020). «Local territorial cohesion: Perception of spatial inequalities in access to public services in Polish case-study municipalities», *Social Inclusion*, 8 (4), pp. 253-264.
- Andersen, H. T., Fallov, M. A., Jørgensen, A., de Neergaard, M. & Nielsen, R.S. (2020). «Cohesion in the local context: Reconciling the territorial, economic and social dimensions», *Social Inclusion*, 8 (4), pp. 178-182.
- Comisión Europea (1999). *Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE*, Luxemburgo, OPOCE.
- Comisión Europea (2004). *Una nueva asociación para la cohesión. Tercer informe sobre la cohesión económica y social. Tercer informe sobre la cohesión económica y social*, Luxemburgo, OPOCE.
- Comisión Europea (2008). *Green Paper on Territorial Cohesion. Turning territorial diversity into strength*, COM(2008) 616 final.
- Davoudi, S. (2005). «Understanding Territorial Cohesion», *Planning, Practice & Research*, 20 (4), pp. 433-441.
- Decreto Foral Legislativo 1/2017, de 26 de julio, *por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo*. BON 168, de 31/08/2017.
- Esparcia, J., Martínez, A. & Querol, V. (2020). «Reflexiones en torno al medio rural y la despoblación: la necesidad de superar la vieja política y avanzar hacia un enfoque transversal y una verdadera gobernanza multinivel», *Revista de Treball, Economia i Societat*, 98, pp. 1-7.
- Ezquiaga. Arquitectura, sociedad y territorio (2020). *Diagnóstico sobre la Estrategia Territorial de Navarra y propuestas para su revisión*, documento de trabajo inédito. https://www.navarra.es/appsext/DescargarFichero/default.aspx?CodigoCompleto=PORTAL_PAISAJE@@@DIAGNOSTICO_ETN/Diagnostico_ETN_y_propuestas_revision.pdf
- Faludi, A. (2005). «Territorial cohesion: an unidentified political objective. Introduction to the special issue», *The Town Planning Review*, 76 (1), pp. 1-13.
- Faludi, A. (2007). «Territorial cohesion policy and the European model of society», *European Planning Studies*, 15 (4), pp. 567-583.
- Farinós, J. (2009). «Bases, métodos e instrumentos para el desarrollo y la cohesión territoriales. Diagnóstico y propuestas para el debate y la acción», en Farinós, J.; Romero, J. & Salom, J. (Eds.). *Cohesión e inteligencia territorial: dinámicas y procesos para una mejor planificación y toma de decisiones*. Valencia, Publicacions de la Universitat de València, Colección: Desarrollo Territorial. Serie Estudios y Documentos, 7, pp. 17-62.
- Gobierno de Navarra (2005). *Estrategia Territorial de Navarra*, aprobada por la Comisión de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente del Parlamento de Navarra el 21 de junio, B.O. del Parlamento de Navarra n.º 74, 4 de julio de 2005 https://administracionelectronica.navarra.es/SIUN_Consulta/SIUN_DOCUMENTOS/ETN/104302/104302_001.pdf
- Gobierno de Navarra (2017). *Estrategia de Especialización Inteligente de Navarra S3. Actualización 2016-2030*, Gobierno de Navarra-Sociedad de desarrollo de Navarra (SODENA). <https://www.sodena.com/descargas/S3/DOC%20S3.pdf>
- Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, *de la Administración Local de Navarra*. BON 84, 13/07/1990; corr. err., BON 15/10/1990.
- Ley Foral 2/1995, de 10 de marzo, *de Haciendas Locales de Navarra*. BON 36, 20/03/1995.
- Ley Foral 16/1997, de 2 de diciembre, *por la que se establece la "Carta de capitalidad de la ciudad de Pamplona", dotando al ayuntamiento de un complemento singular a su régimen ordinario de financiación*. BON 149, 12/12/1997.
- Ley Foral 4/2019, de 4 de febrero, *de Reforma de la Administración Local de Navarra*. BON 8/02/2019.

- Lursarea-Agencia navarra del territorio y la sostenibilidad (2021). *Estrategia Territorial de Navarra. Informe de seguimiento anual 2019*, documento de trabajo inédito, aprobado en la Comisión Permanente del Consejo Social de Política Territorial del 22 de junio. Microsoft Word - 210222 ETN_SeguimientoAnual 19_FIN (s3.us-east-1.amazonaws.com).
- Orden VMV/356/2020, de 2 de abril, *por la que se publica la actualización de la Estructura del Sistema de Asentamientos de Aragón definida en la Estrategia de Ordenación Territorial de Aragón (EOTA) en función del Nomenclátor de habitantes de 2019 y otras variables socioeconómicas*. BOA 83, 29/04/2020.
- Papadopoulos, A.G. (2019). «Spatial Justice in Europe. Territoriality, Mobility and Peripherality», *Europa XXI*, 37, pp. 5-21.
- Tratado de Ámsterdam, *por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos*, firmado en Ámsterdam el 2 de octubre de 1997. Diario Oficial de la Unión Europea C 340, de 10 de noviembre de 1997.
- Tratado de Lisboa, *por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea*, firmado en Lisboa el 13 de diciembre de 2007. Diario Oficial de la Unión Europea C 306, de 17 de diciembre de 2007.
- Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, firmado en Roma el 29 de octubre de 2004. Diario Oficial de la Unión Europea C 310, de 16 de diciembre de 2004.
- Unión Europea (2020). *Agenda Territorial 2030: Un futuro para todos los lugares*, Reunión informal de los Ministros responsables de la ordenación del territorio, el desarrollo territorial y/o cohesión territorial, reunión informal de 1 de diciembre de 2020.
- Vries, A., Velasco, X., García, M., Pons-Izquierdo, J.J., y Serrano-Martínez, M. (2011). *Sistema de Indicadores Territoriales de Navarra (SIOTN)*, Pamplona, NASURSA. https://dadun.unav.edu/bitstream/10171/19223/1/Sistema_Indicadores_Territoriales_Navarra.pdf

Plan frente a inundaciones y drenaje sostenible en la Vega Baja

Sergio Sánchez Ríos¹, Ángel Villanueva Blasco²
y Armando Ortuño Padilla³

Resumen

Uno de los territorios más afectados en España por las inundaciones es la comarca de la Vega Baja del Segura, ubicada en el extremo sur de la provincia de Alicante. El Plan Director de Protección Frente a Inundaciones y Drenaje Urbano Sostenible elaborado por HIDRAQUA integra las actuaciones previstas a tal efecto desde una triple perspectiva: salud y bienestar, incluyendo políticas de igualdad de género, protección y mejora del medio ambiente y reducción de daños a la propiedad. En la ponencia se detalla el Análisis Coste-Beneficio Social realizado, cuya TIR social es del 4,3%.

Abstract

One of the territories most affected in Spain by the floods is the Vega Baja del Segura region, located in the far south of the Alicante province. The Master Plan for Flood Protection and Sustainable Urban Drainage prepared by HIDRAQUA integrates the planned actions to that effect from a threefold perspective: health and wellbeing, including gender equality policies, protection and improvement of the environment and reduction of damage to property. The presentation details the Social Cost-Benefit Analysis carried out, whose social IRR is 4.3%.

Palabras clave

Inundaciones, beneficios sociales y ambientales, análisis coste-beneficio social.

Keywords

Floods, social and environmental benefits, social cost-benefit analysis.

¹ Gerente Territorial Alicante Sur de Hidraqua. sergio.sanchez@hidraqua.es

² Dirección Resiliencia urbana y cambio climático de Aquatec. angelv@suez.com

³ Profesor Titular, IUACA, Universidad de Alicante, España. arorpa@gcloud.ua.es, <https://orcid.org/0000-0002-2705-7221>

1. Plan director de protección frente a inundaciones y drenaje sostenible en la Vega Baja del Segura (Vega Baja Nature)

1.1 Introducción

El elevado riesgo de grandes avenidas al que está sometida la comarca de la Vega Baja del Segura se agudizó con las inundaciones acaecidas por la DANA de septiembre de 2019, dejando colapsados e incomunicados a un gran número de municipios y ocasionando graves daños personales y materiales que siguen siendo patentes en el territorio en la actualidad.

En este marco, el Gobierno Valenciano estableció como respuesta a esta situación el «Plan de Regeneración de la Vega Baja - Vega RenHace» para la reparación de los daños ocasionados en la comarca por la DANA y la preparación del territorio ante efectos atmosféricos adversos extremos que puedan afectarle en el futuro.

Dentro del Eje 1 del Plan Vega RenHace, centrado en la mejora de las infraestructuras hidráulicas, y más concretamente en el capítulo de «Actuaciones urbanas sostenibles frente a inundaciones - Actuación #7: Inversión en sistemas de drenaje sostenible. Sistemas urbanos de drenaje sostenible SUDS», en este proyecto se han redactado los Planes de Drenaje Sostenibles de los 27 diferentes municipios de la Vega Baja, que persigue optimizar la gestión de aguas pluviales reproduciendo y restituyendo los procesos hidrológicos naturales alterados por el desarrollo urbanístico de los municipios.

Así, se trata de reducir los riesgos derivados de la escorrentía urbana y contribuir a la mejora ambiental y paisajística de las zonas urbanas, aprovechando el almacenamiento del agua de escorrentía en «infraestructuras verdes» para reutilizarla para el riego de cultivos, zonas verdes o para recuperar entornos naturales y recreativos al amparo del fomento de la economía circular.

En este proyecto también se tomarán otras medidas de defensa ante posibles avenidas como la ejecución de diques de protección e islas pólder, o actuaciones para la corrección de barrancos y ramblas existentes en determinados cascos urbanos. También se implementarán sistemas de monitorización y sensorización de las precipitaciones y de las aguas de escorrentía en superficie para aumentar el nivel de conocimiento hidrológico de la comarca.

1.2 Propuesta de soluciones

Las diferentes actuaciones propuestas en los Planes Directores se pueden clasificar en los siguientes tipos:

- Red de pluviales.
- Balsas o tanques de retención y laminación o parques inundables.
- Diques de protección e islas Pólder.
- Otras soluciones de Sistemas de Drenaje Urbano Sostenible (SUDS).
- Actuaciones de regeneración de aguas.
- Actuaciones para la corrección de ramblas y barrancos.
- Sistemas de monitorización sensorización y alerta.

También se hace una estimación del presupuesto anual previsto para las tareas de mantenimiento y explotación de estas actuaciones que incluyen tareas de inspección, limpieza, conservación, rehabilitación y reparación cuando sea necesario. En total, se estima un presupuesto de ejecución material de 841.745.430 € y un presupuesto de mantenimiento anual de 10.298.354 €.

1.3 *Marco de actuación del estudio del impacto socioeconómico del proyecto*

Son muy diversos y relevantes los impactos de este proyecto sobre el territorio dada su gran capacidad transformadora. Así, los primeros efectos palpables se relacionarán con la inversión prevista y su capacidad de generar empleo y renta durante la fase de construcción. Bajo la hipótesis de una duración de las obras de tres años y aplicando la metodología Input-Output, se estima la creación de unos 5.000 empleos directos e indirectos que se mantendrán durante ese periodo en una comarca con unos 35.000 desempleados en la actualidad.

Con todo, esta ponencia se centrará en los impactos positivos que generará el proyecto en tres grandes bloques: 1) Salud y bienestar, incluyendo políticas de igualdad de género; 2) Preservación medioambiental y; 3) Protección de los bienes ante inundaciones y revalorización de las propiedades.

Dado que la mayor parte de estos impactos para la sociedad pueden cuantificarse económicamente, en la ponencia se plantea este proceso para desarrollar posteriormente el pertinente Análisis Coste-Beneficio Social que servirá para evaluar la idoneidad de la ejecución del proyecto con objeto de optar a posible financiación procedente de fondos europeos.

Para llevar a cabo el Análisis Coste-Beneficio Económico deben seguirse las pautas recogidas por la Comisión Europea en su «Guía de Análisis Coste-Beneficio de los Proyectos de Inversión» del año 2014. Según las disposiciones establecidas por la UE sobre proyectos potencialmente financiados por los diferentes mecanismos europeos, dos de los objetivos temáticos para el crecimiento inteligente, sostenible e integrador son (DOUE, 2013):

- «promover la adaptación al cambio climático y la prevención y gestión de riesgos», y
- «conservar y proteger el medio ambiente y promover la eficiencia de recursos».

Como se aprecia, este Plan, también llamado «Plan Vega Baja Nature», se alinea íntegramente con esos objetivos de inversión relativos a la protección y prevención de riesgos medioambientales, lo que hace de este proyecto un caso ejemplar en la transformación del territorio para aumentar su resiliencia.

2. **Impacto socioeconómico del plan vega baja nature**

Como se ha mencionado en la parte introductoria, este proyecto transformará de forma sustancial los 27 municipios existentes en la Vega Baja provocando cuantiosos impactos económicos y sociales que se han agrupado en tres grandes áreas seguidamente detalladas.

2.1 *Beneficios para la salud y bienestar*

En este área de actuación se recogen los impactos relacionados con la mejora de las condiciones de salud y calidad de vida resultante de las actuaciones frente a inundaciones y drenaje sostenible.

Así, el proyecto añadirá al territorio una serie de activos que favorecerán enormemente la calidad de vida de los residentes en la comarca más allá de la lógica reducción del peligro de inundación, como los parques inundables, los jardines de lluvia y las actuaciones paisajísticas en numerosos puntos de la comarca.

La creación de espacios naturales en zona urbana genera una serie de beneficios a los residentes de estas zonas como, por ejemplo, el uso y disfrute de estas áreas motivo ocio,

favorecido por las benignas condiciones climáticas durante gran parte del año y el número elevado de horas de luz, añadiendo el factor de regulador térmico que poseen las áreas verdes en los meses de temperaturas más extremas.

A esto hay que añadir que las áreas verdes ayudan a la reducción de ruido, aumentan la sensación de bienestar de los residentes y contribuyen a restituir y dar continuidad al entorno paisajístico único de la huerta tradicional mediterránea, cada vez menos presente en nuestro país.

A continuación, se resalta como uno de los grandes impactos en este aspecto la recuperación de espacios naturales tradicionales.

2.2.1 Recuperación de espacios naturales con valor recreacional

Este impacto está relacionado con la recuperación o preservación de espacios naturales con valor recreacional como, por ejemplo, playas, parques naturales o áreas protegidas, donde se lleven a cabo actividades de ocio al aire libre: senderismo, ciclismo, baño, pesca, etc.

Las siguientes actuaciones, aparte de cumplir con el objetivo de ayudar a mitigar el riesgo de inundación, permitirán restituir el valor recreacional de algunos parajes de alto valor ecológico de la Vega Baja. Se destacan las siguientes:

- Dragado de la desembocadura del río Segura (Guardamar del Segura). La desembocadura del río Segura se ha visto afectada por un proceso de colmatación debido a los sedimentos arrastrados por el propio río, que genera problemas de calado mínimo para embarcaciones y un aumento de la erosión de la costa debido al aumento de la velocidad del agua al disminuir la sección del río. Por tal razón, se dragará un total de 40 cm de espesor del cauce artificial y el antiguo del río, así como la retirada de las cañas. Esta medida favorecerá el turismo náutico deportivo y actividades recreativas como la pesca y el baño, entre otras.
- Adecuación ambiental del cauce del río Nacimiento (Orihuela Costa). La desembocadura del río constituye un paraje natural degradado ubicado en la Dehesa de Campoamor. Por ese motivo, se plantea la regeneración de esta desembocadura eliminando las especies exóticas invasoras y eliminando los residuos existentes, generando un cauce de aguas bajas que asegure su salida al mar y un itinerario ambiental peatonal asociado al curso del río, dando continuidad a este espacio hasta el espacio natural protegido de la Sierra de Escalona y Dehesa de Campoamor.
- Restauración paisajística en el Paraje Natural Municipal «La Sierra» (Algorfa). Este paraje natural de alto valor ecológico situado en la Sierra de Algorfa se ve afectada por las avenidas de agua debido a su escasa vegetación. Por ello, se plantea la reforestación y plantaciones de especies vegetales autóctonas en el paraje situado en el entorno de la Ermita de la Virgen de la Salud que mejoren la calidad medioambiental y paisajística de la zona.

Este beneficio social se cuantifica siguiendo la metodología de la Guía Europea y se incluye en el Análisis Coste-Beneficio.

2.1.2 Impacto en la igualdad de género

Para contextualizar el marco de las acciones a plantear, cabe recordar que en las ciudades modernas existe una histórica fragmentación urbana, donde a cada función (vivir, trabajar,

recrearse y circular), suele corresponder su propio espacio particular. De esta forma, la ciudad funcionalista ha creado un orden urbano extremadamente estructurado alrededor de la organización productiva y del hombre trabajador, que sólo tiene en cuenta el tiempo que puede ser monetizado, dejando de lado el tiempo que invierten las mujeres en su trabajo de reproducción y cuidado (Boccia, 2020).

En este sentido, la Nueva Agenda Urbana (NAU) (ONU, 2016), aprobada en la Conferencia Hábitat III de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible, aborda, entre otras cosas, las desigualdades de género en las áreas urbanas. Para ello, insta a la planificación de espacios urbanos inclusivos, a proporcionar accesibilidad a servicios básicos y, de esta manera, gestionar el proceso de urbanización para mejorar la vida de todas y todos.

Bajo esta perspectiva, seguidamente se describen esas acciones a lo largo del diseño, ejecución y vida útil de las obras, especialmente en lo relativo a las citadas zonas verdes, recreacionales, etc. y su inserción con los tejidos urbanos existentes. En este marco, una forma de asegurarse de que estas directrices finalmente se llevan a cabo es favoreciendo la plena participación y la igualdad de las mujeres en la planificación de las ciudades y la adopción de decisiones aportando su propia experiencia:

- Adecuada accesibilidad y señalización evitando escalones, con pendientes suaves y barandillas.
- Ausencia de percepción de inseguridad dentro de los parques y alrededores mediante adecuada iluminación y máxima visibilidad.
- Equipar con zonas para el cuidado como aseos, áreas de higiene y lactancia, así como mobiliario urbano.
- Participación de las mujeres en el proceso de diseño; alta representación para que propongan sus ideas.
- Garantizar las condiciones de seguridad, iluminación y accesibilidad desde el casco urbano para garantizar una adecuada integración con el tejido urbano existente.

A continuación, se muestran dos ejemplos de parques inundables que se han analizado en términos de integración social y perspectiva de género.



Figura 1. Ejemplos de parques inundables analizados. Elaboración propia a partir de Hidraqua y Google Maps.

Cabe resaltar que esta perspectiva se alinea con las recomendaciones recogidas en las «Guías para incorporar la perspectiva de género en las actuaciones financiadas en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia» elaborado por el Instituto de las Mujeres del Ministerio de Igualdad en julio de 2021.

En ellas, se recogen las etapas del desarrollo de los proyectos financiados con este Plan de modo que, en primer lugar, la administración pública convoca proyectos con unos objetivos y criterios fijados. Seguidamente, y es en esta fase donde se recogerá detalladamente la perspectiva señalada en consonancia con estas Guías, las entidades privadas / partenariados diseñan y presentan proyectos que responden a los objetivos y criterios fijados. En la tercera fase, la administración pública selecciona los proyectos y, en la cuarta, las entidades seleccionadas implementan sus proyectos con su correspondiente seguimiento (Instituto de las Mujeres, 2021).

2.2 Beneficios medioambientales

El cambio climático está provocando importantes problemas relacionados con el estrés hídrico y la calidad del agua debido a los recurrentes episodios de sequía. Además, las inundaciones derivadas de fenómenos torrenciales de lluvia acrecientan los impactos negativos por el empeoramiento de la calidad del agua y por los daños a los cultivos.

En este marco, recientemente, es muy notorio el impulso por parte de la Unión Europea para liderar la transformación económica hacia un uso sostenible de los recursos y reducción drástica de las emisiones de gases de efecto invernadero, uniendo este cambio a la recuperación de la pandemia de COVID-19 y dedicando un tercio de los 1,8 billones de euros de inversiones del plan NextGenerationEU a tal fin (Comisión Europea, 2020).

Así, este proyecto se centra en reproducir y restituir los procesos hidrológicos previos al desarrollo urbanístico de la Vega Baja, integrándose en el entorno y generando nuevas zonas naturales para el uso y disfrute de los vecinos. Por ello, a continuación, se mencionarán varios de estos beneficios medioambientales que aparecerán gracias a las actuaciones previstas.

2.2.1 Preservación del ecosistema y la biodiversidad

La creación y regeneración de espacios verdes gracias a una mayor disponibilidad y calidad de recursos hídricos incidirán positivamente en la recuperación y preservación de la flora y fauna autóctona de la Vega Baja.

Específicamente, el impacto positivo de este proyecto será visible en las zonas verdes regeneradas de los márgenes del cauce del río Segura gracias a la mejora de la calidad del agua consecuencia de la implementación de los SUDS (Sistemas Urbanos de Drenaje Sostenible), lo que repercutirá en gran medida en la preservación del hábitat.

El beneficio de la preservación del ecosistema y la biodiversidad se estima mediante el valor de «disposición a pagar» por la existencia y preservación del ecosistema y la biodiversidad en buenas condiciones. En este sentido, en 2013 la Comisión Europea elaboró un estudio para cuantificar el beneficio derivado de la protección del hábitat, fijando valores para cada uno de los nueve grupos de hábitats diferentes establecidos en la «Red Natura 2000».

En cuanto al hábitat protegido existente en la Vega Baja, según el «Manual de identificación de los hábitats protegidos en la Comunidad Valenciana» (Fabregat y Ranz, 2015), se observa que en el entorno del cauce del río Segura a su paso por la Vega Baja únicamente existen especies protegidas que se clasifican en el grupo 1 de «Hábitats Costeros y Vegetación Halófica».

Así, según indica el Manual, como parte del hábitat del grupo 1: Hábitats Costeros y Vegetación Halófica, se encuentran los siguientes subgrupos de especies protegidas existentes en la Vega Baja:

- Acantilados con vegetación de las costas mediterráneas con *Limonium* spp. Endémicos.

- Estepas salinas mediterráneas (Limonietalia).
- Vegetación gipsícola ibérica (Gypsophiletalia).

Por tanto, se escogerá como referencia para cuantificar el beneficio de preservación del ecosistema y biodiversidad el valor promedio de los Hábitats Costeros y Vegetación Halófila, que para el caso español se cuantifica este beneficio en 2.449,38 €/ha/año (€2020), tras realizar una serie de ajustes en función del PIB per cápita y la evolución económica desde la publicación del estudio europeo hasta la actualidad (Comisión Europea, 2013; Eurostat, 2021).

2.2.2 Reducción de gases de efecto invernadero

Este impacto se refiere a la reducción de gases de efecto invernadero nuevamente gracias a la creación de nuevas zonas verdes, cuya vegetación ayudará a neutralizar emisiones de estos gases nocivos para el planeta (Quaranta et al., 2021).

La metodología para evaluar económicamente esta reducción de gases de efecto invernadero consta de los siguientes pasos:

- Cuantificación del volumen de las emisiones ahorradas en la atmósfera debido a las nuevas zonas verdes por la implantación de los SUDS (toneladas de CO₂ / año).
- Cálculo del beneficio generado por reducción de emisiones de CO₂, multiplicando las toneladas totales neutralizadas de CO₂ por su coste unitario, en €/tonelada.

Para la cuantificación del volumen de las emisiones capturadas, se ha de tener en cuenta el secuestro de CO₂ proporcionado por las nuevas zonas verdes a ejecutar. En este aspecto, responsables del Centro de Investigación de la Comisión Europea han publicado recientemente en la revista *Nature* un artículo sobre los beneficios climáticos de las zonas verdes urbanas, en el que utilizan un valor del secuestro de dióxido de carbono de estas áreas de 0,98 kg CO₂ / m² año (Quaranta et al., 2021), que se tomará como referencia para este trabajo.

En función de las toneladas de CO₂ neutralizadas, se multiplica el resultante de las mismas por su coste unitario.

2.2.3 Reutilización del agua

Siguiendo los principios de la economía circular, basada en la reutilización de los recursos no renovables y la reducción de la generación de residuos, se analiza el impacto positivo que provocará la reutilización del agua recogida en este proyecto, hecho que cobra especial importancia al tratarse de una comarca que padece un importante déficit hídrico estructural.

Como consecuencia de las actuaciones de este proyecto, se verterá el agua recogida de la red de pluviales a la red de azarbes como conducciones que transportan los excedentes del regadío a zonas de menor cota para su reutilización y/o vertido al mar.

La comarca de la Vega Baja queda inserta en el ámbito de la Confederación Hidrográfica del Segura (CHS). El Anejo 13 del «Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica del Segura 2022-2027», denominado «Riesgos Asociados al Cambio Climático y Adaptación», menciona que se espera una reducción general de la escorrentía y un incremento de los episodios extremos (sequías e inundaciones).

Los efectos anteriores ya se están produciendo, pues la precipitación media anual en el periodo de 1980 a 2011 en la Demarcación del Segura no alcanza los 400 l/m², siendo aún

menor en el área de la Vega Baja bajando, por debajo de los 300 l/m² en ciertas zonas (Fig. 2) (CHS, 2015).

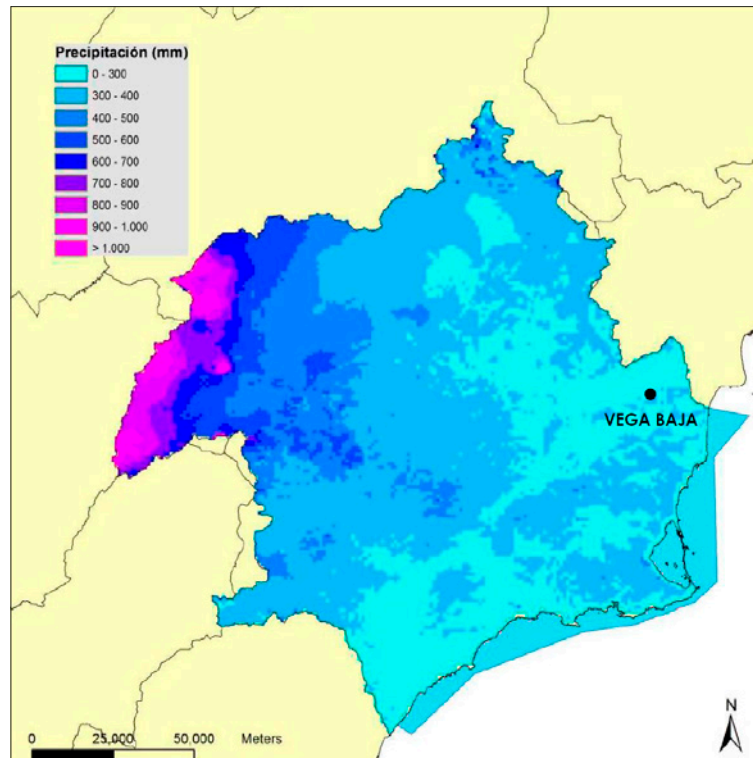


Figura 2. Precipitación media anual periodo 1980-2011. CHS, 2015.

Para la atención adecuada de las demandas y la superación de eventos de sequía se requiere de una mayor flexibilidad en las fuentes de suministro y el impulso a los recursos no convencionales, así como la mejora de las eficiencias en las redes de suministro (CHS, 2021a), es decir, que el territorio logre una mayor resiliencia ante fenómenos hidrológicos extremos.

Precisamente, uno de los grandes objetivos de este proyecto es aumentar la resiliencia del territorio de la comarca gracias a la implementación de los SUDS que a fin recuperar parte del agua de la escorrentía urbana para su posterior reutilización en el ámbito de la agricultura, lo que aumentará los beneficios en este sector debido al aumento de hectáreas regadas. En este sentido, deben cuantificarse los beneficios económicos que generará para los agricultores la disponibilidad de un mayor volumen de agua disponible gracias a la reutilización del agua de escorrentía urbana.

Para estimar esos beneficios, se debe conocer la productividad y el margen de beneficio neto (€/m³) por hectárea de cultivo al año. Así, el Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica del Segura 2022-2027 indica el margen de beneficio neto por hectárea regada en cada una de las zonas de riego denominadas Unidades de Demanda Agraria (UDAs).

Con todo lo anterior, se obtendrá el volumen de agua de riego requerido por hectárea, el aumento de hectáreas regadas para cada UDA y el margen de beneficio neto total a incluir en el Análisis Coste-Beneficio.

2.3 *Protección del territorio y revalorización de las propiedades*

Tal y como se ha mencionado a lo largo de esta ponencia, el Plan Vega Baja Nature procurará una gran transformación de la Vega Baja del Segura para aumentar su resiliencia ante fenómenos tan adversos para el territorio como las inundaciones. En el caso de esta comarca, en los últimos 40 años se han registrado siete episodios de inundaciones en 1986, 1987, 1988, 1989, 2012, 2016 y 2019, produciendo en todos ellos importantes daños materiales (CHS, 2021b).

Sin duda, gracias este proyecto se generarán importantes beneficios económicos a lo largo de toda la comarca, tanto por reducción de daños y adaptación del territorio a futuros fenómenos adversos, como por su revalorización gracias a la creación y preservación de muchos de los recursos medioambientales de la comarca. A continuación, se analizarán con detenimiento estos aspectos.

2.3.1 Reducción de daños a la propiedad

Las inundaciones acarrearán daños de carácter social, medioambiental y económico de diferente gravedad dependiendo de la intensidad y duración de la precipitación. Entre ellos, pueden llegar a generar cuantiosos daños directos derivados de la afección sobre infraestructuras y propiedades, del control de la avenida, las evacuaciones y los suministros de emergencia.

En este proyecto, gracias a la mitigación de las inundaciones de carácter pluvial generado por la implementación de los SUDS, diseñados para un periodo de retorno de 15 años, se reducirán drásticamente los daños producidos a la propiedad en ámbito urbano, que deberán cuantificarse e incluirse como beneficios en el posterior Análisis Coste-Beneficio.

Para cuantificar el daño a la propiedad, el parámetro más relevante en la determinación de la vulnerabilidad frente a una inundación es el calado máximo alcanzado por las aguas, de forma que, para cualquier uso del suelo, se podría determinar una curva teórica para el porcentaje de daño sobre el valor total, en función de ese calado (Generalitat Valenciana, 2015).

De manera general, el porcentaje de daños es pequeño si los calados son inferiores a 60-70 cm, pero aumenta exponencialmente cuando el calado supera esa barrera pudiendo llegar a ser catastróficos (Generalitat Valenciana, 2015). Este hecho pone de relieve el notable impacto positivo que supondría reducir el calado en una inundación, especialmente si se consigue reducir el calado hasta umbrales donde el daño es mínimo, unos 15 cm.

La red de pluviales, los SUDS y otras obras de defensa permiten revertir el efecto negativo de la impermeabilización derivado de los procesos de urbanización aumentando la permeabilidad del suelo, consiguiendo así reducir significativamente los caudales pico y, por tanto, una considerable reducción en los daños ante una inundación.

Para cuantificar este beneficio, deberá aplicarse el concepto de «aproximación incremental», imputando como beneficio final de la medida el referido a la diferencia entre los flujos sin proyecto o tendencial (la situación actual) y con proyecto (la situación futura). Para ello, se utilizarán las curvas calado-daño o curvas de vulnerabilidad que permiten modelizar las posibles pérdidas materiales que provoca una inundación.

En España, recientemente se ha publicado una investigación en la que se desarrollaron una serie de curvas de calado-daño para diferentes tipos de usos de la propiedad en la ciudad de Barcelona (Martínez-Gomariz et al., 2020). Además, se obtuvieron índices de ajuste regional y temporal para transferir las curvas elaboradas para Barcelona a otros municipios de España que también sufren con mayor frecuencia episodios de inundación, para poder facilitar así las estimaciones de daños en estas zonas.

Uno de los municipios que los investigadores consideraron en su análisis fue precisamente Orihuela, calculando diversos factores para poder transferir las curvas de calado-daño obtenidas para Barcelona al caso oriolano. Por tanto, se aplicarán estas curvas de calado-daño ajustadas para estimar la reducción de daños a la propiedad derivado de las actuaciones del plan Vega Baja Nature.

2.3.2 Incremento del valor de las propiedades

El aumento de la resiliencia ante los efectos del cambio climático y de la mejora de la calidad de vida y bienestar gracias a las actuaciones previstas en entornos urbanos debe transferirse al mercado inmobiliario de la comarca. Por tanto, se espera una potencial revalorización de las propiedades inmobiliarias como consecuencia de las acciones recogidas en este proyecto.

En este sentido, hay que destacar que la Vega Baja es la comarca de la provincia de Alicante y la Comunidad Valenciana con mayor dinamismo en el mercado inmobiliario, con lo que este beneficio repercute directamente en uno de sus sectores económicos más importantes.

En un mercado inmobiliario eficiente se esperaría una revalorización de las propiedades gracias a la reducción del riesgo de inundación, así como la existencia de una diferencia de precios de venta en el mercado inmobiliario entre aquellas viviendas ubicadas en zonas inundables respecto a aquellas que no lo están (Beltrán et al., 2018).

Sin embargo, recientes estudios demuestran que, en términos generales, no existe tales diferencias, sino que las disparidades de precio de las viviendas que están localizadas en zona de riesgo respecto a las que no lo están solo se hace patente tras un episodio de inundación, cuando se produce un descenso puntual o temporal del precio de la vivienda que, según los resultados de diversos investigadores, puede durar desde unos meses hasta 6 ó 7 años (Daniel et al., 2009; Lamond et al., 2010; Beltrán et al., 2019).

Existen diferentes razones que pueden justificar esta ineficiencia en el mercado inmobiliario como, por ejemplo, la falta de concienciación de la sociedad sobre el riesgo de inundación, el desconocimiento de los compradores acerca de los potenciales peligros existentes en determinada zona por este riesgo o la falta de comunicación de esos peligros por los diferentes actores implicados (Lamond et al., 2010).

Considerando estas posibles razones y dado que las acciones del Plan Vega Baja Nature se refieren a un bajo periodo de retorno - 15 años - que, a su vez, implica una disminución de calados moderada, se considera que el impacto es despreciable, lo cual queda del lado conservador a la hora de formular el Análisis Coste-Beneficio y su rentabilidad social.

Sin embargo, y por otra parte, las actuaciones dotarán de nuevos espacios verdes en los diferentes municipios de la comarca como jardines o parques inundables. Estas zonas verdes de nueva creación revalorizarán aquellas viviendas que se encuentren en sus proximidades, transfiriéndose al mercado inmobiliario parte de los múltiples beneficios mencionados en el apartado 2.1 como el uso y disfrute de estas áreas para motivos de ocio, la reducción del ruido y la regulación térmica, el aumento de sensación de bienestar o los potenciales beneficios detallados en clave de género. Todo ello genera, por consiguiente, un conjunto de nuevos beneficios sociales que también deben incorporarse en el Análisis Coste-Beneficio.

Respecto a la cuantificación de la revalorización del mercado inmobiliario gracias a los espacios verdes urbanos, si bien es cierto que tanto en Estados Unidos como en Europa han aparecido diversos estudios de carácter local o metropolitano acerca de la revalorización de las propiedades cercanas a zonas verdes (Sherer, 2006; Bockarjova et al., 2020), las circunstancias propias de cada mercado inmobiliario analizado hacen difícil extrapolar los resultados de un área concreta a otra, por lo que, para llevar a cabo esta evaluación, se requiere disponer de

un análisis a escala regional o nacional que tenga en cuenta el impacto en zonas verdes de diferentes zonas y entornos puesto que no se dispone de suficientes datos para realizar este estudio ad hoc.

En este marco, la Comisión Europea plantea en su Guía de Análisis Coste-Beneficio que este impacto sea estimado mediante una aproximación de precios hedónicos («hedonic price approach») que, en el caso que ocupa, consiste en comparar el precio de las propiedades que se encuentran cerca de áreas verdes urbanas respecto a las que no lo están a fin de apreciar la variación en el precio relacionada con este factor.

Esta aproximación es la elegida desde hace años por gobierno británico para estimar el impacto de las zonas verdes en el mercado inmobiliario de Inglaterra y Gales, en un trabajo conjunto que realizan el Ministerio de Medioambiente (Department for Environment, Food and Rural Affairs) y la Oficina Nacional de Estadística (Office for National Statistics) de este Gobierno (Office for National Statistics, 2018a, 2018b, 2020, 2021).

Tras analizar inicialmente la venta de un millón de propiedades por toda Inglaterra y Gales entre los años 2009 y 2016, trabajo actualizado de forma periódica hasta la actualidad, los analistas encontraron que aquellas propiedades situadas próximas a zonas verdes experimentan un incremento en el precio que aumenta cuanto mayor es la superficie de la zona verde y cuanto más cerca se encuentre la propiedad de la misma (Office for National Statistics, 2019). Así, el mayor incremento se encuentra en aquellas propiedades situadas a menos de 200 metros de un espacio verde, aunque se detectan ligeras subidas de precio en aquellas viviendas situadas en un radio de hasta 500 metros (Fig. 3).

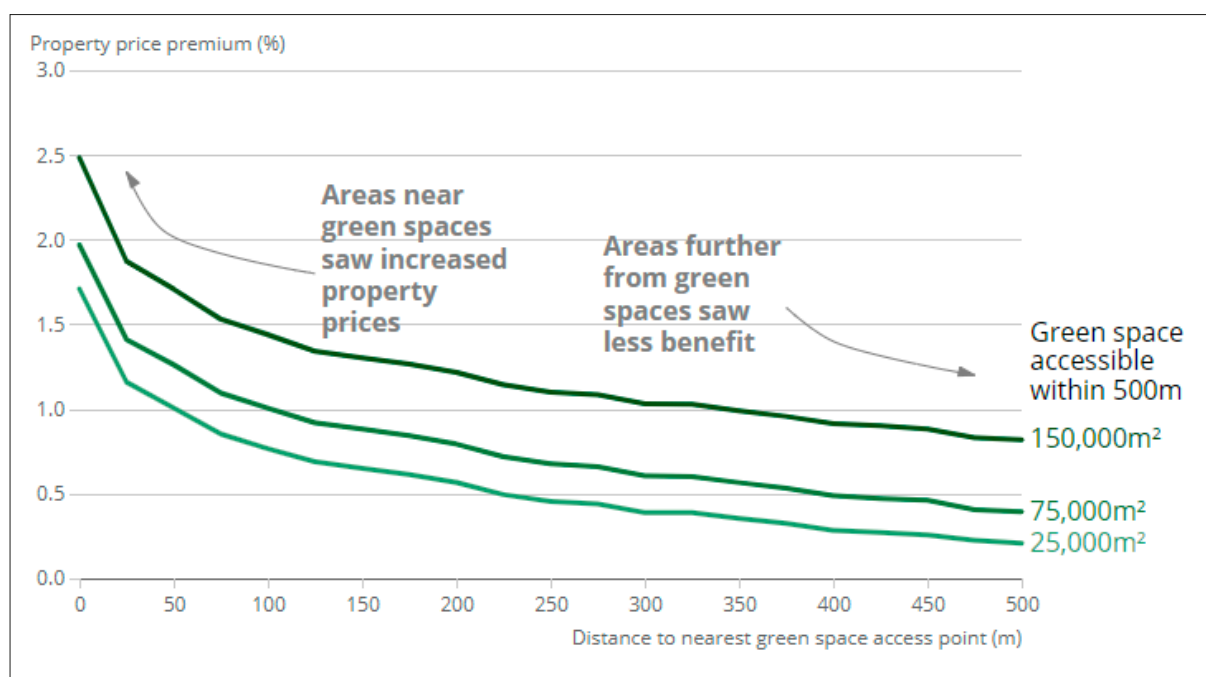


Figura 3. Incremento porcentual del precio de las propiedades por cercanía a espacios verdes en función del tamaño de la zona verde y su distancia a ella. Fuente: Office for National Statistics, 2019.

Como se aprecia en la figura, las mayores subidas de precio ocurren en aquellas propiedades que se sitúan a menos de 100 metros de los espacios verdes, donde estos inmuebles pueden revalorizarse entre un 1 y un 2% en función del tamaño del parque o jardín. El impacto de la

revalorización de las propiedades lógicamente va disminuyendo conforme aumenta la distancia al área verde, detectándose aumentos de precio del 0,2-0,8% en los inmuebles situados a 500 m de distancia.

A esta revalorización hay que sumar el incremento de precio observado en aquellas propiedades con vistas a las zonas verdes. Este factor también es muy apreciado por los compradores, que están dispuestos a pagar un sobreprecio por contar con vistas a áreas verdes. Según la Oficina Nacional de Estadística del gobierno de Reino Unido, el incremento de precio por este factor es del 1,8% (Office for National Statistics, 2019).

Aun cuando la muestra de esta investigación es suficientemente representativa, un millón de transacciones, es posible que el incremento de valor de una propiedad con vistas a un paisaje verde que otorgue el mercado inmobiliario en el sureste español sea sensiblemente superior por su escasez respecto al británico. Sin embargo, puesto que no se dispone de estudios en España con la suficiente representatividad, se aplicarán los resultados obtenidos en el estudio británico, es decir, una hipótesis del lado conservador respecto al Análisis Coste-Beneficio y su rentabilidad social.

2.3.3 Recuperación de la productividad del suelo

Según la Guía de Análisis Coste-Beneficio de Proyectos de Inversión de la Unión Europea, este impacto está relacionado con el uso potencial del suelo tras la implementación de medidas relativas a la prevención y reducción de riesgos naturales. Es decir, antes de la ejecución de las correspondientes acciones determinados usos del suelo quedaban restringidos por su riesgo de inundación. Así, con la aplicación de esas acciones, en nuestro caso, las obras de defensa ante inundaciones y los SUDS, el suelo podría reclasificarse como residencial, industrial o comercial, entre otros.

Por tanto, este impacto no debe considerarse sobre el suelo ya clasificado/calificado como urbano o urbanizable sectorizado y urbanizado, pues sobre su superficie ya que se habrán adoptado las medidas de defensa necesarias para la mitigación del riesgo de inundación.

Sin embargo, en el caso del suelo urbanizable no delimitado -suelo reservado para futuros desarrollos pero no urbanizado-, los SUDS pueden jugar un papel muy importante como se señala seguidamente.

Para que el suelo urbanizable no delimitado pueda convertirse en sectorizado se debe cumplir con lo establecido en la normativa del PATRICOVA haciendo especial énfasis en el Art. 19 «Limitaciones en suelo urbanizable sin programa de actuación integrada aprobado, afectado por peligrosidad de inundación», donde se indica que en este suelo se realizarán obras de defensa para su urbanización. También en el Art. 23 referente a «La gestión de la Infraestructura Verde frente al riesgo de inundación» recoge que se fomentará el uso de SUDS para aumentar la resiliencia del territorio durante estos fenómenos.

De esta manera, las obras de defensa y la implantación de los SUDS con su consiguiente reducción de calado reducirán el riesgo de inundación, permitiendo su uso futuro como suelo urbanizable sectorizado y urbanizado.

En consecuencia, en este apartado se incluye como principal beneficio de la medida el suelo urbanizable no delimitado afectado por peligrosidad de inundación según indica el PATRICOVA.

Mediante la superposición del Visor del Sistema de Información Urbana (MITMA, 2021) y el Visor del Instituto Cartográfico Valenciano (Generalitat Valenciana, 2021), se aprecia que los municipios de Benijófar, Daya Vieja, Dolores y Orihuela cuentan con suelo urbanizable no delimitado en riesgo de inundación.

Municipio	Superficie (ha)	Uso potencial
Benijófar	2,5	Terciario
Daya Vieja	25,1	Industrial
Dolores	27,2	Terciario
Orihuela	249,8	Residencial-Terciario-Industrial

Tabla 1. Municipios con suelo urbanizable no delimitado en riesgo de inundación. Fuente: elaboración propia a partir de Ayto. Daya Vieja (2002), Ayto. Benijófar (2005), Ayto. Dolores (2006), MITMA (2021) y Generalitat Valenciana (2021b).

En total, se han identificado algo más de 300 ha de suelo urbanizable no delimitado en riesgo de inundación en diferentes superficies de los cuatro municipios mencionados. En función de las actuaciones llevadas a cabo para la protección frente a inundaciones y drenaje sostenible en estos municipios, se han identificado las superficies favorecidas por el proyecto y cuantificado los beneficios derivados del mismo a partir de la metodología establecida en la Guía de Análisis Coste-Beneficio de la Unión Europea.

3. Resultados y conclusiones

En esta ponencia se han recogido los impactos económicos, medioambientales y sociales derivados de las inversiones recogidas en el Plan Vega Baja elaborado por HIDRAQUA.

Este proyecto generará una profunda transformación territorial para cada uno de los 27 municipios de la Vega Baja del Segura, incrementando notablemente la calidad de vida y el bienestar de sus habitantes gracias a las numerosas zonas verdes urbanas y espacios regenerados para su uso y disfrute, que incorporan en su diseño políticas y acciones de igualdad de género que favorecen la cohesión social.

Unido a esto, las actuaciones generan múltiples beneficios medioambientales como la preservación de los ecosistemas y la biodiversidad, la reducción en las emisiones de gases de efecto invernadero y el mejor aprovechamiento de los recursos hídricos, aspecto tan necesario para esta comarca.

Además, estas medidas de protección frente a inundaciones supondrán un descenso significativo en el riesgo ante estos fenómenos extremos, reduciendo los potenciales daños a la propiedad, recuperando la productividad del suelo en determinadas áreas e incrementando el valor de las propiedades gracias a la proximidad a los nuevos espacios verdes urbanos.

La aplicación de un Análisis Coste-Beneficio Social para este proyecto bajo un periodo de vida útil de las obras de 30 años ha arrojado un valor de una TIR del 4,3%, es decir, suficiente para que pueda optar a ser financiado por los fondos europeos. Específicamente, los mayores beneficios del proyecto se han relacionado con la recuperación de la productividad del suelo con unos 265 M€, la reducción de daños a la propiedad con unos 620 M€ y la reutilización del agua con unos 280 M€.

Agradecimientos

Para finalizar, se quiere destacar como coautores de esta ponencia a Jairo Casares Blanco, Ingeniero Técnico de Obras Públicas colaborador de la Universidad de Alicante y Paloma Calero Romero, Ingeniera de Caminos Canales y Puertos colaboradora de la Universidad de Alicante, así como agradecer su colaboración al Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos en la Demarcación de la Comunidad Valenciana.

También se agradece a todos los que han participado en la redacción de los planes directores municipales, y en concreto y, sobre todo, a las Corporaciones Municipales, a los Técnicos Municipales y a las diferentes ingenierías que han redactado estos planes:

- CIVIS CONSULTORES: Por la redacción del PD de Orihuela y Benferri
- CAUCESA: Por la redacción del PD de Benejúzar, Cox, Redován, Benijófar, Formentera del Segura y Rojales.
- IN&ARQ: Por la redacción del PD de Bigastro y Jacarilla.
- TYPASA: Por la redacción del PD de Algorfa, Almoradí, Los Montesinos y Orihuela Costa.
- GRUPO IRECO: Por la redacción del PD de Catral y Dolores.
- ARVUM INGENIERÍA: Por la redacción del PD de Albaterra, Callosa del Segura, Granja de Rocamora y San Isidro.
- CAINUR: Por la redacción del PD de San Fulgencio, Daya Nueva y Daya Vieja.
- CLIF INGENIERÍA CIVIL: Por la redacción del PD de Guardamar del Segura.
- GUIA CONSULTORES: Por la redacción del PD de Pilar de la Horadada y San Miguel de Salinas.
- HIDRAQUA: Por la redacción del PD de Rafal.
- AGAMED: Por la redacción del PD de Torrevieja.

Referencias bibliográficas

- Ayuntamiento de Benijófar (2005). *Plan General Municipal de Ordenación Urbana de Benijófar*. Ayuntamiento de Daya Vieja (2002). *Plan General Municipal de Ordenación Urbana de Daya Vieja, Alicante*.
- Beltrán, A., Maddison, D., Elliot, R. J. (2018). «Is flood risk capitalized into property values?» *Ecological Economics*, 146, pp. 668-685.
- Beltrán, A., Maddison, D., Elliot, R. J. (2019). «The impact of flooding on property prices: A repeat-sales approach», *Journal of Environmental Economics and Management*, 95, pp. 62-86.
- Boccia, T. (2020). «Ciudades sostenibles y género: el compromiso de las redes de mujeres para la Nueva Agenda Urbana», *Revista Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 52(203), pp. 13-32.
- Bockarjova, M., Botzen, W. J. W., van Schie, M. H. y Koetse, M. J. (2020). «Property price effects of Green interventions in cities: A meta-analysis and implications for gentrification», *Environmental Science and Policy*, 112, pp. 293-304.
- Centro de Estudios y Experimentación de Obras Públicas CEDEX (2017). *Evaluación del Impacto del Cambio Climático en los Recursos Hídricos y Sequías en España* (Tomo único), Centro de Estudios Hidrográficos, Ministerio de fomento, Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente.
- Eurostat (2021). *Gross domestic product at market prices*. Comisión Europea. <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tec00001/default/table?lang=en>
- Comisión Europea (2013). *The Economic benefits of the Natura 2000 Network*, Environment, Publications Office of the European Union.

- Comisión Europea (2014). *Guide to Cost-Benefit Analysis of Investment Projects (Economic appraisal tool for Cohesion Policy 2014-2020)*, Directorate-General for Regional and Urban Policy.
- Comisión Europea (2020). *Plan de Recuperación para Europa*, https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_es
- Confederación Hidrográfica del Segura (CHS) (2015). *Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica del Segura 2015/21*, Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, <https://www.chsegura.es/es/cuenca/planificacion/planificacion-2015-2021/plan-hidrologico-2015-2021/>
- Confederación Hidrográfica del Segura (CHS) (2021a). *Propuesta de Proyecto de Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica del Segura. Revisión para el tercer ciclo: 2022-2027*, Secretaría de Estado de Medio Ambiente, Dirección General del Agua, Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico.
- Confederación Hidrográfica del Segura (CHS) (2021b). *Cronología de riadas en la cuenca del Segura*, Ministerio para la Transición Ecológica, <https://www.chsegura.es/es/confederacion/unpocodehistoria/cronologia-de-riadas-en-la-cuenca-del-Segura/>
- Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) (2005). Jurisprudencia. Audiencia Nacional. Sala de lo Contencioso. *Roj: SAN 5476/2005 - ECLI: ES:AN:2005:5476*.
- Daniel, V. E., Florax, R., Rietveld, P. (2009). «Flooding risk and housing values: An economic assessment of environmental hazard», *Ecological Economics* 69, pp. 355-365.
- Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE) (2013). *Reglamento (UE) N° 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de diciembre de 2013*, Unión Europea.
- Excmo. Ayuntamiento de Dolores (2000). *Plan General Municipal de Ordenación Urbana del Excmo. Ayto. Dolores*, <https://politicaterritorial.gva.es/auto/urbanismo/reg-planeamiento/2%20ALICANTE/03064%20DOLORES/1%20P.%20GENERAL/>
- Excmo. Ayuntamiento de Dolores (2006). *Plan Parcial de mejora Sector 7 Dolores (Alicante)*, <https://politicaterritorial.gva.es/auto/urbanismo/reg-planeamiento/2%20ALICANTE/03064%20DOLORES/2%20P.%20DIFERIDO/>
- Fabregat Lluca, C., Ranz Ayuso, J. (2015). *Manual de identificación de los hábitats protegidos en la Comunitat Valenciana (Decreto 70/2009)*, Colección Manuales Técnicos Biodiversidad, 7, Conselleria de Agricultura, Medio Ambiente, Cambio Climático y Desarrollo Rural, Generalitat Valenciana, Valencia.
- Generalitat Valenciana (2015). *Plan de Acción Territorial sobre Prevención del Riesgo de Inundación en la Comunitat Valenciana (PATRICOVA)*, Dirección General de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje.
- Generalitat Valenciana (2021). *Visor del Instituto Cartográfico Valenciano*, https://visor.gva.es/visor/?capasids=SIOSE_2015;&idioma=es
- Lamond, J., Proverbs, D., Hammond, F. (2010). «The impact of flooding on the price of residential property: a transactional analysis of the UK market», *Housing Studies*, 25(3), pp. 335-336.
- Martínez-Gomariz, E., Forero-Ortiz, E., Guerrero-Hidalga, M., Castán, S. y Gómez, M. (2020). «Flood Depth-Damage Curves for Spanish Urban Areas», *Sustainability*, 12(7), Article 2666, <https://doi.org/10.3390/su12072666>
- Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (MITMA) (2021). *Visor Sistema de Información Urbana*, <https://mapas.fomento.gob.es/VisorSIU/>
- Ministerio para la Transición Ecológica (MITECO) (2019). *Un temporal de lluvia sin precedentes en los últimos 100 años en la Vega Baja del Segura*, <https://www.miteco.gob.es/en/prensa/ultimas-noticias/un-temporal-de-lluvia-sin-precedentes-en-los-%C3%BAltimos-100-a%C3%B1os-en-la-vega-baja-del-segura/tcm:38-501462>

- Office for National Statistics (2018a). Estimating the impact urban green space has on property price, *Compendium*.
- Office for National Statistics (2021). *Natural Capital*, <https://www.ons.gov.uk/economy/environmentalaccounts/methodologies/naturalcapital>
- Office for National Statistics (2020). *UK natural capital accounts: 2020*, <https://www.ons.gov.uk/economy/environmentalaccounts/bulletins/uknaturalcapitalaccounts/2020>
- Office for National Statistics (2018b). *UK natural capital: ecosystem accounts for urban areas*, <https://www.ons.gov.uk/economy/environmentalaccounts/bulletins/uknaturalcapital/ecosystemaccountsforurbanareas>
- Office for National Statistics (2019). *Urban green spaces raise nearby house prices by an average of £2,500*, <https://www.ons.gov.uk/economy/environmentalaccounts/articles/urbangreenspacesraisenearbyhousepricesbyanaverageof2500/2019-10-14>
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2016). *Nueva Agenda Urbana*, Secretaría de Habitat III, <https://uploads.habitat3.org/hb3/NUA-Spanish.pdf>
- Quaranta, E., Dorati, C. y Pistocchi, A. (2021). «Water, energy and climate benefits of urban greening throughout Europe under different climatic scenarios», *Nature*, Scientific reports 11, Article 12163.
- Sherer, P. M. (2006). The Benefits of Parks: Why America Needs More City Parks and Open Space, *The Trust for Public Land*. San Francisco, EEUU.

DESARROLLO E IMPLEMENTACIÓN DE UN INDICADOR SINTÉTICO PARA LA VALORACIÓN DE LA VULNERABILIDAD SOCIAL EN EL MEDIO RURAL: EL CASO PRÁCTICO DE LOS MONEGROS



Dieste Hernández Jorge - Universidad de Zaragoza (GEOT-IUCA) - jdieste@unizar.es
 Kratochvíl Ondrej - Universidad de Zaragoza (GEOT-IUCA) - ankra@unizar.es
 Pueyo Campos Ángel - Universidad de Zaragoza (GEOT-IUCA) - apueyo@unizar.es
 Valdivielso Pardo Sergio - Universidad de Zaragoza (GEOT-IUCA) - servaldi@unizar.es



Descripción de los aspectos más relevantes

El concepto de persona, grupos de personas o territorios vulnerables, está condicionado por la escala de trabajo y por las variables demográficas, sociales, residenciales, económicas y de movilidad que se estén tomando en consideración. Del mismo modo, determinan la detección de esa vulnerabilidad la calidad de los datos, la metodología empleada, y cómo se estén valorando esas diferentes variables.

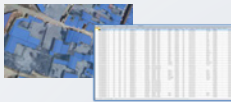
Desde el proyecto europeo INTERREG-SECANTO se valora la vulnerabilidad social del espacio rural, mediante un indicador sintético que permite detectar de manera multiescalar, (individuo, hogar, edificio, núcleo de población, municipio y comarca) diferentes patrones de vulnerabilidad integrados en un único indicador, y visualizados mediante herramientas cartográficas en soporte web. Su fin, es ayudar en la toma de decisiones de la administración en materia asistencial, y servir de soporte a la planificación y ordenación del territorio en actuaciones a más largo plazo, detectando situaciones de vulnerabilidad futura. A la vez, se proporciona una herramienta cartográfica de análisis local a municipios con escasez de recursos, minimizando su brecha digital.

Materiales y métodos

POBLACIÓN:

PADRÓN MUNICIPAL
 como fuente de información*:

- Edad
- Género / Identidad
- Nacionalidad
- Nivel de Formación
- Composición de hogar
- Domicilio



- EVALUAR
- CATEGORIZAR
- GEORREFERENCIAR



* Anonimizado de acuerdo a la L.O.P.D.

Grupos específicos de actuación como infancia y juventud, personas mayores, familias numerosas, familias monoparentales y monoparentales y, personas en riesgo de exclusión que viven solas con necesidades específicas, etc

VIVIENDA:

SERVICIOS INSPIRE DEL CATASTRO Y CARTO-CIUDAD
 como fuente de información:

- Edad de construcción
- Usos reconocidos
- Superficie disponible
- Altura
- Morfología en planta

TRABAJO DE CAMPO
 Como complemento y mejora:

- Estado de conservación y uso
- Accesibilidad
- Localización y concordancia con padrón municipal
- Callejero municipal
- Portalero municipal
- Manzanero municipal



VALORAR LOS DIFERENTES ESTADIOS DE VULNERABILIDAD RESIDENCIAL, ACTUALES Y FUTUROS

INFRAESTRUCTURAS, EQUIPAMIENTOS Y SERVICIOS:

E.I.E.L. Y TRABAJO DE CAMPO
 como fuentes de información:

- Zonas Verdes
- Entidades Financieras
- Comercio (físico y digital)
- Sanitario
- Administrativo
- Educativo
- Cultural
- Social y Asistencial
- Deportivo
- Abastecimiento y Saneamiento

- DISPONIBILIDAD
- ACCESIBILIDAD
- COBERTURA
- TIPOLOGÍA



TIPOLOGÍA Y CALIDAD DEL SERVICIO, ADECUACIÓN A LAS DEMANDAS ACTUALES Y FUTURAS

ESCENARIO URBANO / MOVILIDAD:

TRABAJO DE CAMPO como fuente de información:

Escenario urbano es todo aquel espacio dentro del casco urbano donde se desarrollan y posibilitan las actividades cotidianas de sus habitantes. Permite valorar servicios municipales básicos como:

- Arbolado e Infraestructura Verde
- Mobiliario urbano
- Alumbrado
- Transporte público
- Tráfico motorizado y no motorizado
- Identificación y clasificación de viarios
- Pavimentación
- Recogida de residuos sólidos urbanos

PAUTAS DE MOVILIDAD LOCAL, DETECCIÓN DE BARRERAS URBANAS, PROBLEMAS DE ACCESIBILIDAD

- CONOCER
- GEORREFERENCIAR
- VALORAR



Conclusiones

- 1) La vulnerabilidad social es un concepto amplio y a menudo difícil de abordar. La creación e implementación de este indicador ayuda a identificar perfiles de vulnerabilidad tanto en espacios rurales como, con ligeros matices, en el ámbito urbano.
- 2) La administración posee información cada vez más accesible pero escasamente útil sin un paso previo de normalización y coordinación ante problemas derivados de actualización, escala, formato o semántica. **El Big Data administrativo hay que fomentarlo** para que revierta en el bien de la sociedad y no sea un mero trámite burocrático.
- 3) A escala 1:1 se generan los factores que determinan la vulnerabilidad de los individuos, un buen conocimiento de las condiciones demográficas, de habitabilidad y de movilidad son fundamentales. En este punto, el trabajo de las administraciones locales se torna fundamental como suministradores de información ligada al territorio, los servicios de proximidad y sus habitantes. En este proyecto se han proporcionado herramientas para tratar de mitigar esa brecha y favorecer la transmisión, visualización y actualización de información sobre vulnerabilidad.
- 4) La calidad y proximidad de los servicios, la movilidad peatonal y las condiciones residenciales, son factores relevantes en la vulnerabilidad, condicionando y posibilitando a los tradicionales factores demográficos. En los espacios rurales, a corto y medio plazo, será fundamental poner el foco en estos aspectos para mejorar las condiciones de vida sus habitantes y mitigar, en la medida de lo posible, los efectos de la despoblación en los cascos urbanos.

El indicador sintético de vulnerabilidad

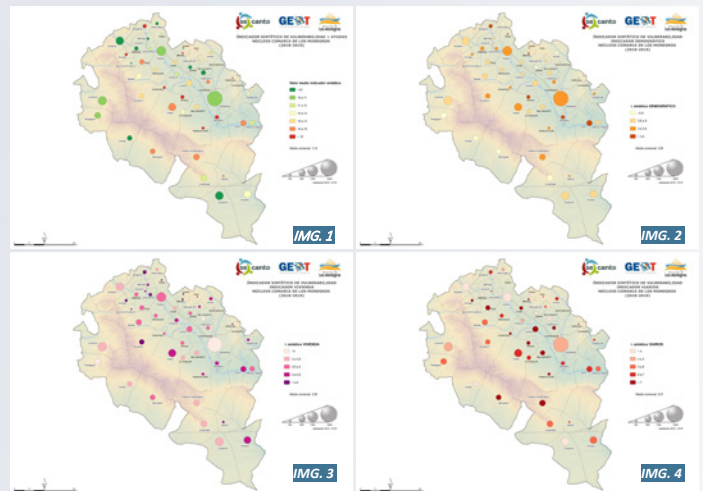
El **indicador sintético de vulnerabilidad**, nace de la necesidad de recoger en un solo valor la situación de riesgo de vulnerabilidad en que se encuentra una persona. Este valor está determinado por: **img1**

- **Características demográficas** (edad, género, nacionalidad, nivel de estudios, composición del hogar) **img2**
- **Características de habitabilidad** (con quién convive, dónde vive, características del edificio como edad, conservación o accesibilidad...) **img3**
- **Características del viario en que habita** (como está pavimentado, si tiene aceras accesibles, si una persona P.M.R. puede transitar por allí sin dificultad...) **img4**
- **Ayudas sociales recibidas** y tipología de las mismas (ayuda domiciliaria, telesistencia, P.I.A., ingreso mínimo...) **img5**

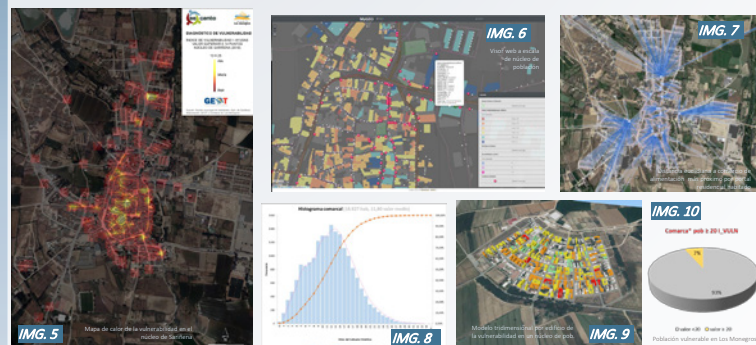
¿QUÉ PUEDE APORTAR LA HERRAMIENTA QUE SE HA GENERADO A OBJETIVOS DE CIOT?

- Conocimiento detallado a nivel de individuo y hogar de situaciones de vulnerabilidad.
- Explica, aclara o contribuye a conocer patrones de vulnerabilidad.
- Escala de 0 a 30, se establecen umbrales a partir de 15 puntos vulnerabilidad leve, 20 puntos vulnerabilidad media, 25 puntos vulnerabilidad alta. (7% población vulnerable \geq 20 puntos en Monegros) **img 8 y 10**
- Posibilidad de incluir y visibilizar el papel de las Ayudas Sociales y realizar un seguimiento a las mismas.
- Avanza futuras situaciones de vulnerabilidad, y posibilita el seguimiento temporal.
- Permite comparar situaciones de vulnerabilidad entre espacios y escalas administrativas o de trabajo.
- Metodología exportable a otros ámbitos y territorios.
- Información georeferenciada actualizada, normalizada y comparable, de carácter multiescalar. **img 1, 5 y 9**
- Abierta a múltiples usuarios, desde el nivel técnico al divulgativo pasando por facilitar o ayudar en la toma de decisiones en la gestión de recursos públicos. **img 7**
- Basada en herramientas de software libre sin coste de licencias (QGIS / QFIELD).
- Herramienta flexible a través de la aplicación Mygeot, desde visor de consulta a potente gestor de información. Posibilidad de configuración según necesidades.
- Fácil actualización, puede suponer una oportunidad laboral a determinados perfiles vulnerables.

GENERAR INFORMACIÓN PARA LA CO-GOVERNANZA, FOMENTAR LA TRANSPARENCIA COMO VALOR SOCIAL Y AYUDAR AL DISEÑO DE POLÍTICAS ACTIVAS QUE MITIGUEN LA VULNERABILIDAD EN UN MARCO DE EQUIDAD



BIG DATA ADMINISTRATIVO AL SERVICIO DE LOS SERVICIOS ASISTENCIALES



Bibliografía

- Bello-Orgaz, G., Jung, J.J., (2015): Social Big Data: Recent achievements and new challenges" Information Fusion, 26 45-63
- Marion-Bederson, M., Oliveau, S., (2014): "Vulnerabilités sociales et changement d'échelle. L' Espace complot" Espace populations sociétés, vol. 3
- Chakel, V., Roy, Sh. (2015) Penser la vulnérabilité. Viages de la fragilisation du social. Presses de l'Université St. Québec, 248 pp.
- Crowell, O., Jeanneret, M. (2009) Les dynamiques territoriales de connaissance: Relations multiescalaires et ancrage régional". Revue d'Économie Industrielle, 128 (4), pp 77-79
- Kwan, M.P., (1998): "Space-time and integral measures of individual accessibility: A comparative analysis using a point-based framework" Geographical Analysis 30 (3), pp. 191-216
- Lee, J.G., Kang, M., (2015): "Geospatial Big Data: Challenges and Opportunities" Big Data Research #2, pp. 74-81.
- Nanteuil, Mathieu de., (2002): "Vers de nouvelles formes de vulnérabilité sociale? Reflexion sur les rapports entre résilience et précarité". Travail et Emploi # 93.
- Planas, A., Soler, P. y Vila, M. (2014): "Assessing youth policies: A system of indicators for local government". Evaluation and Program Planning, 24, 28.
- Pueyo, Á., López, C., Hernández, M.L. (2018): "Nuevos espacios y realidades a partir del análisis espacial. Un territorio distinto de ideas preconcebidas" en Cómo hacer del territorio una cuestión política de Estado. Valencia: Triunfo del Barco, Valencia. Pp. 785-828.
- Raymond, Sébastien, B. (2006): "Quand le risque et l'urgence charment les vulnérabilités et les inégalités: En Penser et faire la géographie sociale. Contribution à une épistémologie de la géographie sociale". Rennes: IRD, Rennes, 115 p.
- Rezanblat, C., (2004): Tissus de villes. Réseau et systèmes urbains en Europe. Rapport de Syn-thèse. Habitabilité à l'échelle des recherches en géographie. Univ. Paul Valéry - Montpellier III.
- Zulliga, M., Pueyo, A. y Calvo, J.L. (2012): "The Spanish population during the twentieth century and beyond". Journal of Maps, 8, 388-391.

Financiación del proyecto SECANTO / Senda Europea de Cooperación, Ayuda y Normalización entre Territorios de Oportunidades. (NE Toulousain y Comarca de Los Monegros) (EFA 138/16) Programa INTERREG V España-Francia-Andorra. FEDER-POCTEFA (2018-2021). Universidad de Zaragoza, Comarca de Los Monegros, Valencia-Huesca, IEIM, CBUdNET, Merie de Pechbonieuf, Marie Louise, Inéopole.

