Universidad de Huelva

Departamento de Historia II y Geografía

Ética y planificación : los intereses generales y el bien común en el Planeamiento General Urbano : estudio de casos

Memoria para optar al grado de doctor
presentada por:

Alexey Martín López

Fecha de lectura: 1 de julio de 2016

Bajo la dirección de los doctores:

José Manuel Jurado Almonte

Walter Federico Gadea

Huelva, 2016

CC BY NC ND

UNIVERSIDAD DE HUELVA

Departamento de Historia, Geografía y Antropología

Programa de Doctorado en Desarrollo Local y Planificación Territorial

Ética y Planificación. Los intereses generales y el bien común en el Planeamiento General Urbano. Estudio de casos

Tesis Doctoral

Memoria para optar al grado de doctor presentada por:

Alexey Martín López

Director: Dr. José Manuel Jurado Almonte

Codirector: Dr. Walter Federico Gadea

Huelva, Junio, 2016

TESIS DOCTORAL

Ética y Planificación. Los intereses generales y el bien común en el Planeamiento General Urbano. Estudio de casos

Doctorando: Alexey Martín López

Director: Dr. D. José Manuel Jurado Almonte
Codirector: Dr. D. Walter Federico Gadea

Departamento de Historia, Geografía y Antropología
Universidad de Huelva
Junio, 2016

AGRADECIMIENTOS

La redacción de esta Tesis de Doctorado ha ocupado algunos de los años más importantes de mi vida, y todas las personas a las cuales les muestro mi gratitud han contribuido, de una forma u otra, a redefinirla, pues ya nada será igual. La intensidad de estos años da fe de ello. Por tanto, quiero mostrar mis más sinceros agradecimientos a mi familia, sin la que nada de esto habría pasado; a Noelia, que es alguien imprescindible para mí; a Deilyn; a mis directores de Tesis de la Universidad de Huelva, los doctores José Manuel Jurado Almonte y Walter Federico Gadea, por su paciencia, saber, alientos y desvelos; al profesor Juan Antonio Márquez Domínguez; a los también doctores Carlos Almeida Marques, Julián Mora Aliseda, Fernando Dos Reis Condesso y Paulo Castro Seixas; a los doctores Rafael Caballero Sánchez y Mª Astrid Muñoz Guijosa; a Yolanda Vergara Redondo, Gustavo López Martín y Javier Olmedo; a Israel Macías Llaga; a Xavier Pimentel Cabral y Jhony Esteban Moreno; a mis compañeros del Máster en Estrategias Territoriales y Ambientales (ESTEAM) de la Universidad de Huelva y a su profesorado; a mis compañeros y profesores del Máster en Derecho Público de la Universidad Complutense de Madrid; y a la doctoranda de la UNAM, Alicia del Carmen Camas-Pascacio. Además, quiero agradecer a la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, institución que financió estos estudios. A todos les agradezco infinitamente, aún sabiendo que con sólo las gracias no basta para retribuir todo su apoyo.

Alexey Martín López
Huelva, Junio, 2016

ÉTICA Y PLANIFICACIÓN. LOS INTERESES GENERALES Y EL BIEN COMÚN EN EL PLANEAMIENTO GENERAL URBANO. ESTUDIO DE CASOS

ÍNDICE vii
SIGLAS, ABREVIATURAS Y OTROS SÍMBOLOS xxv
1. INTRODUCCIÓN 1
1.1. Presentación 1
1.2. Motivaciones personales y profesionales 5
1.3. Selección, oportunidad del tema elegido y su justificación 6
CAPÍTULO 2. CLAVES METODOLÓGICAS 9
2.1. Delimitación del tema objeto de investigación y planteamiento del problema 9
2.2. Hipótesis 13
2.3. Objetivos generales y específicos 14
2.3.1. Objetivo general 14
2.3.2. Objetivos específicos 15
2.4. Metodología 15
2.5. Fuentes de información 22
CAPÍTULO 3. INTERESES GENERALES Y BIEN COMÚN: ESTADO DE LA CUESTIÓN 27
3.1. A modo de introducción 27
3.2. Una aproximación a los Intereses Generales y el Bien Común. Breves apuntes en su distinción 29
3.3. Interés General y Bien Común: naturaleza y alcance 32
3.3.1. El Interés General y las Teorías Subjetivas 40
3.3.1.1. Contractualismo 40
3.3.1.2. Utilitarismo 45
3.3.1.3. La filosofía analítica 47
3.3.1.4. Teoría de la acción comunicativa 49

3.3.1.5. Ética pragmática 51

3.3.1.6. Algunas notas sobre el subjetivismo como fundamento del interés general 53

3.3.2. Las Teorías Objetivistas y el Bien Común como fundamento del Interés General 61

3.3.2.1. El objetivismo metafísico del Bien Común como fundamento de los intereses generales 62

3.3.2.2. El realismo como teoría objetivista 70

3.3.2.3. Algunas notas sobre el objetivismo y el interés general 78

CAPÍTULO 4. INTERÉS GENERAL Y PLANEAMIENTO URBANO 85

4.1. Interés General y planeamiento. Una tentativa de convergencia 85

4.2. El planeamiento urbano como instrumento técnico de ordenación urbanística municipal al servicio del Interés General 90

4.2.1. La clasificación del suelo 92

4.2.2. La calificación del suelo 98

4.2.3. Documentos del Planeamiento Urbanístico 100

4.2.4. La aprobación de los Planes Urbanísticos en España 103

4.2.5. La alteración de los planeamientos 107

i) La revisión del Plan 108

ii) Modificación del planeamiento 109

iii) Algunos efectos adversos de la modificación: la vulneración del principio de inderogabilidad singular de los reglamentos 109

4.3. Problemas teórico-prácticos 110

4.4. La convergencia entre la Planificación Estratégica y el Planeamiento Urbano como ordenación conforme al Interés General 113

4.4.1. La Estrategia Territorial Europea (ETE) como modelo de convergencia 119

4.4.2. Estrategias territoriales *¿vs?* competencias administrativas 124

4.4.3. Algunas limitaciones de la convergencia entre la ETE y el planeamiento urbano 128

CAPÍTULO 5. MARCO TEÓRICO DE REFERENCIA 133
5.1. Aspectos introductorios 133
5.2. Sistemismo y ciudad 135
5.2.1. Presupuestos teóricos del sistemismo 135
5.2.2. La ciudad como sistema 136
5.3. El Realismo, la justificación de los valores y la positivización axiológica como fundamento de los Intereses Generales 143
5.3.1. El Realismo y la justificación de los valores 143
5.3.1.1. Los hechos morales 147
5.3.1.2. Del hecho moral a la norma ética 149
5.3.1.3. Los valores como contenido de las normas éticas 151
5.3.1.4. La objetividad de los valores y el conocimiento ético 152
5.3.2. La positivización axiológica como fundamento de los Intereses Generales 157
5.4. La materialización de los Intereses Generales en el planeamiento urbano como requisito esencial para la emergencia del Bien Común 165
5.5. Sinergias entre la planificación urbana y las estrategias de desarrollo local como síntesis de los Intereses Generales en la obtención del Bien Común 173
5.5.1. Distinciones y puntos de contacto entre la planificación estratégica y el planeamiento urbanístico tradicional 173
5.5.2. Sinergias entre la Planificación Urbana y las Estrategias de Desarrollo: el planeamiento urbanístico estratégico 176
5.5.2.1. Dos ejemplos fallidos 177
5.5.2.1.1. España: el mercado de suelo como elemento central de las estrategias de planificación urbana 177
5.5.2.1.2. Cuba: Marxismo y planificación urbana 191
5.5.2.2. Un acercamiento a la evolución de las estrategias 198
5.5.2.3. Presupuestos del planeamiento urbanístico estratégico 202
5.5.2.4. Planeamiento urbanístico y estrategias de desarrollo 213

CAPÍTULO 6. DELIMITACIÓN Y JUSTIFICACIÓN DE LAS VARIABLES DEL INTERÉS GENERAL. LAS CIUDADES MEDIAS OBJETO DE ESTUDIO..... 221
6.1. Delimitación y justificación de las variables del Interés General 221
6.1.1. Delimitación de las variables 222
6.1.2. Justificación de la selección de las variables del Desarrollo económico 228
6.1.3. Justificación de la selección de las variables de la Sostenibilidad ambiental 229
6.1.4. Justificación de la selección de las variables de la Igualdad 231
6.1.5. Justificación de la selección de las variables de la Participación ciudadana 234
6.2. Las ciudades medias como marco de referencia 236
6.2.1. Ciudades medias e intermedias..... 239
6.2.2. Los planeamientos urbanísticos objeto de estudio 243
CAPÍTULO 7. ANÁLISIS DEL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO DE HUELVA 249
7.1. Los Intereses Generales en el marco político-jurídico del municipio Huelva 250
7.2. Descripción del ámbito geográfico de estudio..... 253
7.2.1. Territorio: 253
7.2.2. Demografía 261
7.2.3. Parque residencial e índice de hacinamiento 266
7.2.4. Densidad de población 266
7.2.5. Asentamientos poblacionales 267
7.2.6. Economía local 268
7.2.7. Otros aspectos de relevancia 269
7.3. Análisis de las variables..... 270
7.3.1. Variables del desarrollo económico 271
7.3.1.1. Uso industrial, terciario, agrícola, ganadero y forestal..... 271
A) Diagnóstico sobre el estado territorial de Huelva 271

B) Determinaciones respectivas a la ordenación urbanística..... 278
7.3.1.2. Uso destinado a viveros de empresas y empresas de innovación e investigación..... 296
A) Diagnóstico sobre el estado territorial de Huelva 296
B) Disposiciones relativas a la ordenación Urbanística..... 296
7.3.1.3. Uso residencial 296
A) Diagnóstico sobre el estado territorial de Huelva 296
B) Determinaciones respectivas a la ordenación urbanística..... 317
7.3.1.4. Uso mixto..... 344
A) Diagnóstico sobre el estado territorial de Huelva 344
B) Determinaciones respectivas a la ordenación urbanística..... 348
7.3.2. Análisis de las variables de la sostenibilidad ambiental..... 358
7.3.2.1. La calidad del aire 358
A) Diagnóstico sobre el estado territorial de Huelva 358
B) Determinaciones respectivas a la ordenación urbanística..... 360
7.3.2.2. La calidad de las aguas..... 363
A) Diagnóstico sobre el estado territorial de Huelva 363
B) Determinaciones respectivas a la ordenación urbanística..... 364
7.3.2.3. Creación y/o conservación de espacios libres..... 365
A) Diagnóstico sobre el estado territorial de Huelva 365
B) Determinaciones respectivas a la ordenación urbanística..... 368
7.3.2.4. Creación y/o conservación de espacios protegidos..... 377
A) Diagnóstico sobre el estado territorial de Huelva 377
B) Determinaciones respectivas a la ordenación urbanística..... 381
7.3.3. Análisis de las variables de la equidad 382
7.3.3.1. Viviendas de protección pública y su localización 382
A) Diagnóstico sobre el estado territorial de Huelva 382
B) Disposiciones relativas a la ordenación urbanística 385
7.3.3.2. Usos dotacionales y equipamientos 390

A) Diagnóstico sobre el estado territorial de Huelva 397
B) Disposiciones relativas a la ordenación urbanística 417
7.3.3.3. Conectividad 420
A) Diagnóstico sobre el estado territorial de Huelva 420
B) Disposiciones relativas a la ordenación urbanística 429
7.3.3.4. Accesibilidad de personas con movilidad limitada 439
A) Diagnóstico sobre el estado territorial de Huelva 439
B) Disposiciones relativas a la ordenación urbanística 440
7.3.4. Análisis de variables de la participación ciudadana 443
7.3.4.1. Grupo focal 443
A) Diagnóstico sobre el estado territorial de Huelva 443
B) Determinaciones respectivas a la ordenación urbanística 443
7.3.4.2. Taller de trabajo 443
A) Diagnóstico sobre el estado territorial de Huelva 444
B) Determinaciones respectivas a la ordenación urbanística 444
7.3.4.3. Conferencia de búsqueda 444
A) Diagnóstico sobre el estado territorial de Huelva 445
B) Determinaciones respectivas a la ordenación urbanística 445
7.3.4.4. Información ciudadana 445
A) Diagnóstico sobre el estado territorial de Huelva 445
B) Determinaciones respectivas a la ordenación urbanística 447
7.4. Resultados del estudio del PGOU de Huelva 452
CAPÍTULO 8. ANÁLISIS DEL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO DEL MUNICIPIO SAN ANTONIO DE LOS BAÑOS (CUBA) 461
8.1. Los Intereses Generales en el marco político y jurídico municipal 462
8.1.1. El desarrollo económico en el contexto cubano: el derecho de propiedad estatal sobre los medios de producción y la planificación económica centralizada en Cuba. La relación entre ambas y con la planificación urbanística 463
8.1.2. La sostenibilidad ambiental y la planificación urbanística 469

8.1.3. La igualdad y el planeamiento 470
8.1.4. Participación ciudadana 470
8.1.5. Otros aspectos de importancia en la ordenación urbana 471
8.1.5.1. Competencias municipales, potestades administrativas y ordenación urbanística 471
8.1.5.2. Algunas características de la regulación de la planificación física 472
8.1.6. Dificultades del modelo cubano 474
8.1.7. Falta de publicidad del Plan de SAB 480
8.2. Descripción del ámbito geográfico en estudio 481
8.2.1. Territorio 482
8.2.2. Demografía 485
8.2.3. Parque residencial e índice de hacinamiento 489
8.2.4. Densidad de población 490
8.2.5. Asentamientos poblacionales 491
8.2.6. Economía local 492
8.2.7. Otros aspectos de relevancia 495
8.3. Análisis de las variables 495
8.3.1. Desarrollo económico 496
8.3.1.1. Uso industrial, terciario, agrícola y ganadero 496
A) Diagnóstico sobre el estado territorial de SAB 496
B) Determinaciones respectivas a la ordenación urbanística 508
8.3.1.2. Uso destinado a viveros de empresas y empresas de innovación e investigación 518
A) Diagnóstico sobre el estado territorial de SAB 518
B) Determinaciones respectivas a la ordenación urbanística 518
8.3.1.3. Uso residencial 519
A) Diagnóstico sobre el estado territorial de SAB 519
B) Determinaciones respectivas a la ordenación urbanística 522

8.3.1.4. Uso mixto 527
A) Diagnóstico sobre el estado territorial de SAB 527
B) Determinaciones respectivas a la ordenación urbanística 529
8.3.2. Variables de la sostenibilidad ambiental 529
8.3.2.1. La calidad del aire 529
A) Diagnóstico sobre el estado territorial de SAB 529
B) Determinaciones respectivas a la ordenación urbanística 531
8.3.2.2. La calidad de las aguas 531
A) Diagnóstico sobre el estado territorial de SAB 531
B) Determinaciones respectivas a la ordenación urbanística 534
8.3.2.3. Creación y/o conservación de espacios libres 535
A) Diagnóstico sobre el estado territorial de SAB 535
B) Determinaciones respectivas a la ordenación urbanística 537
8.3.2.4. Creación y/o conservación de espacios protegidos 539
A) Diagnóstico sobre el estado territorial de SAB 539
B) Determinaciones respectivas a la ordenación urbanística 541
8.3.3. Análisis de la Equidad 542
8.3.3.1. Viviendas de protección pública y su localización 542
A) Diagnóstico sobre el estado territorial de SAB 542
B) Determinaciones respectivas a la ordenación urbanística 542
8.3.3.2. Usos dotacionales y equipamientos 544
A) Diagnóstico sobre el estado territorial de SAB 544
B) Determinaciones respectivas a la ordenación urbanística 548
8.3.3.3. Conectividad 550
A) Diagnóstico sobre el estado territorial de SAB 550
B) Determinaciones respectivas a la ordenación urbanística 553
8.3.3.4. Accesibilidad de personas con movilidad limitada 555
A) Diagnóstico sobre el estado territorial de SAB 555
B) Determinaciones respectivas a la ordenación urbanística 558

8.3.4. Participación ciudadana 559
8.3.4.1. Grupo focal 562
A) Diagnóstico sobre el estado territorial de SAB 562
B) Determinaciones respectivas a la ordenación urbanística 562
8.3.4.2. Taller de trabajo 562
A) Diagnóstico sobre el estado territorial de SAB 563
B) Determinaciones respectivas a la ordenación urbanística 563
8.3.4.3. Conferencia de búsqueda 563
A) Diagnóstico sobre el estado territorial de SAB 564
B) Determinaciones respectivas a la ordenación urbanística 564
8.3.4.4. Información ciudadana 564
A) Diagnóstico sobre el estado territorial de SAB 564
B) Determinaciones respectivas a la ordenación urbanística 565
8.4 Resultados del estudio del PGOTU de SAB 566
CAPÍTULO 9. CONTRASTACIÓN DE LAS HIPÓTESIS, CONCLUSIONES Y NUEVAS LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN 575
9.1. Contrastación de las hipótesis 575
9.2. Conclusiones 585
9.3. Nuevas líneas de investigación 597
BIBLIOGRAFÍA CITADA 601

ÍNDICE TEMÁTICO

Cuadros

Cuadro 1:	Relación de artículos de la Constitución Española que regulan los valores seleccionados.	160
Cuadro 2:	Relación de artículos de la Constitución de la República de Cuba que regulan los valores seleccionados.	160
Cuadro 3:	Espacio de posibles coincidencias entre el planeamiento urbanístico y la planificación estratégica.	174
Cuadro 4:	Divergencias entre el planeamiento urbanístico y la planificación estratégica.	175
Cuadro 5:	Comparación entre Planeamiento Urbanístico (tradicional) y Planeamiento Urbanístico Estratégico.	210

Huelva

Cuadro 6:	Valores medios mensuales de temperatura y pluviometría.	257
Cuadro 7:	Evolución demográfica del municipio de Huelva.	262
Cuadro 8:	Distribución de los grupos de edad en Huelva capital (1991).	265
Cuadro 9:	Suelo urbanizable programado en el PGOU del municipio Huelva, 1999.	279
Cuadro 10:	Distribución de usos globales industrial, terciario y agrícola en las distintas clases de suelo. Municipio de Huelva.	290
Cuadro 11:	Usos pormenorizados: industrial, terciario y agrícola en las distintas clases de suelo.	291
Cuadro 12:	Evolución demográfica del municipio Huelva.	310
Cuadro 13:	Evolución demográfica del municipio Huelva en relación a la evolución demográfica de la provincia homónima y la Comunidad Autónoma de Andalucía.	311
Cuadro 14:	Variación demográfica en la C.A. andaluza, la provincia y el municipio Huelva entre los años 1991-2001, período que abarca la redacción del planeamiento onubense (1991-1999).	313
Cuadro 15:	Grados de consolidación en Suelo Urbano.	318
Cuadros 16 y 17:	Superficies del término municipal de Huelva.	324-325
Cuadro 18:	Superficie Residencial en Suelo Urbanizable Programado.	325
Cuadro 19:	Uso Residencial Pormenorizado en Suelo Urbanizable Programado.	325
Cuadro 20:	Resumen de los Usos globales de carácter lucrativo en SUNP.	334
Cuadro 21:	Evolución del precio medio del m^2 de las viviendas según tipo en las principales ciudades.	339
Cuadro 22:	Densidad de viviendas por hectárea en los núcleos urbanos de Huelva.	342
Cuadro 23:	Densidad de viviendas por hectárea en SUP y SUNP.	342

Cuadro 24: Densidades en correspondencia con los distintos tejidos urbanos. 343
Cuadro 25: Exceso en la previsión de suelo residencial y viviendas en el PGOU. 344
Cuadro 26: Usos Globales en Suelo Urbano 349
Cuadro 27: Usos Globales en Suelo Urbanizable Programado 351
Cuadro 28: Usos Pormenorizados en Suelo Urbanizable Programado 351
Cuadro 29: Usos Globales en el Suelo Urbanizable No Programado. 352
Cuadro 30: Población de 16 años y más por sexo y relación laboral (II Semestre 1999). 354
Cuadro 31: Uso global residencial en el conjunto del término municipal de Huelva. 386
Cuadro 32: Ubicación de las distintas tipologías de vivienda. 387
Cuadro 33: Centros públicos 398
Cuadro 34: BUP Públicos 399
Cuadro 35: Centros de Formación Profesional (FP) Públicos 399
Cuadro 36: Uso docente universitario 400
Cuadro 37: Centros de salud, Huelva 402
Cuadro 38: SG de equipamiento deportivo. 405
Cuadro 39: SL equipamiento deportivo. 405
Cuadro 40: Distribución de los grupos de edad en Huelva capital, Censo de 2001. 410
Cuadro 41: Distribución de los grupos de edad en Huelva capital según el Padrón de habitantes. 410
Cuadro 42: Comparación de los porcentajes que describen la composición demográfica de la población onubense. 411
Cuadro 43: Densidades en correspondencia con los distintos tejidos urbanos. 412
Cuadro 44: Densidades de viviendas, Huelva. 412
Cuadro 45: Dotaciones de suelo para Equipamientos en Huelva. Tejido: medio. Población: sostenible. 413
Cuadro 46: Aplicación del parámetro óptimo m^2s/hab a las condiciones de Huelva. 415
Cuadro 47: Suelo para Equipamientos en Huelva aplicando las dotaciones óptimas m^2s/hab. Tejido: medio. Población: sostenible. 415
Cuadro 48: Usos globales dotacionales en las áreas de desarrollo urbano de Huelva. 418
Cuadro 49: Suelo destinado a uso viario en Huelva aplicando las dotaciones óptimas m^2s/hab. Tejido: medio. Población: sostenible. 428
Cuadro 50: Análisis y síntesis del informe de alegaciones de acuerdo a los intereses demandados y la fuente de la reclamación 449
Cuadro 51: Síntesis de las características del PGOU de Huelva en relación al Planeamiento Urbanístico (tradicional) y Planeamiento Urbanístico Estratégico. 453

San Antonio de los Baños

Cuadro 52: Situación geográfica de SAB 483
Cuadro 53: Lluvia total y media anual, SAB 485
Cuadro 54: Evolución demográfica del municipio San Antonio de los Baños 486

Cuadro 55: Estructura demográfica según PGOTU. 487
Cuadro 56: Distribución de los grupos de edad en San Antonio de los Baños. 488
Cuadro 57: Construcción teórica de las condiciones de empleo local en SAB, 2002-2012. 492
Cuadro 58: Estructura del empleo municipal, 2001-2002. 493
Cuadro 59: Aproximación a las condiciones de empleo local en SAB, 2012 498
Cuadro 60: Superficies productivas 503
Cuadro 61: Relación superficies productivas-estructura del empleo municipal. 505
Cuadro 62: Problemas asociados al turismo y la recreación en el municipio 508
Cuadro 63: Dimensiones y localización de los espacios libres o públicos. 535
Cuadro 64: Síntesis de las características del PGOTU de SAB en relación al Planeamiento Urbanístico (tradicional) y Planeamiento Urbanístico Estratégico. 566

Gráficos

Huelva

Gráfico 7.1. Evolución demográfica del municipio de Huelva 262
Gráfico 7.2. Evolución de las tasas brutas de natalidad, mortalidad y nupcialidad. Huelva, 1858-2002. 263
Gráfico 7.3. Pirámide población, Huelva, 1960, 2001. 264
Gráfico 7.4. Evolución de la población ocupada por sectores en Andalucía. 275
Gráfico 7.5. Evolución de la población ocupada por sectores en la Provincia de Huelva. 276
Gráfico 7.6. Evolución demográfica del municipio Huelva. 311
Gráfico 7.7. Evolución demográfica del municipio Huelva en relación a la evolución demográfica de la provincia homónima y la Comunidad Autónoma de Andalucía. 312
Gráfico 7.8. Evolución demográfica del municipio Huelva en relación a la evolución demográfica de la Provincia Huelva. 312
Gráfico 7.9. Variación demográfica en la provincia y municipio Huelva entre los años 1991-2001, período que abarca la redacción del planeamiento onubense (1991-1999). 314
Gráfico 7.10. Evolución del precio medio del m^2 de las viviendas nuevas en las principales ciudades. 339
Gráfico 7.11. Evolución del precio medio del m^2 de las viviendas usadas en las principales ciudades. 340
Gráfico 7.12. Evolución del precio medio del m^2 del total de viviendas en las principales ciudades. 340

San Antonio de los Baños

Gráfico 8.1	Temperatura media anual, SAB	485
Gráfico 8.2	Evolución demográfica del municipio San Antonio de los Baños.	487
Gráfico 8.3.	Pirámide de Población, SAB, 2012.	488
Grafico 8.4.	Estructura del empleo municipal, 2001-2002.	494
Grafico 8.5.	Ocupación por sectores en el municipio, 2001-2002	498
Gráfico 8.6.	Relación: superficies productivas-estructura del empleo municipal.	505
Gráfico 8.7.	Salario medio SAB, Provincia Artemisa y Cuba, año 2012.	506

Figuras

Figura 2.1.	Huelva.	24
Figura 2.2.	Vista aérea, Avenida Andalucía, Huelva.	24
Figura 2.3.	Parque de la Iglesia, San Antonio de los Baños.	25
Figura 2.4.	San Antonio de los Baños.	25
Figura 4.1.	Fases administrativas y participación ciudadana en el proceso de aprobación de un Plan urbanístico en Andalucía	107
Figura 5.1.	Huelva, ciudad policéntrica.	142
Figura 5.2.	Policentrismo territorial en Castilla La Mancha.	143
Figura 6.1.	Esquema conceptual de los intereses generales y el bien común.	227
Figura 6.2.	Situación de intermediación de las ciudades medias en la red urbana o sistema territorial.	242
Figura 6.3.	Vista aérea de la ciudad de Huelva.	245
Figura 6.4.	Vista aérea de la ciudad de San Antonio de los Baños.	245

Huelva

Figura 7.1.	Localización geográfica del término municipal de Huelva.	254
Figura 7.2.	Localización de Huelva entre los ríos Tinto y Odiel	255
Figuras 7.3 y 7.4.	Vertimientos de fosfoyesos en las marismas del río Tinto.	256
Figura 7.5.	Vertimientos a las marismas del río Tinto	256
Figura 7.6.	Contaminación e impacto sobre el paisaje generado por el Polo Industrial Punta del Sebo	258
Figura 7.7.	Polo Industrial de la Punta del Sebo, Huelva.	259
Figuras 7.8 y 7.9.	Contaminación e impacto sobre el paisaje generado por el Polo Industrial de la Punta del Sebo	259
Figura 7.10.	Cercanía de los núcleos de población de Aljaraque y Huelva.	261
Figura 7.11.	Ciudad de Huelva.	267
Figura 7.12.	La Ribera y La Alquería.	267
Figura 7.13.	La Ribera y La Alquería. Usos de suelo.	268

Figuras 7.14 y 7.15.	Logotipos de la Universidad de Huelva y del Festival de Cine Iberoamericano de Huelva.	270
Figura 7.16.	Zonificación y usos. Plan Parcial del Sector nº 6 Venta Álvarez.	281
Figura 7.17.	Uso Industrial, PAU n1 4 La Alquería.	284
Figura 7.18.	Localización del PERI n1 10 San Antonio, Uso Residencial y Terciario.	286
Figura 7.19.	Uso Residencial y Terciario, PERI n1 10 San Antonio.	286
Figura 7.20.	Zonificación, usos y condiciones urbanísticas, Sector N1 PP 7 Ronda exterior.	287
Figura 7.21.	Usos del suelo. PAU N1 1 Ensanche Sur.	289
Figura 7.22.	Zonificación, usos pormenorizados. Hoja Única. PP del PAU N1 1 Ensanche Sur.	289
Figura 7.23.	Dispersión urbana de Huelva en la década de los noventa.	297
Figura 7.24.	Localización de los barrios populares de Huelva.	300
Figura 7.25.	Localización de los núcleos de población La Ribera y La Alquería, Huelva.	302
Figura 7.26.	Huelva: Localización de los barrios vulnerables, 1991.	304
Figura 7.27.	Proximidad Huelva-Aljaraque.	305
Figura 7.28.	Barrio Reina Victoria.	320
Figura 7.29.	Localización de los Planes Parciales y Planes Especiales de Reforma Interior del PGOU de Huelva.	323
Figura 7.30.	Usos globales y pormenorizados. Plano de Ordenación, Sector N1 1 Marismas del Odiel.	327
Figuras 7.31 y 7.32.	Usos globales y pormenorizados. Plano de Ordenación, Sector N1 1 Marismas del Odiel.	327
Figura 7.33.	Zonificación y usos pormenorizados. Sector N2 Parque Moret.	328
Figura 7.34.	Zonificación y alturas. Sector N1 5 Marismas del Polvorín.	331
Figura 7.35.	Usos globales y pormenorizados. Sector N1 5 Marismas del Polvorín.	332
Figura 7.36.	Localización de los PP, PERI y espacios con uso mixto en la ciudad de Huelva.	345
Figura 7.37.	Relación entre el uso del suelo y el desempleo en algunos barrios significativos de Huelva.	354
Figura 7.38.	Parque Alonso Sánchez	366
Figura 7.39.	Parque del Muelle	366
Figura 7.40.	Avenida de Andalucía	366
Figura 7.41.	Delimitación del espacio que pudo destinarse a crear un gran parque urbano en Huelva.	372
Figura 7.42.	Marismas del Titán, espacio desocupado entre las balsas de fosfoyesos y el Polo Industrial de la Punta del Sebo, Huelva.	375
Figura 7.43.	Vista aérea de las Marismas que sufrieron vertidos de fosfoyesos en Huelva	376
Figura 7.44.	Comparación visual entre el área que ocupan las balsas de fosfoyesos y el casco urbano de la ciudad de Huelva.	376
Figura 7.45.	Un camarógrafo graba las balsas de fosfoyesos	378

Figura 7.46.	VPO en Marismas del Odiel	389
Figura 7.47.	Localización de los Hospitales de Huelva	402
Figura 7.48.	Conectividad territorial de Huelva.	425
Figura 7.49.	Red viaria urbana, Huelva.	431
Figuras 7.50, 7.51, 7.52 y 7.53.	Museo Muelle de las Carabelas (La Rábida).	435
Figura 7.54.	Monumento a la Fe Descubridora	435
Figura 7.55.	Muelle de Río Tinto Company	436
Figuras 7.56 y 7.57.	Barrio Reina Victoria (Barrio obrero).	436
Figuras 7.58 y 7.59.	La gastronomía privilegiada de Huelva: la gamba y el Jamón Ibérico.	436
Figuras 7.60 y 7.61.	Playas de Huelva.	437
Figura 7.62.	Aceras estrechas, calle de Isla Chica, Huelva.	439
Figura 7.63.	Cruce de calles, Isla Chica, Huelva. Nótese en las esquinas la realización de rampas que facilitan el acceso a las aceras a las personas con problemas de movilidad.	442

San Antonio de los Baños

Figura 8.1.	Localización del archipiélago cubano.	481
Figura 8.2.	División político-administrativa de la isla de Cuba	482
Figura 8.3.	División político-administrativa de la Provincia de Artemisa	482
Figura 8.4.	Municipio San Antonio de los Baños	483
Figuras 8.5, 8.6 y 8.7.	Río Ariguanabo	484
Figura 8.8.	Ciudad de San Antonio de los Baños, núcleo urbano principal del municipio homónimo. Vista parcial del río Ariguanabo.	491
Figuras 8.9 y 8.10.	Cartel a la entrada de la Academia de Artes Plásticas de SAB y logotipo de la Escuela Internacional de Cine y Tele Visión	495
Figura 8.11.	Textilera Ariguanabo antes de 1959.	500
Figuras 8.12 y 8.13.	Textilera Ariguanabo en la actualidad	501
Figura 8.14.	Antigua fábrica de levadura, actualmente desmantelada.	501
Figura 8.15.	Fábrica de camisas, desmantelada, SAB.	502
Figura 8.16.	Tenencia de suelo, SAB.	504
Figura 8.17.	Aguas negras contaminan el río Ariguanabo	507
Figura 8.18.	Río Ariguanabo	509
Figura 8.19.	Base aérea y potencial aeropuerto de SAB.	510
Figura 8.20.	Comparación entre las áreas del casco urbano de SAB y la base aérea.	511
Figura 8.21.	Limitaciones al crecimiento del aeropuerto José Martí	512

Figura 8.22.	Cercanía de SAB al aeropuerto José Martí.	514
Figura 8.23.	Cercanía entre el Puerto del Mariel y SAB	514
Figura 8.24.	Situación geográfica del aeropuerto de SAB ante su mercado potencial.	515
Figura 8.25.	Consejos Populares Urbanos, SAB.	520
Figura 8.26.	Consejos Populares Rurales, SAB.	520
Figura 8.27.	Vista trasera de un edificio del reparto de Los Pinareños.	521
Figura 8.28.	Ciudad de San Antonio de los Baños, núcleo urbano principal del municipio homónimo. Vista parcial del río Ariguanabo.	524
Figura 8.29.	Suelo urbanizable en San Antonio de los Baños	525
Figuras 8.30, 8.31, 8.32 y 8.33.	Avenida 41, eje comercial de la ciudad	528
Figura 8.34.	Vertedero municipal, emplazado al cruzar la carretera que bordea la ciudad.	530
Figura 8.35.	Imágenes de vertimientos de aguas residuales al río Ariguanabo	532
Figura 8.36.	Vertimientos de aguas residuales al río Ariguanabo	532
Figuras 8.37 y 8.38.	De izquierda a derecha, Parque de la Iglesia y Parque Central, ambos en el centro de la ciudad, enclavados en el eje comercial (avenida 41).	536
Figuras 8.39 y 8.40.	Parque del Humor, localizado en la avenida 41.	536
Figura 8.41.	Parque Maceo	536
Figura 8.42.	Bosque Martiano.	537
Figuras 8.43 y 8.44.	Bosque de galería del río Ariguanabo	540
Figura 8.45.	Río Ariguanabo y bosque, SAB.	540
Figura 8.46.	Entrada al cuerpo de guardia (emergencias), Hospital Iván Portuondo, SAB.	546
Figura 8.47.	Emergencias, Hospital Iván Portuondo, SAB.	547
Figura 8.48.	Secundaria básica urbana Roberto Valdés Santos, SAB.	547
Figura 8.49.	Secundaria básica urbana Roberto Valdés Santos, SAB.	548
Figuras 8.50 y 8.51.	Calles en mal estado en los espacios de nuevo desarrollo, SAB.	550
Figuras 8.52 y 8.53.	Calles de SAB en mal estado.	551
Figuras 8.54 y 8.55.	Calles en mal estado, centro, SAB.	551
Figura 8.56.	Viario urbano, SAB.	551
Figura 57.	Vía férrea inutilizada, SAB.	553
Figuras 8.58 y 8.59.	Calles de SAB recientemente asfaltadas.	554
Figuras 8.60, 8.61, 8.62, 8.63,		

8.64 y 8.65.	Obstáculos en las aceras ariguanabenses.	556
Figura 8.66.	Obstáculos en las aceras de la ciudad.	557
Figura 8.67.	Acera destruida, SAB.	557
Figuras 8.68, 8.69		
8.70 y 8.71.	Rampas para favorecer el acceso a las personas con movilidad reducida.	858
Figuras 8.72 y 8.73.	Altas aceras sin rampa para subir.	559

SIGLAS, ABREVIATURAS Y OTROS SÍMBOLOS

En éste apartado se presentan las siglas, abreviaturas y otros símbolos (referencias a normas jurídicas) utilizados en el texto de la investigación. No obstante, al momento de manejar por primera vez cada concepto referenciado se hace de modo completo y acompañado del símbolo correspondiente. La comentada exposición se hace siguiendo, en todos los casos, el orden alfabético. Sin embargo, en relación a las referencias a normas jurídicas es necesario hacer una salvedad. Este tipo de normas deben organizarse respetando, al menos, cuatro presupuestos: como en el caso que nos ocupa, país originario de la norma en cuestión, jerarquía, ámbito territorial en el cual es competente y fecha de publicación en el órgano oficial correspondiente. Pero, como se puede constatar, no hemos seguido el orden que se enuncia, sino que, como se apuntaba, se ha organizado alfabéticamente. Ello se debe a la finalidad propia del apartado que presentamos, el cual es facilitar el acceso a la localización de cada uno de los símbolos empleados. Para acercarse a la correcta ordenación de la normativa puede consultarse el apartado "Normas Jurídicas Consultadas". También es preciso señalar que no se le ha asignado un símbolo a todas las normas que se han utilizado, sólo se ha hecho con aquellas a las que se recurrió con mayor frecuencia.

Siglas

ACU	Áreas Comerciales Urbanas
APT	Áreas de Planeamiento transitorio
AVE	Alta Velocidad Española
BC	Bien Común
BID	Business Improvement Districts
BOJA	Boletín Oficial de la Junta de Andalucía
BUP	Bachillerato Unificado Polivalente
C.A.	Comunidad Autónoma
DAFO	Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades
EPSA	Empresa Pública del Suelo de Andalucía
ETE	Estrategia Territorial Europea
FP	Formación Profesional

IB	Industrial Básico (uso)
IE	Industrial Especializado (uso)
IEA	Instituto de Estadística de Andalucía
IG	Interés General
IM	Industrial Mixto (uso)
INE	Instituto Nacional de Estadísticas
IT	Industrial Temático (uso)
MI	Memoria de Información
MO	Memoria de Ordenación
OLE	Observatorio Local de Empleo
PAU	Programa de Actuación Urbanística
PE	Plan Especial
PEB	Plan Especial de Barrio
PMVS	Plan Municipal de Vivienda y Suelo
RFD	Renta Familiar Disponible
SAB	San Antonio de los Baños
SG	Sistemas Generales
SNU	Suelo No Urbanizable
SU	Suelo Urbano
SUC	Suelo Urbano Consolidado
SUNC	Suelo Urbanizable No Consolidado
SUNP	Suelo Urbano No Programado
SUP	Suelo Urbanizable Programado
T	Terciario (uso)
UE	Unión Europea
UE*	Unidades de Ejecución
VPO	Viviendas de Protección Oficial
VPO-RE	Viviendas de Protección Oficial, Régimen Especial (uso)
VPO-RG	Viviendas de Protección Oficial, Régimen General (uso)
VPP	Viviendas de Protección Pública
VRL	Viviendas en Régimen Libre
VRL-P	Viviendas en Régimen Libre Plurifamiliares (uso)
VRL-U	Viviendas en Régimen Libre Unifamiliares (uso)

Abreviaturas

art.	Artículo
ej.	Ejemplo
hab.	Habitantes
Mpio.	Municipio
núm.	número
Prov.	Provincia
ppal.	Principal
viv.	Viviendas

Unidades de medida

m	metro
m^2	metros cuadrados
ha	hectárea
km	kilómetro
km^2	kilómetros cuadrados

Referencias a normas jurídicas

CE	Constitución Española
CCc	Ley Nº 59, Código Civil, 16 de Julio de 1987 (Cuba).
CRC	Constitución de la República de Cuba.
DL/125	Decreto-Ley Nº 125, 30 de enero de 1991, Régimen de posesión, propiedad y herencia de la tierra y bienes agropecuarios.
LS/98	Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones.
Ley 30/92	Ley 30/1992, de 26 de noviembre, Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
LOTA	Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

LOUA	Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía.
LS/75	Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.
LS/56	Ley de 12 de mayo de 1956 Sobre régimen del suelo y ordenación urbana.
LRBRL/85	Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.
RDU	Real Decreto 2187/1978, de 23 de Junio, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.
RP	Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.
RPF	Decreto 21 de 28 de febrero de 1978, Reglamento sobre Planificación Física.
TRLS/2008	Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo.
TRLS/92	Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.
TRLS/76	Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.
PERI	Plan Especial de Reforma Interior
PGOTU	Plan General de Ordenación Territorial y Urbana
PGOU	Plan General de Ordenación Urbana
PP	Plan Parcial

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Presentación

El estudio de los intereses generales y el bien común en la planificación urbana encierra una paradoja. Ambos conceptos son centrales en la transformación urbanística y, sin embargo, no han sido definidos. Cuando se habla de ellos se asume que todos sabemos de qué se trata. Pero al ser considerado el tema, desde el Derecho, se les ha reconocido en el ámbito de la indeterminación, con un contenido extralegal, quizás ético, tal vez apoyado en realidades socioeconómicas o físicas, pero sin una referencia que permita saber de qué se habla en cada caso. En ese espacio de indefinición, los juristas lo consideran uno de los pilares de la actividad administrativa. De ahí la mencionada paradoja. Se les reconoce un papel esencial sin poder decir en qué consisten.

El planeamiento urbanístico debe responder a los intereses generales, pero muy difícilmente se puede contestar a la pregunta: ¿cuáles son esos intereses? La Administración debe servirles objetivamente, pero sus decisiones pueden afectar negativamente a cientos o miles de personas. El discurso del bien común también es recurrente en la retórica de los políticos, unas veces homologado a los intereses generales, otras veces invocado como aquel referente de lo bueno para todos. Ambos dan cobertura a todo tipo de decisiones, desconcertantes o no.

Este asunto tiene, al menos, dos puntos básicos. El primero, la legitimidad del poder, núcleo duro de la Filosofía Política y del Derecho, y con una materialización constante en la planificación urbanística. La cuestión del interés general en el planeamiento pasa sin dudas por la legitimidad de las determinaciones administrativas en la planificación, y por la libertad del individuo frente al poder público y la comunidad. El segundo, resulta la otra cara de la moneda, la relación entre los intereses colectivos y los individuales, concretándose en la interacción entre propiedad del suelo/planificación urbana[1]. Este tipo de conflictos hace muy difícil su gestión, sobre todo si, como avanzamos antes, los intereses generales no se definen.

[1] Es preciso acotar que la mayor complejidad en este segundo punto se manifiesta en el ámbito de la gestión del suelo.

Lo cierto es que el carecer de certeza en lo que se busca cuando se planifica, de acuerdo a los intereses generales, ha despertado nuestro interés y hemos desarrollado la presente investigación, pues es preciso saber por qué, para quién y cómo se planifica la transformación urbana. A lo largo de este trabajo se sostiene que sí los podemos concebir de modo objetivo. Su fundamentación se encuentra en los valores sociales que, a la postre, quedarían positivizados y pueden ser llevados al planeamiento urbanístico.

Si tuviésemos que referir algún acierto de esta Tesis señalaríamos la definición de los intereses generales y el bien común. Su determinación no sólo goza de aplicación en la planificación urbanística, dotándola de una mayor objetividad en su finalidad y seguridad jurídica (lo que evidentemente sería un logro), sino por la trascendencia que tiene para el Derecho Administrativo. No obstante, también podría verse como una debilidad, ya que, como reza la locución latina, *Omnis definitio in jure periculosa est*[2]. Sin embargo, su construcción cumple con la generalidad y abstracción necesaria para su adecuación a distintas circunstancias temporales y culturales. A la vez que no atenta contra la discrecionalidad de la Administración en la planificación territorial y urbana. Por tanto, lejos de considerarla una debilidad, en nuestra opinión, constituye un acierto.

A esto habría de añadirse que la comentada definición de los intereses generales permite observar su exigencia legal y su materialización en los planes de ordenación urbana. En la presente Tesis se muestra el camino que va desde su concepción ética, hasta cómo concretarlos en los planes o verificar si se ha servido a los mismos.

Ahora bien, esta investigación se estructura en dos partes. La primera se refiere a un estudio teórico que nos brinda las herramientas gnoseológicas para el análisis a efectuar en la segunda. Además de servir de fundamento para contrastar deductivamente las hipótesis. Para ello, en un primer momento, realizamos una revisión bibliográfica con el objetivo de conocer algunos de los estudios más importantes que se han realizado en la búsqueda y construcción teórica de lo que se entiende por “Interés General”, “Bien Común”[3] y su

[2] Toda definición es peligrosa en Derecho. Y ello se debe a que si se restringe el concepto una parte de la realidad puede quedar fuera de su definición.

[3] Ambos términos serán tratados con alguna profundidad a los efectos de diferenciarlos claramente y evitar ambigüedades, pues se ha incurrido en numerosos errores al identificarlos como sinónimos. Esta operación cobra sentido ya que sostenemos que *(i)* de acuerdo a la naturaleza y evolución histórica de ambos conceptos éstos no son equivalentes y *(ii)* debido a que ambas categorías resultan variables dependientes en nuestras hipótesis, de no

materialización en el planeamiento urbano. Ello desde el punto de vista ético-filosófico, jurídico y urbanístico.

También estudiaremos el planeamiento urbano y su relación con las estrategias de desarrollo local y los contextos en que se desarrolla dicha interconexión. Esto lo haremos en un segundo momento de la primera parte. Espacio en el que procederemos a construir el marco teórico que nos servirá de referencia para realizar el análisis de los planeamientos y la correspondiente contrastación de la hipótesis. En él se justificará la implicación entre las variables de la hipótesis principal. Con este propósito realizaremos un examen y explicaremos la relación analítico-sintética (que propondremos) entre el planeamiento urbano y las estrategias de desarrollo local. Cuyo vínculo juega un papel estratégico en el nexo existente entre la plasmación de los intereses generales en el planeamiento y el asiento de las bases para conseguir el bien común.

Es importante señalar que, a pesar de resultar atípico -pues el marco teórico sirve de referencia científica para desarrollar los presupuestos de la investigación- en nuestro capítulo dedicado a tal punto, pasaremos a construir parte de nuestra tesis y contrastar deductivamente las hipótesis primarias. Esto se debe a que el estado del arte se ha mostrado de alguna manera insuficiente para resolver nuestro problema de investigación. Así que, utilizando algunas teorías de base hemos desarrollado nuestros postulados. A ello se suma que antes de la contrastación empírica y deductiva de nuestra hipótesis fundamental debemos contrastar nuestras conjeturas básicas, siendo el marco teórico el espacio natural para exponer los presupuestos que lo permitan.

Luego, en la segunda parte de la investigación, en los capítulos siete y ocho, procederemos a realizar un examen de dos planeamientos, lo que nos permitirá someter a verificación nuestra conjetura fundamental. O sea, el análisis y la síntesis de dos planes urbanísticos de distinto ámbito geográfico-político[4], así como la respectiva revisión bibliográfica, legislativa y evaluación de datos pertinentes en cada caso. Examinaremos las memorias informativas que suponen el diagnóstico de los municipios y las memorias de ordenación que comportan las decisiones para transformarlos, las cuales deben ser

diferenciarlas, se podría interpretar que hemos incurrido en un error y que estaríamos investigando dos veces lo mismo de forma redundante. Por tanto, debemos clarificar qué se pretende decir cuando sostenemos que el planeamiento urbano debe responder a los intereses generales para conseguir el bien común de los ciudadanos.

[4] Nos referimos a los planeamientos de los municipios de Huelva (España) y San Antonio de los Baños (Cuba).

coherentes con sus respectivos diagnósticos. Es importante señalar que dicho análisis se realizará tomando como referencia los valores sociales seleccionados, representados por distintas variables. Esta elección no se ha realizado a priori, sino que se produce a raíz de los resultados obtenidos de la construcción desarrollada en nuestro marco teórico.

Con respecto a los planes urbanísticos que se estudian, es preciso acotar dos cuestiones. La primera de ellas es que los análisis se realizan en el contexto temporal de cada plan. Toda vez que, no se debe juzgar un planeamiento, como el de Huelva (1999), teniendo como referencia situaciones que le han sobrevenido con posterioridad y no eran previsibles al momento de su redacción (por ejemplo 15 años después). Para su examen, los citados instrumentos de ordenación urbana se confrontan con datos de distintas instituciones que reflejan el estado territorial de cada lugar, ello permite conocer su grado fiabilidad. También se verifican si sus proyecciones fueron correctas y se han cumplido.

La segunda cuestión a señalar, es que, se han elegido dos planeamientos de ciudades medias. Esto se debe, entre otras cosas, a su escala espacial y población.

La dimensión de la ciudad es un elemento muy importante para su planificación física. No es lo mismo planificar el crecimiento y transformación de una urbe con una gran extensión territorial y de población millonaria, con realidades a veces heterogéneas, que hacerlo en una ciudad media o pequeña, que presente mayor homogeneidad y equilibrio.

En las ciudades de grandes dimensiones pueden encontrarse modelos urbanos diferentes, los cuales responden a paradigmas de épocas distintas. Por ejemplo, puede que en la misma ciudad descubramos un centro compacto y luego en su periferia se haya producido una zonificación que provoca la dispersión urbana, lo que trae consigo un gran consumo de suelo, desequilibrios urbanos, segregación social y, por supuesto, consecuencias ambientales. Por el contrario, las urbes medianas no cuentan con tales inconvenientes o, al menos, no de modo tan acusado. Morfológicamente gozan de mayor coherencia, así como en la distribución de usos y aprovechamiento del suelo. Asimismo, sus poblaciones tienden a ser más homogéneas, lo que facilita la participación pública.

Por lo tanto, como nuestra propuesta depende de lo controlable que pueda resultar el objeto de estudio, resulta de mayor viabilidad realizar el análisis a planes de este tipo de ciudades (mucho menos complejas).

1.2. Motivaciones personales y profesionales

Como se pondrá de manifiesto en el capítulo ocho de esta tesis, actualmente en Cuba se carece de un desarrollo normativo y sistemático sobre los usos del suelo y la ordenación urbana. Tampoco existe el tratamiento del concepto interés general, y las estrategias territoriales dependen de políticas supralocales. En ese contexto, el desarrollo depende de la voluntad del gobierno que decide en qué se invertirán todos los recursos, por escasos que sean.

La situación descrita me llevó a interesarme por aprender sobre desarrollo local y urbanístico y, sobre todo, me motivó a tratar de comprenderlo. Así, decidí abordar este tema desde su propia transdisciplinariedad. Para mí era necesario entender cuáles son los fundamentos de la planificación urbana: quién planifica, por qué lo hace, a quién se beneficia y cómo se debe hacer, pues en su núcleo están los intereses que deben materializarse en el Plan. Desde luego, mi principal motivación fue superar una recepción acrítica de lo establecido y reflexionar sobre las potenciales respuestas a cada problema concreto, tomando como premisa los comentados fundamentos.

Comparto el criterio que el Derecho es una disciplina esencialmente transversal. En síntesis, es la regulación de las relaciones sociales. Esto implica que, primero, ha de conocerse el contenido de dichas relaciones para, en segundo término, regularlas. A lo largo de estos estudios de doctorado me he aproximado a los problemas territoriales, un mundo anteriormente desconocido para mí, pero esencial para comprender la ordenación en materia urbanística. De este modo, y después de todo lo aprendido, espero en un futuro poder contribuir de alguna forma al desarrollo urbano y normativo de Cuba. Ya que podría aportar una visión distinta sobre cómo enfocar la planificación física y su regulación.

1.3. Selección, oportunidad del tema elegido y su justificación

El interés general y el bien común son conceptos centrales para la planificación urbanística. Sin embargo, su tratamiento da pie a soluciones contrapuestas en el marco de la resolución de los problemas urbanos. Esta situación justifica la necesidad de su estudio, para establecer un referente que nos permita llegar al entendimiento acerca de qué se habla cuando se trata el tema de los intereses a los que debe responder la planificación. Desde luego, su sola determinación no implica el fin de esta investigación. También es preciso exponer cómo serían exigibles y cómo concretarlos durante los procesos de transformación urbana.

Su oportunidad es manifiesta, pues el problema pervive en la actividad de la Administración Pública. No obstante, su utilidad se evidencia, sobre todo, para el caso cubano. Como ya se ha señalado, en Cuba se carece de Ley del suelo y de un tratamiento sistemático de estos problemas. En estos momentos se están produciendo una serie de transformaciones políticas y económicas en la isla que, si bien no se puede vislumbrar con claridad su futuro, se advierten cambios. Se aproxima una reforma constitucional, un relevo de la llamada "generación histórica" y, por lo tanto, puede ser un buen momento para suplir ciertas carencias patentes desde hace décadas. Es preciso establecer ciertas pautas constitucionales y legales que sirvan de garantía a un desarrollo urbano equilibrado y participativo, acorde a los intereses de la ciudadanía. Más de cincuenta años de planificación económica centralizada han impedido el empoderamiento ciudadano en el desarrollo de su localidad.

Por estas razones, esta investigación puede resultar un primer paso para aclarar cuestiones sobre la planificación urbana que se puedan incorporar a las reformas que se avizoran.

CAPÍTULO 2. CLAVES METODOLÓGICAS[5]

2.1. Delimitación del tema objeto de investigación y planteamiento del problema

Investigar sobre planificación urbana no resulta algo novedoso. La preocupación sobre la distribución y conexión espacial en las ciudades y territorios, la edificación, la sostenibilidad ambiental en las mismas, su desarrollo, la equidad en la redistribución de recursos, la utilización del suelo, etc., están en la raíz misma de múltiples disciplinas que estudian el fenómeno urbano y ya cuentan con un largo recorrido. Sin embargo, aún siguen quedando una serie de interrogantes que no son satisfechas del todo.

La experiencia nos indica que no siempre estamos conformes con los resultados de la planificación y la gestión urbanística. Con la manera en que percibimos las ciudades queda en entredicho si los objetivos de los planes satisfacen ciertamente los intereses de sus habitantes o no. Lo cierto es que la misión principal del planeamiento urbano es sentar las bases para la transformación del entorno y la construcción de una ciudad que garantice el bienestar de sus habitantes. No obstante, a veces experimentamos lo contrario.

¿Por qué razón los esfuerzos teóricos y prácticos por lograr el desarrollo urbano no son suficientemente satisfactorios?[6] Las respuestas provienen de diversas disciplinas y parecen converger en algo fundamental: es una práctica extendida el realizar análisis desde una perspectiva científica instrumental. En otras palabras, se utiliza la tecnología[7] como un instrumento para enfrentar

[5] En la elaboración de la presente Tesis, y específicamente en este Capítulo II, se han seguido las pautas de investigación y fundamentos teórico-metodológicos (pertinentes) contenidos en la siguiente bibliografía consultada: Agazzi, E., 1992; Bunge, M., 2001; 1983; 1980; 1959; Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., y Baptista Lucio, P., 1991; Garrido, M., 1974; Popper, K.R., 1934; Rodríguez Cepeda, B. P., 1999; Sokal, A. y Bricmont, J., 1998; También fueron consultadas las siguientes Tesis Doctorales: Boisier Etcheverry, S., 2007; Borja, J., 2012; Correa Londoño, G., 2008; Federico Gadea, W., 2002; Felicidades García, J., 2012; Jaraíz Cabanillas, F.J., 2011; Minnicelli, A., 2012; Silva Marques da Costa, E., 2000. Además, debemos agradecer particularmente las orientaciones del profesor Julián Mora Aliseda durante una estancia de investigación que realizamos en el Centro de Administración Pública, Instituto Superior de Ciencias Sociais e Políticas, Universidad Técnica de Lisboa, en 2013.

[6] En este sentido es necesario puntualizar que no entendemos el desarrollo urbano como sinónimo de crecimiento. El desarrollo implica, por ejemplo, equidad y sostenibilidad ambiental, así como una serie de variables cualitativas que no son asimilables ni homologables al crecimiento, cuyas variables medulares son de naturaleza cuantitativa; lo que no significa que estas no jueguen un papel muy importante para el desarrollo.

[7] El planeamiento urbano es la aplicación de un cierto saber y racionalidad para conseguir la modificación del entorno y adaptarlo a nuestras necesidades. Éste se inserta en la llamada

problemas concretos y ofrecer soluciones concretas, desarticulando la relación de cada elemento con su entorno y olvidando, en ocasiones, la influencia cultural, sociológica y participativa en la construcción del espacio, en fin, descontextualizando dicha construcción. A veces no se le da la debida importancia a la interdependencia de cada uno de los elementos del territorio y que, por supuesto, van a ser intervenidos por el Plan; viéndose afectado, en algunos casos, un sector por la medida tomada para resolver un problema en otro o por el desconocimiento de los intereses sociales o la falta de identificación de lo construido –o por construir- con la tradición cultural de la población residente.

Ahora bien, la explicación del *por qué* existe semejante situación, así como la gama de respuestas posibles, podemos encontrarla en un importante volumen bibliográfico disperso entre varias disciplinas. No obstante, consideramos que aún hay algunos espacios esenciales que, sin pretender agotarlos, notamos no han sido tomados en consideración a la hora de proponer soluciones. Creemos, por tanto, que las respuestas dadas han sido, en alguna medida, parciales[8]; como también resulta parcial (pues no puede ser de otra manera) nuestro acercamiento. En tales circunstancias, nuestro estudio se desarrolla en torno a la planificación urbanística, los intereses generales a los cuales debe responder, y el bien común que se debe buscar.

Planteamiento del problema

Los planes de ordenación urbana deben responder a los intereses generales y al bien común de los ciudadanos. Ahora bien, para lograr dicho objetivo se debe conocer qué es el planeamiento, cuáles son esos intereses y cómo se puede responder a ellos para dar sentido al plan. O sea, debemos determinar qué entendemos por "Plan General de Ordenación Urbana", por

"racionalidad técnica", también llamada "tecnología". Por tanto, cuando hablamos de los Planes Generales de Ordenación Urbana lo hacemos de un tipo de tecnología utilizado para organizar, programar y facilitar la transformación del entorno (territorio).

[8] Sobre este tema y sus diferentes dimensiones pueden consultarse, por ejemplo: Borja, J., 2003; Borja, J., Campos Venuti, G., Preteceille, E., Quero, D. y Teran, F., 1985; Capel, H., 2003; Castro Seixas, P., 2011; Dias Correia, P.V., 2002; dos Reis Condesso, F., 2004; Etulain, J. C., 2008; Ferrão, J., 2011; Harvey, D., 1973; Howard Kunstler, J., 2010; IHOBE, Sociedad Pública de Gestión Ambiental, 2005; Jurado Almonte, J.M., 2011; Krier, L., 1998; Marques, C.A., 2012 a y b; Mata Olmo, R., 2011; Portas, N., Domingues, A. e Cabral, J, 2011; Romero, J. y Farinós, J., 2011; Sánchez de Madariaga, I., 1999; Simões Lopes, A., e Pontes J.P., 2010; Somoza Medina, J., 2013; Sorribes, J., Dir., 2012.

"Intereses Generales" y "Bien Común"[9], así como desentrañar el nexo causal que los une, pues existe una implicación necesaria entre tales categorías. En consecuencia, si no se le reconoce tal vínculo no tiene sentido la afirmación que inicia el presente párrafo. También se nos desvela como problemática la forma en que podemos valorar la interdependencia que existe entre los distintos elementos que son afectados por los planeamientos, e incluso la posibilidad de construir el territorio desde una visión participativa y no solamente con la opinión de los expertos y la muestra de conformidad (o disconformidad) ciudadana con lo que ellos proponen.

Por ello, podríamos plantearnos una serie de cuestiones a resolver con esta investigación y que se encuentran implícitas en el problema central que le sirve de sustento:

- ¿Cuál es el contenido de los Intereses Generales que deben viabilizarse en los planeamientos?
- ¿Qué podemos entender por Bien Común?
- ¿Cómo justificar el nexo entre una decisión concreta contenida en cualquier Plan de Ordenación Urbana de ciudades de porte medio y los Intereses Generales que éste debe priorizar?
- ¿Cómo podemos planificar estas ciudades tomando como presupuesto la interdependencia de los elementos afectados por los planes urbanísticos y que se responda a su vez a los Intereses Generales y el Bien Común?
- ¿Cómo justificar el sentido de estos planes generales en función de los citados intereses?
- ¿Cómo podemos verificar que ciertamente las decisiones contenidas en dichos planes urbanísticos, más allá del discurso político, responden a los Intereses Generales y el Bien Común?[10]

[9] Sobre aquello que se entiende por planificación urbana no hay mucha controversia, el escollo se presenta cuando pretendemos conocer qué se entiende por el resto de las categorías tratadas.

[10] En relación a esta problemática pueden surgir otras que escapan a nuestro objeto de estudio pero que también resultan muy interesantes. Por ejemplo: es cierto que la planificación urbanística de las ciudades medias mantiene su alcance al programar el crecimiento urbano, pero en referencia a las grandes ciudades este asunto es muy discutido. Por consiguiente, ¿tiene sentido mantener la planificación urbana tradicional en las ciudades de grandes dimensiones, y sobre todo en las mega-urbes, a pesar de la crisis de eficacia que padecen los planeamientos urbanos en estas? ¿No será necesario cambiar de estrategias a nivel teórico, como de hecho está empezando a ocurrir a nivel práctico? Desde el punto de vista jurídico podríamos preguntarnos: ¿la planificación de ambas ciudades deberían ser objeto de la misma legislación? De ser negativa la respuesta se abriría un debate encarnizado con respecto a los rangos, dispersión normativa, etc., en caso de respuesta positiva podría valorarse la posibilidad

Ciertamente la ambigüedad de la mayoría de los términos o categorías implicados en estas interrogantes permite la ambivalencia de cualquier respuesta al respecto. Debido a ello, en busca de argumentar con un algún grado de objetividad nos proponemos responder a cada una de las mismas en función de dar solución al problema central de nuestra investigación:

● *¿Cómo podemos planificar las ciudades medias de modo tal que el planeamiento satisfaga los Intereses Generales y el Bien Común de los ciudadanos?*

En este orden de cosas, considerar que el Plan se limita, por ejemplo, a programar el crecimiento urbano, la interconexión de los lugares, regular sus aspectos morfológicos, y la distribución de espacios, volúmenes e infraestructuras es, en nuestra opinión, no responder a los intereses fundamentales de la comunidad. Hacer ciudad para vivir implica mucho más que tener una vivienda, transportarse, trabajar, etc. Con el planeamiento urbano se está "creando ciudad", un espacio para vivir y existir. Se está dotando al lugar de las características necesarias para su progreso, para generar sentido de pertenencia y un ambiente agradable. Por tanto, como ya hemos venido sosteniendo, el planeamiento es un medio para llegar a un fin, el cual no puede ser otro que nuestro bienestar.

En este sentido, parece evidente la necesidad de una investigación transdisciplinar, apoyándonos en las Estrategias de Desarrollo Local, el Urbanismo y la Ordenación del Territorio, el Derecho Urbanístico, la Ética y la Filosofía, toda vez que estas disciplinas se ocupan de algún modo del bienestar de los ciudadanos. Es así que intentaremos acercarnos a la realidad urbana del modo más plural que podemos: integrando los elementos del sistema urbano, analizándolos en su contexto y tomando en cuenta la interrelación que los condiciona; y, principalmente, velando porque la anterior tarea responda al

---

de habilitar reglas diferentes para dichos ámbitos en libros o títulos distintos en las normas de suelo. El hecho es que este tema suscita tantas interrogantes que es imposible abordarlas, y menos lanzar alguna conjetura con cierto grado de rigor en una nota a pie de página. Si hemos hecho referencia al mismo es sólo para poner de manifiesto algunos de los problemas que subyacen en estos estudios. Ahora bien, con respecto al (aparente) desorden en el crecimiento urbano, sobre todo en las grandes ciudades, existe una teoría sobre la "ciudad fractal" que describe dicha expansión de acuerdo a las propiedades de los fractales. Estas propiedades serían: "*bifurcación infinita*, descrita en términos de una jerarquía de componentes; *autosimilitud*, el todo siempre estará de manifiesto en la partes; *Complejidad constante*, presentan una forma irregular" (Unibazo Carrillo, M. E., 2009:204). Al respecto también puede consultarse a Salingaros, N.A., 2005 y Zarza, D., 1996.

objetivo último del planeamiento: sentar las bases físicas del bienestar de los habitantes de la ciudad.

2.2. Hipótesis

Toda hipótesis es una proposición y a la vez una conjetura sobre la resolución de un problema existente en el estado de la ciencia[11]. Luego, si la nuestra no es más que una conjetura (la cual como toda hipótesis debe ser contrastada, directa e/o indirectamente[12]) sobre la solución del problema expuesto en el apartado anterior, entonces deberemos también ocuparnos de investigar y conjeturar soluciones acerca de los problemas subyacentes en el mismo para intentar ofrecer una solución satisfactoria. Con esta finalidad debemos proponer, en primer lugar, nuestras hipótesis referentes a los problemas implícitos en el problema central -las cuales son presupuesto de nuestra conjetura principal y que darán paso a la misma-. Para ello, hemos utilizado la forma condicional "si *p*, entonces *q*"[13], que expresa una implicación necesaria en sentido lógico formal, así como epistémico, entre las premisas y su consecuente. Enunciando que si se dan las condiciones de tipo *p*, entonces se producirá un acontecimiento de tipo *q*[14].

Así tenemos la siguiente consecución lógica entre las hipótesis referidas:

a) Si los valores sociales tienen un contenido ético-axiológico, y los intereses generales tienen como contenido valores sociales, entonces los intereses generales tienen un contenido ético-axiológico.

b) Si los intereses generales están compuestos por valores sociales, y la planificación urbana debe responder a los intereses generales, entonces la planificación urbana debe responder a valores sociales.

[11] Sobre la hipótesis en la investigación científica puede consultarse, entre otros, un minucioso estudio en Bunge, M., 1983: Capítulo 5.
[12] Sobre este particular puede verse Bunge, M., 1980:31 y ss.
[13] Siguiendo la forma del *modus ponens* donde las condiciones de tipo *p* contienen las dos premisas –mayor y menor- de las cuales se infiere la consecuencia *q*.
[14] Eso significa que: si *p*, entonces *q*; no *p*, no *q*. O sea, si se da la condición *p*, se dará la consecuencia *q*; pero si no se da la condición *p*, no se da la consecuencia *q*.

Como consecuencia de las premisas anteriores se sigue nuestra proposición hipotética fundamental:

c) Si la integración equilibrada de los intereses generales sienta las bases del bien común, y el planeamiento urbano –sobre todo el de las ciudades medias- integra de modo equilibrado los intereses generales, entonces el planeamiento urbano de dichas urbes sienta las bases del bien común.

No obstante, como es sabido, en toda investigación y también en la nuestra, existen algunas hipótesis auxiliares que no son explicitadas en nuestros planteamientos y que, sin embargo, serán tratadas a lo largo del texto de la tesis.

2.3. Objetivos generales y específicos

Para satisfacer las demandas de este trabajo de investigación nos hemos trazado una serie de objetivos que guiarán y dosificarán la forma de abordarlo. Por tanto, desde el objetivo general hasta los específicos plantearemos aquellas cuestiones medulares que nos proponemos explicar, demostrar, mostrar, describir, etc., que expliciten lo que constituye nuestro propósito con esta investigación y cómo pretendemos conseguirlo.

2.3.1. Objetivo general

Nuestro objetivo general constituye la síntesis y finalidad última de esta investigación. La cual está encaminada a contrastar nuestra hipótesis y validar nuestras propuestas de solución. Debido a ello, y partiendo del hecho que los ciudadanos y la urbe conforman un sistema propio:

- *Pretendemos demostrar que al planificar las ciudades medias -tomando en cuenta la interrelación que existe entre los elementos del sistema, y de acuerdo a los Intereses Generales- se sientan las bases espacio-sociales para conseguir el Bien Común en este tipo de urbes.*

2.3.2. Objetivos específicos

Para conseguir nuestro principal propósito debemos plantearnos varios objetivos específicos:

- Conocer qué se ha entendido por interés general y bien común.
- Comprobar si aquello que se entiende por interés general y bien común constituye el fundamento de la planificación urbanística.

En caso de que aquello que se entienda por interés general y bien común sea insatisfactorio para fundamentar la planificación urbana y, de acuerdo a nuestras hipótesis:

- Explicar el contenido ético-axiológico de los valores sociales.
- Mostrar cómo los Intereses Generales son objetivables a partir de los valores sociales que los componen, así como su positivización jurídica.
- Demostrar cómo la planificación urbana al tener por imperativo responder a los Intereses Generales debe corresponderse con los valores sociales.
- Explicar el nexo entre las decisiones contenidas en los Planes de Ordenación Urbana y los Intereses Generales que se deben priorizar.
- Describir el vínculo entre Interés General y Bien Común en relación a la planificación urbana.
- Demostrar que el Bien Común es la propiedad que emerge del sistema conformado por los ciudadanos y la urbe, de acuerdo a la planificación integradora de los Intereses Generales.
- Realizar un estudio de dos planeamientos de ciudades medias pertenecientes a distintos ámbitos geográficos y políticos con el objeto de extraer conclusiones generalizables y evaluarlos de acuerdo a las pautas que se proponen en este estudio.

2.4. Metodología

Toda investigación tiene en la metodología una de sus claves fundamentales. De ella depende la fiabilidad del estudio. Por tanto, al proponernos abordar este tema, y debido a su complejidad, nos vimos

obligados a realizar una revisión bibliográfica metodológica bastante importante (la cual ya fue señalada con anterioridad[15]).

El crecimiento y transformación controlada de las ciudades es un asunto central para cualquier sociedad. Las urbes concentran el mayor número de riquezas y desigualdades en el planeta, además de constituir los mayores focos de contaminación. En consecuencia, tratar de incorporarnos a este debate exige conocer no sólo la opinión de los especialistas en la materia, sino también las herramientas de investigación suficientes que nos permitan llegar a determinadas conclusiones por nosotros mismos. Afiliarnos a las propuestas de solución -a tales problemas- que se han venido formulando a lo largo de los años[16] tiene dos caras. De un lado, es una apuesta segura, cómoda. Pero, de otro, sobreviene el riesgo de seguir determinadas prácticas no del todo rentables socialmente o limitadas y no aplicables a diversos contextos.

Por esa razón, preferimos escapar de alguna manera a la tradición en este campo. De ahí que nuestra investigación tiene como finalidad abordar el tema desde la justificación de las decisiones y su estrategia, y no desde el aspecto técnico propiamente dicho. Eso nos obliga a oscilar desde materias como el derecho, la ética y la filosofía, a otras como la geografía o el urbanismo. Sin embargo, eso no nos exime de justificar nuestras conclusiones ni nuestros argumentos y limitarnos a compilar datos y teorías que rara vez son aunados en un solo texto y presentarlos como una investigación. De ahí que nos preocupáramos por buscar los métodos correctos para abordar nuestro problema desde la perspectiva adoptada y en pos de lograr la mayor fiabilidad a lo largo de este estudio.

Para conseguir llevar a buen puerto este trabajo nos apoyamos en varios métodos que resultan clásicos. En este sentido utilizamos el *método hipotético-deductivo* que marca la estrategia y pautas generales de la investigación. Sin embargo, como éste no es suficiente y necesita complementarse con otros de acuerdo a las dificultades específicas que presenta la problemática abordada[17], también utilizamos otros métodos concretos y complementarios (entre sí) que permiten examinar las cuestiones propias a cada uno. Como diría Bunge, M.

[15] Véase nota al pie nº. 5.

[16] Nos referimos, por ejemplo, a las propuestas que van desde los modelos urbanos, a los documentos aprobados por instituciones como la Unión Europea (Carta Europea de Ordenación del Territorio, la ETE o la Declaración de Lisboa) con indicaciones y sugerencias claras sobre el "buen hacer", o por congresos de agrupaciones de especialistas (Carta de Atenas y Carta de Venecia) o movimientos como el del Nuevo Urbanismo, etc.

[17] Bunge, M., 1983:29-30.

(1983:24 y 31) el método general o hipotético-deductivo se aplica al ciclo entero de la investigación, mientras que los específicos se utilizan en determinados escollos que se presentan en algunos estadios de la misma, o sea, se asocian a dificultades especiales que hay que ir resolviendo para luego engranar los correspondientes resultados según el esquema general, interconectándolos y dotándolos de coherencia. Por tanto, procederemos según los siguientes métodos:

I) Hipotético-deductivo: consiste en la observación de determinada parcela de la realidad, el descubrimiento y planteamiento del problema, la formulación y contrastación de la hipótesis y la deducción de conclusiones. Siguiendo estas reglas de investigación, observamos que en los planeamientos urbanos consultados existían una serie de decisiones que -a pesar del discurso político de la búsqueda de respuestas a los intereses generales a través del planeamiento- afectaban otro ámbito de la vida en la ciudad. Se ofrecía una solución para resolver un problema y se generaba otro que, en suma, afectaba los intereses de la población y no sentaba las bases para el bien común. Consideramos que existe, además, un problema de enfoque. No se trata de responder a los intereses generales, sino de incorporarlos como esencia de las decisiones para lograr una mayor coherencia en su tratamiento. También es muy importante tomar en cuenta la integración de los elementos que conforman el sistema, desde el nivel físico al nivel socio-cultural, pues uno depende del otro. Tras despejar las dudas y concretar cuál era nuestro problema de investigación proponemos una solución hipotética. Cuya conjetura debemos contrastar empíricamente, después de aclarar los nexos que unen a cada una de las variables y proceder a su contrastación deductiva. Con posterioridad a estas contrastaciones podremos extraer las conclusiones generalizables que esperamos.

II) Inductivo: este método consiste en la observación de hechos o enunciados singulares para deducir conclusiones o enunciados generalizables o universales. A la utilización de este método se deben algunos de los avances más importantes en la ciencia, aunque también de él devienen algunas de las discusiones epistemológicas más importantes que se han sostenido desde las cuestiones expuestas por David Hume en el siglo XVIII[18]. Con dichos

[18] Véase, por ejemplo, Popper, K.R., 1963:67 y ss.; 1934:27 y ss.; y también Sokal, A. y Bricmont, J., 1998:75.

presupuestos, pretendemos deducir determinadas consecuencias de varias observaciones.

Tras conjeturar que existen ciertos comportamientos sociales que van a ser enjuiciados por la sociedad, los cuales van a constituir la fuente de determinadas regulaciones jurídicas, observaremos si estas valoraciones positivizadas son incorporadas en los planeamientos urbanos estudiados. Como se puede apreciar, en el caso que nos ocupa, y en coherencia con lo planteado por Agazzi, E. (1992:196-198), en las ciencias sociales no podemos evitar trabajar con una evidencia factual extraída de documentos, textos, resúmenes y observaciones comportamentales de diverso tipo. Los cuales deben ser tratados con la ayuda teorías y demás construcciones conceptuales que explican y se refieren a las intenciones, valores y normas dentro de la sociedad. Que no por ser diferentes de las observaciones en ciencias naturales carecen de fiabilidad. Toda vez que es posible observar y contrastar empíricamente la existencia de ciertos comportamientos sociales y sus valoraciones. Por ejemplo, la venganza como norma consuetudinaria dentro de cierta comunidad. O también que el aprovechamiento económico es la finalidad de determinadas actividades humanas, las que pueden reflejarse territorialmente en las economías de escala (economías de aglomeración) asociadas a localizaciones específicas[19]. Y como refiere el propio Agazzi, E. (1992:197-198) estos conceptos no son menos empíricos ni menos observables que los hechos y conceptos estudiados por las ciencias de la naturaleza.

De ahí que, por ejemplo, si partimos del hecho de que el planeamiento urbano es un documento que establece las pautas de la ocupación del espacio territorial, con determinada influencia en el establecimiento de las economías de escala, entonces este es susceptible de observación. Debido a ello procederemos a la observación de dos planeamientos de ciudades medias en diferentes contextos para comprobar si dichos instrumentos incorporan de modo satisfactorio, o no, las prescripciones que recogen los enjuiciamientos sociales comentados. Y así extraer conclusiones generalizables a otros planeamientos, de ciudades medias también, que pueden introducir problemas o soluciones a incorporar en hipótesis o teorías sobre éstas cuestiones. Sin embargo, para justificar esta deducción no basta la sola observación de los planeamientos y deducir enunciados generalizables, también debemos tratar

[19] Sobre este tipo de economías véase Simões Lopes, A. e Pontes J.P., 2010:20 y ss.

de falsar la hipótesis contrastándola directa e/o indirectamente con hechos y teorías que pueden dar al traste con ella, así como aquellos/as que puedan apoyarla. No obstante, no consideramos necesario examinar un gran número de planes de ordenación de éste tipo de ciudades ya que -coherentemente con los autores precitados- el estudio de un número elevado de los mismos no justifica la deducción de las conclusiones. En este sentido, lo más coherente es realizar las contrastaciones planteadas, con el objeto de falsar las hipótesis o apoyarlas en vistas a insertar teoréticamente nuestro trabajo, lo que justificaría la deducción de nuestras conclusiones.

III) Método deductivo: establece reglas de razonamiento y principios por medio de los cuales de una o más premisas se obtiene una conclusión (la cual puede ser la premisa de otra deducción lógica). Es una operación que parte de proposiciones generales y su implicación a fin de inferir conclusiones particulares. Este método guarda una relación histórica y epistémica muy fuerte con el inductivo, a tal extremo que en muchísimas ocasiones podemos encontrar –sin incurrir en error- la referencia al método inductivo-deductivo. Ahora bien, nos apoyamos en él para dotar de coherencia lógica al planteamiento de nuestras hipótesis de investigación, así como inferir nuestras conclusiones particulares de las generalizaciones conseguidas a través de la inducción resultante de la observación de los juicios sociales y de los planes generales de ordenación urbana estudiados. La deducción también será utilizada para explicar la sucesión de implicaciones que se siguen de las premisas empíricas o normativas y sus consecuencias para la planificación urbanística. La importancia de este método es singular, pues a través de sus reglas de razonamiento es posible detectar las incoherencias internas y externas (teoréticas) de nuestro trabajo y sus conclusiones.

IV) Método analítico: consiste en observar, desligar, distinguir y examinar un hecho en particular para conocer sus causas, su naturaleza y sus efectos, lo que permite facilitar la observación de cualquier realidad compleja simplificando sus dimensiones.

Ante el volumen y diversidad de la información contenida en los planeamientos, al realizar el examen de éstos, utilizamos el análisis como método para separarla por unidades de coherencia de acuerdo a nuestro objeto de investigación. Es muy importante descomponer y distinguir aquella información que nos resulta útil de acuerdo a nuestro objeto, de aquella que no lo es, pues de no hacerlo, de seguro no podríamos extraer los resultados de

modo coherente. Sobre todo, porque desde nuestra investigación partimos de presupuestos con un enfoque expositivo distinto al orden que se sigue en los Planes Generales de Ordenación Urbana. Estos instrumentos, sin dejar de lado aquellas categorías que a nosotros nos resultan esenciales[20], utilizan un hilo argumental diferente. Realizan un diagnóstico del territorio municipal de acuerdo a sus condiciones físicas, socio-económicas, dinámicas territoriales y urbanas, necesidades de suelo para usos industriales, terciarios, agrícolas, ganaderos, forestales, así como necesidades o carencias de acuerdo a los sistemas generales del municipio, etc. Los cuales se organizan y exponen de acuerdo a las clases de suelo (Urbano, Urbanizable y No Urbanizable) y sus usos, funcionalidad, movilidad, morfología, etc. Luego de ello, determinan cuáles son las cantidades de suelo para satisfacer dichas carencias, así como la localización y cantidades de los sistemas generales, en fin, todo lo relativo a la ordenación del municipio y sus núcleos residenciales conforme a las dinámicas socio-demográficas, económicas y ambientales, y siguiendo la misma organización de las clases de suelo apuntadas.

En cambio, desde nuestro estudio, damos un enfoque distinto, que no niega la necesidad y coherencia de las prácticas en la ordenación urbana, pero que realiza un análisis desde una perspectiva diferente. Ya que abordamos nuestro examen, no desde la técnica, sino desde su justificación práctica, o sea, ético-axiológica. Ello implica que nos acerquemos al Plan desde las categorías seleccionadas[21] y no desde el modo en que se expone la planificación urbanística. Por tanto, nuestro análisis, al separar elementos, examinar sus interacciones, sus causas y consecuencias/efectos, lo hace desde dichas categorías y no desde el hacer común de los planificadores.

Como se puede apreciar éste método reviste una particular importancia en nuestra investigación toda vez que analizaremos las distintas posiciones que justifican los intereses generales y el bien común (auxiliándonos de la deducción, los estudios éticos, jurídicos y urbanísticos). También examinaremos las características de los elementos del sistema socio-urbano que van a verse afectados por la planificación física. Para ello utilizaremos, además de la bibliografía necesaria, los planeamientos urbanísticos objeto de nuestra atención y procederemos a la evaluación de algunas de sus variables. Esto nos permitirá observar (sintéticamente) los factores que juegan un papel

[20] Desarrollo Económico, Sostenibilidad Ambiental, Igualdad y Participación Ciudadana.
[21] Véase la nota al pie anterior.

central en las implicaciones recíprocas de los constituyentes del sistema socio-urbano y las consecuencias de la actividad urbanística. Por ejemplo, analizaremos la clasificación del suelo y su trascendencia en la creación del tejido productivo local. Luego, con la síntesis, estudiaremos las interrelaciones que se generan entre la existencia de este tejido y las consecuencias ambientales que genera, además de su posterior trascendencia a la localización de los espacios residenciales. Como resulta claro, éste método sirve de complemento sustancial al inductivo, permitiendo que la inducción tenga un sustento explicativo/observacional. Y también guarda una relación de complementariedad con el sintético, junto con el cual es posible abordar el estudio del territorio como un sistema. De este modo, el análisis nos muestra la composición del interés general en el sistema socio-urbano y se complementa con la síntesis que nos revela su estructura.

V) Método sintético: es un proceso de razonamiento que tiende a buscar la unión, reconstrucción e integración de las partes de un todo a partir de los elementos distinguidos por el análisis. Como será explicitado posteriormente en el marco teórico de nuestra investigación, partimos de un enfoque sistémico de la realidad. Por ello, para dar una explicación coherente, debemos unir las partes del sistema, condicionadas por sus relaciones recíprocas, y examinarlas en lo respectivo a las determinaciones de la planificación física de la ciudad. Esto trae consigo que debamos integrar o sintetizar el cómo se desarrollan estas relaciones en el marco estructural que vincula los elementos bióticos y abióticos en sus diferentes niveles de organización, estudiados analíticamente, dentro del sistema urbano. El enfoque sistémico implica el estudio de una pluralidad de problemas interconectados que podemos encontrar en el territorio. Por ello se necesita de la articulación sintetizada de los elementos que constituyen la generalidad del sistema territorial objeto de intervención por el planeamiento urbano.

El proceso de síntesis es fundamental a nuestros objetivos. Toda vez que si sólo utilizáramos el análisis, antes expuesto, nuestra investigación sería sesgada al descontextualizar los resultados. Por tanto, es esencial que después de constatar el estado de cada uno de los elementos de estudio, éstos se integren con la finalidad de conocer su trascendencia para el resto de ellos, sus interacciones y tener una visión global del sistema.

Pese a lo explicado, no resulta ocioso exponer las diferencias básicas entre este método y el hipotético-deductivo. La síntesis no plantea el orden ni

las pautas para definir problemas, formular y contrastar hipótesis y deducir conclusiones como hace el método hipotético-deductivo. Además, con este último se pueden plantear conclusiones no necesariamente vinculadas a la visión global del sistema, pues este método no está relacionado necesariamente al sintético. Con la complementariedad entre los métodos analítico e hipotético-deductivo también se obtienen conclusiones, pero son de distinta naturaleza a las obtenidas con la síntesis. El sintético, en su caso, nos permite explicar los nexos que unen a cada una de las determinaciones del planeamiento y obtener una visión global del sistema socio-urbano. Por tanto, integramos las variables y teorías analizadas puestos en interrelación. Luego de dicho proceso, y según las pautas del método hipotético-deductivo, se podrán extraer conclusiones que respondan a esta visión general. Los métodos expuestos guardan una relación muy estrecha, digamos incluso que son la base para proceder mediante la inducción, a la observación y contrastación inductiva de las hipótesis en los distintos planes generales examinados.

2.5. Fuentes de información

El estudio de los planes urbanísticos escogidos de Huelva y San Antonio de los Baños responde a los criterios correspondientes a las ciudades medias. Por tanto, cada una de las urbes examinadas se identifica con la clasificación genérica de "ciudad media" en relación a los parámetros cuantitativos (tener entre los 20.000 y los 500.000 habitantes), así como con los cualitativos y funcionales[22].

De acuerdo a la información que necesitamos, las fuentes a consultar son, básicamente, los planes de ordenación urbanística seleccionados. También se ha utilizado información proveniente de informes internacionales, documentos aprobados por organismos internacionales, manuales, artículos y libros especializados y prensa. En cuanto a otras fuentes de datos estadísticas, cartográficas, económicas, legislativa, jurisprudencial, etc., toda obtenida de instituciones regionales, nacionales e internacionales, hemos consultado:

Fuentes:

- *Estadística y cartográfica*

[22] Las cuestiones relativas a la caracterización de las ciudades medias, a las cuales se ajustan los municipios escogidos, pueden encontrarse en el epígrafe 6.2.

- Ministerio de Fomento (España)
  Índice de precios de las viviendas.
- Instituto Nacional de Estadísticas (España)
  Encuesta de Hogares y Medio Ambiente, 06-2009.
- Consejería de Obras Públicas y Transportes. Junta de Andalucía
- Instituto de Estadísticas y Cartografía de Andalucía
  Evolución histórica de la población de Andalucía
  Censo de Población y Viviendas, 2001, 2011.
  Padrón Municipal de Habitantes
- Oficina Nacional de Estadística e Información (Cuba)
  Anuario estadístico Artemisa, 2014. San Antonio de los Baños. Edición, 2015.
  Censo de Población y Viviendas, 2012. Informe nacional. Edición, 2014.
  Censo de Población y Viviendas, 2002. Informe nacional. Edición, 2005.
- ESRI (Environmental Systems Research Institute)
- Observatorio Local de Empleo. Universidad de Huelva. DE PAZ BÁÑEZ, M.A., GÓMEZ FERNÁNDEZ, I., y SÁNCHEZ LÓPEZ, C. (2000): *Elaboración de un panel de empleo en la ciudad de Huelva y aplicación al diagnóstico del mercado de trabajo*. En CD Rom: Anales de Economía Aplicada. XIV Reunión ASEPELT-España. Oviedo, 22 y 23 de Junio de 2000.

- *Económica*

- Cámara de Huelva
Memoria económica, 2004.
- Oficina Nacional de Estadística e Información (Cuba)
Salario medio en cifras. Cuba 2012. Edición, 2013 (Cuba).

- *Jurídica*

- Constituciones
-Leyes
-Reglamentos
- Jurisprudencia

- *Sitios web*

-Revistas electrónicas

-Prensa digital

- Map data ©2014-2016 Google

- CUBADEBATE

- Plan General de Ordenación Urbana del municipio Huelva:

Figura 2.1 Huelva. Fuente:http://www.huelva.es/wps/portal/ciudadania/urbanismo

Este instrumento es aprobado definitivamente el 10 de octubre de 1999. Ordena el territorio del citado municipio (capital provincial) cuya extensión territorial es de 148 Km^2 con una población -al momento de elaborarse el planeamiento- de 148.000 habitantes. Dentro del término municipal de Huelva existen varios núcleos de población, el de mayores dimensiones (la ciudad cabecera) se sitúa en el centro del ámbito municipal en la confluencia de los ríos Tinto y Odiel. El mismo se encuentra ubicado en la provincia homónima, y se localiza en la Comunidad Autónoma de Andalucía (PGOU del término municipal de Huelva, 1999:143 de la Memoria Informativa).

Figura 2.2 Vista aérea, Avenida Andalucía, Huelva. Fuente: http://www.eluniverso.org.es/2013/01/aquella-huelva-de-mi-juventud/

- Planeamiento Urbano del municipio San Antonio de los Baños:

El Plan General de Ordenamiento Territorial y Urbano (PGOTU) de este municipio data de diciembre de 2012, está destinado a intervenir en un territorio de 126, 37 Km^2, con una población de 43.191 habitantes. Esta localidad se ubica en la recién creada provincia de Artemisa y constituye un sub-centro provincial de servicios para los municipios colindantes (PGOTU, 2012: 3-4). Asimismo, cuenta con cinco Consejos Populares, dos rurales y tres urbanos.

No obstante, como ya se ha hecho referencia, utilizaremos otras fuentes de información distintas a los planeamientos.

Por tanto, consultaremos datos estadísticos, económicos, prensa escrita, legislación, sitios web y otras fuentes documentales.

Figura 2.3. Parque de la Iglesia, San Antonio de los Baños.
Fuente:
http://www.panoramio.com/photo/35794939

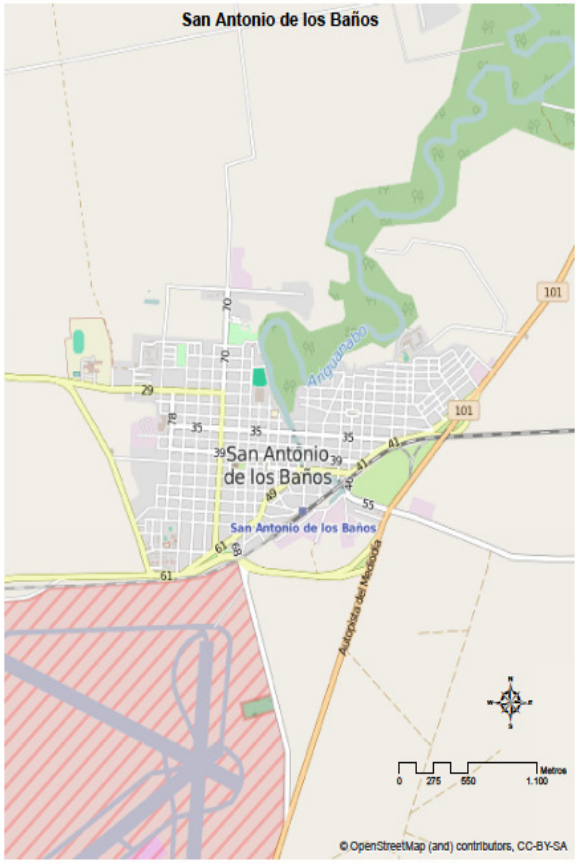


Figura 2.4: San Antonio de los Baños.
Elaboración propia. Fuente:
© OpenStreetMap (and) contributors, CC-BY-SA

CAPÍTULO 3. INTERESES GENERALES Y BIEN COMÚN: ESTADO DE LA CUESTIÓN

3.1. A modo de introducción

Los estudios sobre el *bien común* y los *intereses generales*[23] han sido abordados desde diversas disciplinas. De gran trascendencia resultaron las aproximaciones que se han producido, principalmente, desde la ética, la filosofía política y el derecho; aportaciones a las que debemos los mayores avances en este tema. De hecho, tal importancia reviste dicho estudio que ya los primeros pasos fueron dados en la Grecia antigua por los Sofistas, Platón y Aristóteles[24]. Luego los escolásticos, con santo Tomás de Aquino como principal figura[25], retoman el interés por dilucidar cuáles eran esos fines connaturales a la sociedad, encaminados a proporcionar felicidad espiritual y material a los hombres, encauzando el bien común de la colectividad.

Ciertamente la diversidad de autores, en distintos momentos históricos, que abordaron esta cuestión es muy amplia. Dicha pluralidad pasa por múltiples escuelas y corrientes, tan disímiles que, en virtud de la atracción generada, podría decirse que lo convierten en un tema esencial del pensamiento occidental. Sobre todo porque va a ser lo que se entiende por bien común lo que va a fundamentar las decisiones políticas.

De este hecho se toma consciencia a raíz de la mutación que se produce en el citado término tras la Revolución Francesa. Con la subversión de valores que se produce en Europa[26] y los cambios en los sistemas políticos que se suceden -los cuales también acarrean una transformación radical en el tipo de estado y sistema de derecho que rigen en la Europa del siglo XVIII- el bien común, término de esencia metafísica y un cariz teológico alcanzado durante la Edad Media, pasa a entenderse como interés general. A partir de entonces los tratadistas no hablan de bien común sino de la voluntad ciudadana y sus

[23] También conocido como interés público o común; al respecto véase, por ejemplo, Camps, V. y Giner, S., 1992, *El interés común*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid.
[24] Sin embargo, en aquella época, es sólo con el estagirita que el tema del bien común recibe un tratamiento formal. Al respecto puede consultarse a Ferrater Mora, J., Tomo I, 1994:377; también puede verse Aristóteles, 2004:cap.III; Platón, 1992:cap.IV. Sostiene un criterio contrario Benabent F. de Córdoba, M., 2010, p. 124.
[25] Ferrater Mora, J., Tomo I, 1994:377; véase además de Aquino, S. T., 1985, 1945.
[26] Es justo decir que esta inversión de valores también se produce en América, teniendo como su precedente inmediato a la revolución de las Trece Colonias de Norteamérica y la constitución de 1776.

intereses. Representados a través de los órganos del Estado -y Gobierno- electo democráticamente y recogidos en las normas jurídicas que buscan garantizar la satisfacción de los intereses públicos; siendo dicha satisfacción uno de los principales fines del estado (Parejo Alfonso, L., 2003:771). Así como garantizar las reglas de convivencia y su respeto es otro de los citados fines u objetivos. Es esta vía la que se plantea para dotar de eficacia a aquello que nos interesa a todos se haga por nuestro bienestar.

Como resulta evidente ese debate se hace extensivo a la esfera pública, pues la Administración -y gobierno- como órgano ejecutivo del estado también está sujeta a principios y normas de corrección procedimental, tanto desde el aspecto netamente técnico-jurídico como desde la perspectiva ética (Franch i Saguer, M., 2013:404). Por esta causa se hace necesario justificar su actuación al amparo del interés general[27]. Desde el propio nacimiento y utilización de este concepto la actuación pública tuvo que dar cuentas de cuanto hacía y, por tanto, debía responder a los intereses y voluntad del pueblo.

Ahora bien, dotar de cauce legal el reconocimiento de los intereses generales se traduce en que aquellos intereses van a ser ponderados por los políticos en sus decisiones y materializados a través de soluciones concretas, las cuales pueden tener carácter normativo o no. Es ahí donde se encuentra la conexión entre los *intereses públicos* y el *planeamiento urbano* como norma jurídica. Así como, también se conectan con las estrategias de desarrollo local[28], cuyas soluciones aportadas desde los lugares concretos deben contener una voluntad política y social de combatir la pobreza. En este sentido resulta de vital importancia la finalidad de las actuaciones, sobre todo porque una de las principales protagonistas en éste ámbito debe ser la Administración[29] como ente encargado de gestionar los recursos de la colectividad.

En consecuencia, es importante determinar qué se entiende por *interés general* y *bien común*, y luego explicar cómo éstos fundamentan las decisiones administrativas en el ámbito de la planificación territorial y urbana. Por tanto, también es significativo responder a la cuestión de qué es lo que se entiende por un obrar correcto de la Administración cuando planifica el territorio de acuerdo a estos intereses. O sea, dentro de la gama de posibilidades que la

[27] Sobre este aspecto puede consultarse a Minnicelli, A., 2012:211-212.
[28] De naturaleza más participativa e indicativa pero que mantienen una relación directa con los intereses de la comunidad local y en las cuales se deben implicar los agentes sociales.
[29] Márquez Domínguez J.A., 2007: 9.

administración tiene por ley -y la correspondiente discrecionalidad que le asiste en tal tarea- cuál sería la opción más correcta. Adentrándonos así en un plano que escapa al derecho y queda encerrado en el espacio ético y la racionalidad práctica, sin dejar de reconocer que sus límites están marcados por la norma[30] jurídica[31].

No obstante, antes de avanzar con el presente estudio, es importante realizar una distinción entre los términos *interés general* y *bien común* a los efectos de evitar confusiones.

3.2. Una aproximación a los Intereses Generales y el Bien Común. Breves apuntes en su distinción

A pesar de la diferenciación señalada, ambos términos son usados recurrentemente como vocablos homologables. De hecho, en más de una ocasión hemos escuchado esta asimilación sin otorgar mayor trascendencia a sus diferencias[32].

Ahora bien, en este sentido, es importante recordar a Mora Galiana[33] quien llamaba la atención al respecto. El bien común -indicaba el citado profesor con acierto- es un concepto inscrito en la línea de pensamiento aristotélico-tomista. Por consiguiente, resulta una concepción claramente metafísica; asociada, por supuesto, a una ética de fines, objetiva y/o heterónoma.

Retomando lo apuntado anteriormente, con Aristóteles[34] llega un primer tratamiento formal acerca del tema, siendo recuperado con posterioridad, en el

[30] Sobre este tema puede consultarse el Código Deontológico de la Administración en Portugal, en Pereira Soares, L.M., 2008:61 y ss.

[31] En virtud de lo cual, en el presente trabajo, es necesario tratar la relación entre las estrategias de desarrollo local, la planificación urbanística y la ética. Para un acercamiento a la relación entre Desarrollo Local y Planificación Urbana en Portugal puede verse Dos Reis Condesso, F., 2004:85 y ss. En el mismo sentido, pero en el caso cubano y en el orden práctico, puede consultarse el Plan Maestro para la Revitalización Integral de la Habana Vieja, el cual puede consultarse en http://www.planmaestro.ohc.cu/

[32] La utilización de forma indistinta de ambos términos podemos constatarla en el ámbito teórico en autores como Martínez López-Muñiz, J.L., 2005:167; Minnicelli, A., 2012:212; Parejo Alfonso, L., 2003:771; Rawls, J., 1997:12, 1971:469 o Santos Diez, R. y Castelao Rodríguez, J., 2008:535. A su vez, en el espacio práctico en planeamientos como el del Término Municipal de Huelva. También pueden consultarse los documentos y normas citados en la nota al pie nº 31. En sentido contrario y exponiendo su distinción, podemos consultar a Franch i Saguer, M, 2013:406 y ss.

[33] Mora Galiana, J., 2010; también Franch i Saguer, M, 2013:406 y ss.

[34] Fue el estagirita el primero en desarrollar estudios sistemáticos sobre Ética y Política, impregnando toda su filosofía de un carácter sustancialista. Aristóteles fundamentó su postura

Medioevo, por Santo Tomás de Aquino[35] el cual le imprime una visión proveniente de la tradición judeo-cristiana. De este modo, le atribuye al sustancialismo propio de la metafísica aristotélica una esencia que va más allá de la racionalidad ontológica estructurada por el estagirita, posicionando a la divinidad en el sustrato mismo de la moral.

Con Tomás de Aquino -y la fuerte influencia que ejerció en el pensamiento occidental- se sientan las bases de una concepción ética y del bien común sustentadas en criterios trascendentalistas. Por tanto, en su esencia, tenían como modelo la relación del hombre con Dios de la cual extraía las pautas de comportamiento y su fundamento último. Como resulta evidente, esto implicó una prioridad axiológica ante cualquier intento de racionalización secular y, en consecuencia, por encima de las relaciones fácticas que se producen en la sociedad.

Esta corriente es seguida por algún autor contemporáneo[36]. Sin embargo, con el advenimiento de la modernidad y la Revolución Francesa, el llamado "Bien Común" fue desplazado por un término que no evocaba a otra "divinidad" que no fuesen los intereses de una sociedad secularizada. El "Interés General", derivado de lo que Rousseau[37] llamó la "Voluntad General", pasó a ocupar el rol protagónico que mantiene hasta nuestros días.

De esto se colige que -siguiendo a Mora Galiana (2010), Dos Reis Condesso, F. (2011) y Franch i Saguer, M, (2013:406 y ss.)- el interés general

---

ética y del bien común en una derivación de las perfecciones del Ente (explicadas a través de su "filosofía primera"). Sin embargo, debido a la contingencia del obrar humano, el bien sólo podía ser cultivado a través del actuar prudente y virtuoso de los hombres. Al respecto puede consultarse a Ferrater Mora, J., Tomo I, 1994:377; Aristóteles, 2004, 1985; Aubenque, P., 1999; Reale, G., 1985; Samaranch, F. 1991.

[35] El aquinate asume la filosofía aristotélica y la utiliza como herramienta para justificar racionalmente la existencia de Dios. Plantea que no existe incompatibilidad alguna porque la metafísica y ontología aristotélica sirven para mostrar su existencia. De hecho, el lugar teórico que Aristóteles había destinado al Ente (ESSE IPSUM, ser por sí y no por otro) Santo Tomás consideró que, sin lugar a dudas, era de modo necesario el lugar del dios de la Biblia. En consecuencia, el ser humano como criatura racional creada por Dios tiende a la perfección, que es el bien, pues de la perfección de Dios el hombre trae causa y de ella participa. El hombre tiende al bien a través del optar por una acción moralmente correcta como tendencia natural, pues le resulta consustancial a su naturaleza seguir la prescripción divina; siendo el obrar conforme a esta razón una acción virtuosa. "La ordenación de la razón al bien común se materializa en la ley, que es un precepto general (…) La sociedad constituye una persona moral, y el bien de que hablamos es bien de esa persona colectiva y de los individuos que la componen…" Peña, L., 2001:3. Para profundizar en el tema puede verse Ferrater Mora, J., Tomo I, 1994: 377; de Aquino, S. T. 1985, 1945.

[36] Maritain, J., 1947 a y b.

[37] Rousseau, J.J., 1998.

surge en un ámbito contractualista[38] que rechaza cualquier identificación del Estado con Dios. Por tanto, aquello que nos "interesa a todos" debemos buscarlo en la sociedad a través del diálogo y no en un ente superior a partir del cual se presuponga lo moralmente bueno y malo. Luego, debido a la pluralidad de individuos y sociedades, así como los intereses particulares a cada uno de éstos, se acentuó una ética marcada por la diversidad de intereses que pautaban los comportamientos sociales e individuales. Trayendo consigo la identificación de la moral como subjetiva -sin referentes heterónomos que se superpusieran a la sociedad- como equivalencia en cuanto a la validez de los intereses de cada sujeto, sostenida por el principio de igualdad y la consecuente tolerancia.

Esta situación puso en evidencia un problema que pervive hasta nuestros días. La univocidad ética preponderante con la tesis de Santo Tomás, y con ella la concepción de bien común generalizada, quedó a un lado y en su lugar surgieron un sinnúmero de justificaciones[39] que iban, entre otros, desde las tesis utilitaristas[40], el formalismo kantiano[41], el cuestionamiento y subversión de los valores por parte de F. Nietzsche., la filosofía analítica[42], el emotivismo apriorístico de Max Scheler[43], la ética dialógica de la escuela de Frankfurt[44], el constructivismo liberal de Rawls[45], el pragmatismo de Richard Rorty[46], hasta posiciones comunitaristas como la de Charles Taylor[47]. O sea, la

[38] Según Franch i Saguer, M, 2013:406 y ss., el concepto de Interés General -como concepto indeterminado, subjetivo y material- nace, específicamente, en el Derecho francés del siglo XVIII tras la Revolución Francesa. Su uso se consolida, a través del desarrollo del Derecho Administrativo, como límite y justificación del actuar de la administración. Para más detalles sobre su evolución histórica y jurídica véase pp. 406-419. También expone la propia autora, 2013:408, lo que considera como concepciones del interés general, atribuyendo a las mismas dos líneas: la utilitarista y la contractualista. Ambas posturas son tratadas en la presente investigación.

[39] Al respecto puede consultarse a Camps, V. y Giner, S. 1992:33 y ss.

[40] Stuart Mill, J., 1984.

[41] Kant, I., 2000, 1990.

[42] Sobre esta corriente puede verse *El tema de la ética*., G.E. Moore, pp. 93-112; *Conferencia sobre Ética*., Wittgenstein, L., pp. 112-123, ambos en Moore, G.E. et. al., 2002; Frondizi, R., 1958:49-107; Russell, B., 1954.

[43] Max Scheler fue uno de los defensores de la ética material frente a los fundamentos subjetivistas manejados por los filósofos analíticos. También se propuso corregir la ética formalista de Inmanuel Kant proponiendo una justificación ética que parte de la materialidad de los valores y el apriorismo emotivo. Al respecto puede consultarse *Relaciones de los valores «bueno»y «malo» con los restantes valores y con los bienes*., Scheler, M., 2002:125-134, en Moore, G.E. et. al., 2002; Frondizi, R., 1958:107-141.

[44] En este caso representada por Habermas. Al respecto puede verse Habermas, J., 1981; *Ética discursiva.,* Habermas, J., pp. 174-185 en Moore, G.E. et. al., 2002.

[45] *Justicia como imparcialidad: política, no metafísica.,* Rawls, J., pp. 187- 230 en Moore, G.E. et. al., 2002; Rawls, J., 1971; Rorty, R. 1991:282-283 y 284.

[46] Rorty, R., 1989; 1991; 1992.

concepción unívoca de la ética sufrió un resquebrajamiento tal que sus presupuestos han pendulado entre posturas universalistas, utilitaristas, subjetivistas, objetivistas, emotivistas, etc.[48]. Así, la conversión de la moral metafísico-teológica a una secularización predominante tuvo claras manifestaciones en el surgimiento del interés general como concepto ético medular. Evocando, como es fácil apreciar, a una moral fundada en los intereses de determinado grupo que ostentaba la "voz social", justificante de las decisiones ético-prácticas en la satisfacción de tales intereses como fines legítimos de la política; lo que trae consigo la asunción de una moral subjetiva[49].

Ahora, no obstante el desbordamiento de justificaciones y confusiones que pueden generarse con tal profusión de ideas con consecuencias subjetivistas -y hasta relativistas-, resulta obvio que el problema ético subyace en el obrar humano y en el seno de la sociedad misma; afectando también al actuar de la Administración. Toda vez que esta tiene la obligación de obrar correctamente, lo que significa actuar de acuerdo a los intereses generales. Sin embargo, ¿cuáles son estos intereses? ¿Y el bien común? ¿Cómo se encausan directamente en el obrar administrativo y se concretan en el planeamiento urbano como función pública que es?

3.3. Interés General y Bien Común: naturaleza y alcance

A los efectos que nos ocupan en la presente investigación -o sea, en el tratamiento de los intereses generales y el bien común en el planeamiento urbano[50]- nos enfrentamos al hecho que la cuestión central se dirime en el

[47] Taylor, Ch., 1991; *Horizontes ineludibles,* Taylor, Ch., pp. 230-239 en Moore, G.E. et. al., 2002.

[48] En este sentido es necesaria una salvedad. Los calificativos que podamos atribuir a los autores no siempre tienen carácter excluyente. A estos se les pueden adjudicar varios epítetos no referidos al mismo objeto. Pueden aludir, de un lado, a la extensión de su propuesta (universalista), o a la postura epistémica (intuicionista), posición ideológica (liberal), o método que permite llegar a los postulados éticos que propone (constructivismo o neocontractualismo). De esta manera, por ejemplo, podemos decir que John Rawls fue universalista, intuicionista, liberal y constructivista.

[49] Sobre la secularización de la moral y su consecuente aparición de la concepción del interés común puede verse Camps, V. y Giner, S., 1992:34-35, en especial el Capítulo III.

[50] Sobre este tema pueden consultarse, cada uno con un tratamiento diferente, a Benabent F. de Córdoba, M., 2010, "El interés general en la filosofía política. Un concepto ético y normativo necesario para la planificación territorial". Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles Nº 53, pp. 121-146 y Rodríguez-Arana, J., 2005, *Ética, Política y Urbanismo*. En Pérez Herrero,

espacio político-administrativo local. Asociado a ello es necesario realizar varias puntualizaciones.

a) En este ámbito la actuación pública se enmarca en la puesta en práctica de una forma de razón técnica[51] para adaptar el entorno natural a los requerimientos de la vida humana y, como señala Rorty, R. (1992:81), esta razón técnica es éticamente neutral. Es decir, con el objeto de desarrollar el municipio o localidad se redacta un planeamiento urbano que establece un programa a los efectos de modificar el medio de acuerdo a las necesidades de la comunidad. Así, de este modo, se proyecta la creación y consolidación de las condiciones que hacen posible el asentamiento poblacional. Con este fin, la ciudad se planifica en base a ciertos criterios que presuponen su crecimiento racional y es precisamente la Administración, al hacerlo, la encargada de la aplicación de estas pautas para conseguir un desarrollo urbano equitativo y sostenible que garantice la calidad de vida de los ciudadanos[52]. En consecuencia, los planeamientos deben cubrir técnica y estratégicamente las expectativas de progreso e intereses de los ciudadanos afectados por dichos instrumentos.

b) Como los mayores interesados en la prosperidad de la localidad son sus habitantes la elaboración de cualquier planeamiento[53] debe estar encaminada a salvaguardar su interés o intereses. Luego, a éste (o éstos) se le ha llamado: interés general[54], o lo que es lo mismo interés de la sociedad en su

---

J.M. (Dir.), 2005, *Hacia un nuevo urbanismo*. Curso sobre ordenación del espacio y régimen del suelo. Tomo I, Fundación de Estudios Inmobiliarios, Madrid.

[51] Sobre la racionalidad del hacer humano como razón técnica para modificar el entorno consultar Rorty, R., 1992, p. 81; también puede verse Queralto, R., 1994; Agazzi, E., 1996, pp. 208 y ss.

[52] Con referencia este particular ver Fernández, T.R. 2004:50 y 62.

[53] Así como la legislación que afecte directamente las relaciones de naturaleza semejante.

[54] Para tener una visión más concreta de las razones de "Interés General" o "Bien Común" que sustentan cualquier intervención pública territorial -justificaciones que pueden ser enunciadas explícita (por ejemplo en la legislación) o tácitamente a través del desarrollo técnico e implementación práctica de la normativa en los Planes Generales, aún cuando no se haga mención de dichos argumentos- puede verse Constitución Española; REAL DECRETO LEGISLATIVO 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo; Ley 16/2005, de 30 de diciembre, Urbanística Valenciana; Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía; Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid,; Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura; Constitución de la República de Cuba; Constituição da República Portuguesa Decreto -Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro, Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Territorio; Plan General de Ordenación Urbanística de Huelva; Plan General de Ordenación Urbanística de Sevilla; Plan General Municipal de Ordenación de Oviedo; Plano Director Municipal de Vila Nova de Gaia; Plan Maestro para la Revitalización Integral de la

generalidad. En otras palabras, en las normas y planes que rigen el desarrollo urbanístico de los municipios subyacen razones de interés general. Por lo tanto, el planeamiento urbano va encaminado a satisfacer los intereses y garantizar el bienestar de los ciudadanos. De ahí que, el citado término expresa, o debe expresar, el consenso social a través de un órgano de poder que representa los intereses y voluntad social, presupuesto que lo legitima y también limita. Toda vez que, si la administración se aparta de lo consensuado, entonces, se estaría extralimitando de sus facultades, generando un acto ilegítimo y contrario a su cometido. No obstante, existen restricciones, no sólo éticas, sino también normativas, a la interpretación del interés público. El gobierno local está obligado a incorporar ciertos parámetros que son considerados esenciales en la protección de estos intereses[55]. En este caso, y como diría López Aranguren, J.L. (1996:142) el derecho se encargaría de moralizar el poder.

c) Cuando se hace referencia a estos conceptos se está diciendo que la razón que fundamenta la decisión político-administrativa es un criterio ético (subjetivo: intereses de un sujeto general) y político que se materializa en una norma jurídica (planeamiento urbanístico). En consecuencia, lo que justifica la actuación de la autoridad local (tanto las soluciones técnicas como las discrecionales) para conseguir su cometido es una cuestión de "deber ser" en las relaciones sociales. De esto se sigue que la Administración al pretender la transformación adecuada de la urbe presupone su *deber ser, o crecer,* implícito en la planificación urbanística[56] como modelo territorial, el cual no contiene sólo criterios técnicos de ordenación, sino también la decisión ético-política; así, este no tiene otro fundamento que el interés general. También podríamos

---

Habana Vieja; Plano Diretor Municipal de Faro; Plano Diretor Municipal do Porto. Regulamento; Plano Diretor Municipal, Sintra. Relatorio; Plan General de Ordenación Urbana del municipio de Arnuero. Aprobación inicial de la Memoria Información y Ordenación, TOMO I y II; Revisión-Adaptación del Plan General de Ordenación Urbanística de Isla Cristina. Diciembre 2012; Documentos Texto Preavance 2012. Revisión del Plan General de Ordenación Urbanística. Madrid; Revisión del Plan General de Valencia Memoria Informativa. Versión preliminar; Plano Director Municipal. Machico. Processo de Revisão. También puede verse Capel, H., 2003:14 y 16; Terán Troyano, F., en Capel, H., 2003:268 y 271; Dos Reis Condesso, F. 2004:100.

[55] Ejemplo de ello son los estándares urbanísticos.

[56] Al tener los planes de ordenación urbana naturaleza normativa, de derecho público (de lo que deviene su obligatorio cumplimiento), podríamos suponer que es susceptible de materializarse lo que consideremos como acorde a nuestras perspectivas canalizadas por el ente público-administrativo. Sin embargo, sus determinaciones están condicionadas en gran medida por cuestiones puramente técnicas, económicas y naturales presentes en el espacio geofísico de los territorios. Trayendo consigo que no todo lo que queremos que se haga sea viable.

expresarlo de este otro modo, la ciudad *debe transformarse* en virtud del interés general de sus ciudadanos, cuyas expectativas de lo que será la urbe se conciben a través del *corpus* de un Plan General de Ordenación Urbana.

d) Ahora bien, ¿qué o cuál es el interés general y quién lo determina? Según Parejo Alfonso, L. (2003:769 y 771) el concepto de interés general es "abstracto y formal" o, como dijeran García de Enterría, E. (1996:71) y Delgado Barrio, J. (1993:22-23) al hilo con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Español en la Sentencia 68/1984, es un "concepto indeterminado". Aunque también se le ha tildado por Franch i Saguer, M. (2013:406), citando al Consejo de Estado Francés, de "a menudo invocado y poco definido"[57]. En todo caso, los calificativos coinciden en la imprecisión del concepto, pues su definición no viene dada por el legislador, la doctrina ni la jurisprudencia. El concepto de interés general permanece como un concepto jurídico indeterminado que ha de ser concretado en cada caso por la Administración pertinente. De ahí que es el órgano actuante quien define en cada caso lo que ha de entenderse como tal. De esto se colige que al ser un criterio que se materializa en el orden técnico es con el Plan de Ordenación Urbana que se determina y protege lo que debe entenderse como interés general. Sin embargo, dicho concepto legalmente indeterminado se reconoce como susceptible una única solución justa.

e) Como sostienen García de Enterría, E. (1996:83 y ss.) y Delgado Barrio, J. (1993:22-23) siguiendo la doctrina alemana, el órgano administrativo no tiene margen a la discrecionalidad pues la concreción del interés general está sujeto a una única solución justa[58]. Eso significa que a pesar de concretarse técnicamente a través de las decisiones especificas del planeamiento, lo que está detrás de esa decisión, lo que la fundamenta, remite a criterios éticos, políticos y jusfilosóficos en su determinación: "la justicia o lo justo"; y quien decide si es justa o no la decisión es la administración (aunque pueda ser impugnada en sede judicial). Luego, su contenido es de orden, al

[57] Sobre la indeterminación de este término (que no significa indeterminable) puede consultarse también Aguilar Valdés, O., 2011: 592 y ss; Beltrán de Felipe, M., 1995:38 y ss.; Comisión de las Comunidades Europeas, 2003:7 y 8; Comisión de las Comunidades Europeas, 2004:24; Garcés Sanagustín, A., 2013:3; García de Enterría, E., y Fernández, T.R., 1974:467 y ss.; Minnicelli, A., 2012:212 y ss.; Parejo Alfonso, L., 2003:769 y ss.; Rey, A., 2008:177; Fernández, T.R., 1994:51 y ss.

[58] También puede verse García de Enterría, E., y Fernández, T.R., 1974:468 y ss.

menos en alguna medida, práctico (ético). Al respecto hay dos elementos claves en el análisis: la determinación y el sujeto que determina.

e. I) Respecto a la decisión o determinación observamos lo siguiente: la planificación urbanística tiene naturaleza técnica y es éticamente neutral. Ahora, teniendo en cuenta que el sujeto en cuestión (Administración) actúa para modificar el entorno, entonces su actuación se sitúa en el ámbito de la praxis, cuyo contenido remite -como vimos hace un momento- a criterios ético-jurídicos y políticos no determinados legalmente. Llegados a este punto, advertimos que la neutralidad ética asociada a la técnica no se equipara a la decisión de cómo usar el comentado instrumento. La decisión de cómo usarlo es una cuestión práctica. Por ende, tanto la decisión en sí misma como su contenido (que debe corresponder a la concreción de los intereses generales), van a tener un contenido extrajurídico, a pesar de estar enmarcados en una norma que establece sus límites. Por tanto, de un lado tenemos una decisión práctica y de otro una cuestión técnica. De ser así, se manifiesta claramente la remisión a la cuestión ética. Por ejemplo, a la hora de clasificar el suelo la decisión final, a pesar de tener carácter técnico, tendrá una finalidad determinada, responder a los intereses de los ciudadanos.

e. II) Con respecto al sujeto que determina o decide, y en cuanto a nuestro objeto de estudio se refiere, encontramos que la concepción que la administración tenga sobre los intereses generales va a jugar un papel fundamental; siendo dicha representación lo que va a soportar su contenido. Por tanto, es necesario dilucidar qué tipo de ética permanecería en el sustrato de las decisiones administrativas locales materializadas en el plan de ordenación urbanística. En este sentido partimos del origen de la decisión misma, o sea, quién decide qué ha de entenderse por interés general y, en consecuencia, el bien común. Desde luego este punto implica el fundamento y origen de la decisión, pues de invocarse una ética subjetiva que justifique lo que ha de entenderse como interés general tendrá unas consecuencias, pero de fundamentarse en una ética objetiva los resultados pueden ser otros. Significa esto que de ser el contenido ético de la decisión de naturaleza subjetiva, entonces quien va a determinar la única solución justa (de la que hablaba García de Enterría) lo hará de modo auto-referenciado, en consecuencia, incuestionable por ser la propia Administración quien determina

auto-comprensivamente lo justo[59]. Sin embargo, de ser objetiva, a pesar de ser la Administración quien concrete lo que va a entenderse por interés general no lo hará en base a lo que ella misma considere, sino en base a una ética que le trasciende, positivada en las normas jurídicas, con lo cual sería objetivable, contrastable y, en consecuencia, cuestionable (con mayor razón) vía judicial.

A este respecto se puede argumentar que a la hora de determinar el interés general en la planificación urbanística -de cualquier municipio- el órgano administrativo va a regirse por criterios económicos, demográficos, de equilibrio territorial, ambientales, etc. Sin embargo, al sostener este tipo de argumentos se pasa por alto el carácter propio del planeamiento. No podemos olvidar que la planificación urbanística es una herramienta, un instrumento o medio para transformar el territorio. Por lo tanto, no se justifica por sí misma, sino que se fundamenta en los intereses de la población. La teleología o finalidad del planeamiento está dada por la necesidad de satisfacer los intereses generales. O sea, la herramienta llamada "Plan de Ordenación Urbana" es un medio para alcanzar determinados fines, identificados éstos con los intereses de la población. De ahí que la utilización del Plan se haga en función de esos fines, y la utilización del citado instrumento tiene que corresponderse con tal finalidad, siendo una muestra de ello la vital importancia que se le adjudica a la motivación del planeamiento[60].

Es importante destacar que aquellos que se apoyan en los criterios técnicos mencionados para justificar el Plan no realizan la distinción entre la racionalidad instrumental (propia del Plan como herramienta) y la racionalidad práctica (propia de la ética y que funda las decisiones a tomar y que van a materializarse a través de la técnica). Con tal argumentación se rompe la necesaria implicación que debe haber entre la racionalidad práctica y la instrumental. Dando al traste con la cuestión práctica pues es una demanda social y legal que la cuestión teleológico-moral esté contenida en la determinación técnica.

---

[59] A este respecto resultan esenciales las justificaciones teóricas expuestas, por ejemplo, por Atienza, M., 1995:9 y ss., y Fernández, T.R., 1994 sobre la estatalización del derecho y una nítida separación de poderes y escaso control de la discrecionalidad administrativa por parte de los tribunales, que es lo que implicaría la postura subjetivista comentada; lo cual después de la 2ª Guerra Mundial mutó para convertirse en un estado menos liberal y más social. Por tanto, más inclinado al control judicial del actuar administrativo para evitar arbitrariedades.

[60] Al respecto puede consultarse Delgado Barrio, J., 1993:22-23; Fernández, T.R., 1994:87-88 y 164 y ss.

Este argumento sobre la falta de justificación axiológica en las decisiones político-administrativas suele desfigurarse desde dos perspectivas. La primera -y a la cual se ha hecho referencia- desde la retórica política. Esto es constatable por la reiteración del argumento de que cada una de las decisiones están destinadas a satisfacer el interés general[61] -y que vemos en la introducción de los planeamientos y en la legislación pertinente[62]-, aunque luego las decisiones contenidas en el Plan sólo beneficien a un sector específico de la población y afecte al resto. La segunda, más elaborada desde el punto de vista teórico y sostenida, por ejemplo, por Parejo Alfonso, L. (2003:769 y ss.) y Beltrán de Felipe, M. (1995:255 y ss.), podemos encontrarla en la subjetividad-formalista de la cual está dotada la Administración en la determinación de estos intereses. Ya que, según ellos, las decisiones estarían justificadas por el hecho de ser la Administración –como órgano encargado de gestionar los recursos de la sociedad- la legitimada para tomar este tipo de decisiones, encontrando únicamente alguna causa de impugnación cuando el órgano jurisdiccional considere materialmente vulnerada la justicia de la decisión. Luego, a pesar de la posibilidad de control por parte de los tribunales de tales decisiones, asumir una postura subjetivista implica un grado de control mucho menor (en cuanto a intensidad se refiere) sobre el actuar de la Administración (Beltrán de Felipe, M., 1995:241 y 255 y ss.).

Sin embargo, también es necesario señalar que en el lado opuesto se encuentran autores como los citados García de Enterría, E., Tomás R. Fernández, Delgado Barrio, J., y Atienza, M.[63], que abogan por una postura objetivista. O sea, que la justeza de la decisión administrativa no parte ni se justifica por el mero hecho de que sea la Administración quien la tome, sino que a pesar de ser el órgano administrativo el destinado legalmente a determinarla en primer lugar, es posible que dicha justicia sea comprobable mediante elementos distintos y objetivos ajenos al criterio único administrativo. En otras palabras, que la justicia de la decisión sería heterónoma a la Administración y no subjetiva y autónoma como expresan los otros autores. Consecuencia de ello sería una mayor intensidad en el control del actuar administrativo.

No obstante, es oportuno hacer notar que aunque la determinación del interés general se materialice en una decisión técnica, su causa, aquello que la

[61] Muy significativa resulta la denuncia que hace al respecto Dos Reis Condesso, 2011.
[62] Véase la nota al pie nº 32.
[63] Véase Atienza, M., 1995; Delgado Barrio, J., 1993; García de Enterría, E., 1996; García de Enterría, E. y Fernández, T.R., 1974:467 y ss.

fundamenta (o en sentido original: la funda) es una cuestión de justicia. Por consiguiente, ampliamente debatida y objeto central de la política, de la ética (como filosofía práctica) y la iusfilosofía. En consecuencia, la Administración (y el órgano jurisdiccional en su caso) a la hora de determinar el interés general debería ser coherente en su concreción y justificar éticamente su decisión, no sólo jurídica y técnicamente. Y cuando decimos justificar[64] no nos referimos a excusar, ni a describir qué se ha hecho, sino el por qué, qué motivos han amparado la decisión; sirviéndose de la base y conexión que debe existir entre la complejidad de la realidad social y la determinación en sí misma. Esto implica tanto la coherencia lógico-formal interna de la proposición, o que sea coherente en sí misma, como la relación no contradictoria entre los hechos y la realidad material y social que sostiene la concreción del interés general, o como también se le conoce, su coherencia externa.

Ahora bien, partiendo de las implicaciones éticas de la decisión administrativa es necesario preguntarse, ¿qué está primero, los intereses o la moral? ¿Nos interesa algo porque es bueno, o al contrario, algo es bueno porque nos interesa? En el núcleo de este dilema se encuentran el subjetivismo y el objetivismo ético. Considerar que algo es bueno porque nos interesa es, en esencia, el subjetivismo ético. Al contrario, considerar que algo es bueno y por eso nos interesa es el fundamento objetivista[65]. Discernir en tal asunto es de suma importancia para determinar si la decisión administrativa es buena. Luego, ¿materializamos una decisión en el planeamiento porque es de acuerdo a los intereses generales y por eso es buena, o porque es buena nos interesa y por ello da sentido a nuestros intereses generales y la llevamos al planeamiento?

[64] Sobre la justificación puede consultarse Atienza, M., 2003:4 y ss.

[65] Sin embargo, podríamos preguntarnos qué motiva la acción primera que lleva a ver que ese algo es bueno y por eso la secundamos. En ese caso, hablamos de la motivación primera y prescindimos de ella pues puede ser cualquiera. Alguien puede verse motivado por intereses viles o buenos, u obrar de modo desinteresado, luego, la sociedad valora tales conductas y adjudica juicios de valor, y serían esos precisamente los que marcan las pautas sobre lo bueno y lo malo y luego obrar en consecuencia.

3.3.1. El Interés General y las Teorías Subjetivas

Dentro del subjetivismo[66] como auto-referencia de lo justo, lo correcto, lo bueno y lo malo o lo que constituye aquello que nos interesa, vamos a encontrar la autonomía como eje central en la construcción ética y política. O sea, que la validez del juicio moral y político sólo existe en referencia al sujeto que juzga y, por tanto, no es susceptible de objetivación, verdad o falsedad. En este caso lo esencial es que el sujeto (general: sociedad, o, particular: individuo) es el único legitimado para dotarse a sí mismo de las pautas de comportamiento necesarias y éstas no existen sino en dependencia de éste. Esta referencia de análisis trae consigo que lo importante a la hora de estructurar nuestro texto no sea la corriente filosófica a la cual se adscribe el autor en cuestión, sino su actitud ante la posible subjetivación u objetivación de la moral. En este sentido, tenemos desde los sujetos individuales y autónomos invocados por pragmatistas y analíticos, por ejemplo, hasta los sujetos generales de los contractualistas, cuya construcción teórica ha jugado un papel esencial en la filosofía política, el derecho y la construcción del concepto de interés general.

3.3.1.1. Contractualismo

Los contractualistas perciben o construyen la ética desde postulados socio-deontológicos. Lo importante para esta corriente sería determinar lo correcto para la sociedad sin contenidos éticos finalistas. Sólo correspondería al conjunto desarrollar una ética basada en ciertas normas formales que no dicen qué es lo bueno, pero sí qué es aquello correcto y que pueda formalizar y uniformar, de acuerdo a ciertos mínimos, las concepciones éticas auto-comprendidas de modo autónomo por la sociedad. Y cuyo contenido no sería asimilable de forma trascendental a la sociedad misma sino que dependería del acuerdo alcanzado al respecto por el sujeto general “sociedad”.

En esta línea se inscriben las primeras explicitaciones sobre el interés general, sentando las bases de una subjetividad secular sobre la que se instituye de cierto modo lo que se concibe como aquello a construir consensuadamente y que conforma lo mejor para todos. De suerte que es con

[66] Sobre el subjetivismo puede consultarse, por ejemplo, Agazzi, E., 1992:354-355; Bunge, M., 1996c:455 y ss.; Singer, P., 1991:581 y ss.

Jean Jacques Rousseau en el siglo XVIII que surge la primera teorización de la idea de voluntad general como manifestación consensuada y expresión de aquello que más interesaba a la sociedad que se instituyera en norma y objetivo de la actividad política. Eso, según Rousseau, sólo es posible a través de un pacto en el que todos los individuos acuerden, en igualdad de condiciones[67], dotarse de ciertas leyes que garanticen el respeto a la voluntad general, y en las cuales se establezcan sus derechos de acuerdo a la decisión de la mayoría[68]. Según este autor, el individuo como tal se desvincula voluntariamente de las formas de relación interindividuales para someterse por consentimiento libre a la obediencia a las leyes determinadas por una voluntad general. Así, aunque cada individuo pueda tener la suya propia, contraria o disconforme con la general, ya que "su interés particular puede hablarle de un modo completamente distinto de como lo hace el interés común"[69], su naturaleza de ciudadano le puede llevar a considerar lo que es su deber como tal y asumir esa voluntad general como suya.

Este autor está considerado como medular en la metamorfosis teórica (y también práctica) que sufre el orden político-social en occidente a partir del siglo XVIII (Federico Gadea, W., 2002:264-265). Resulta notable que su teoría del contrato social marcó la Revolución Francesa. La voluntad general y la igualdad de los hombres que propugnaba en su tesis tuvieron una peculiar repercusión en dicha gesta, al punto que formó parte de su esencia político-jurídica y discursiva. Tal repercusión alcanzó su postura que, incluso, sirvió de base jurídica del comentado suceso (Luis Vigo, R. 1983:98). Con todas las consecuencias que ello podía ocasionar.

Es indudable que Rousseau procura con su principal obra[70] proponer una determinada forma asociativa por la que el hombre recupere las ventajas que gozaba en el estado natural (Luis Vigo, R., 1983:100). Según él, la sociedad sólo tiene sentido civilizatorio a partir del acuerdo entre sus miembros, a cuyo pacto lo llamó "contrato social". Por tanto, sólo con esa convención se consagraría la libertad e igualdad de los hombres como mayor

[67] Da la impresión que Rousseau presenta una especial inclinación por un modelo de participación política de inspiración griega. Con una opinión similar, aunque más radical, puede verse a Verdross para quien Rousseau pretendía regresar al modelo de la ciudad-estado de la antigüedad griega, al respecto consultar Verdross, A., 1958:200.

[68] "Precisamente porque la fuerza de las cosas tiende siempre a destruir la igualdad es por lo que la fuerza de la legislación debe siempre pretender mantenerla" Rousseau, J.J., 1998:83.

[69] Rousseau, J.J., 1998:51.

[70] Véase: Rousseau, J.J., 1998, *Contrato Social*. Traducción de: de los Ríos, F., Colección Centenario, Editorial Espasa Calpe S.A., Madrid, España.

bien de todos, en función de la autodeterminación de la sociedad (Rousseau, J.J., 1998:83).

No obstante, después del contractualismo rousseauniano se produce con Inmanuel Kant (Siglo XVIII y principios del XIX) un discurso contractualista también pero con bases epistemológicas y ético-formales muy elaboradas. Postuló que era posible, utilizando sólo el entendimiento y *a priori*, llegar a determinados presupuestos formales que permitieran establecer de antemano las normas morales necesarias para mantener una conducta correcta. Justificación a la que no le atribuyó naturaleza teleológica de ningún tipo, sino que dicha razón práctica se constituía en una fórmula procedimental accesible mediante el intelecto y que ponía énfasis en el deber como categoría fundamental. La autonomía en Kant se basa principalmente en aportar una justificación racional, formal y apriorística de la ética. Plantea que la regla de la moralidad no enseña el contenido de lo que debemos hacer, sino cuáles son las fórmulas para determinar nuestro comportamiento partiendo del deber que se evidencia tras identificar dichas normas. Y como consecuencia de dicha formalidad sostiene la universalización de las pautas morales. Precisamente por ello, el subjetivismo kantiano es un tanto difuso -aunque cierto- pues pretende separarse de todo relativismo (el cual suele asociarse al subjetivismo) a través de su trascendentalismo e imperativo categórico[71] como formalización universalizable. Sin embargo, la autonomía del sujeto como ente libre para autodeterminar lo correcto en cuanto al deber remite al sujeto como único juzgador ético.

Para Kant, criticando al subjetivismo derivado del empirismo, si el entendimiento por sí es capaz de acceder a determinadas reglas de conducta, formales y susceptibles de convertirse en ley universal, entonces, sólo tras corromperse por inclinaciones subjetivas y contingentes podría errar. Ya que, *a priori*, el individuo puede conocer de qué modo debe comportarse, y actuar en consecuencia. Así, la ley universal proporcionaría acciones unánimes, libres y necesarias, por tanto, intrínsecamente buenas para todos. De esto se sigue que el imperativo kantiano propone las bases para la acción de todos los hombres en el seno privado, pero también en su comportamiento público o en sociedad. Por ello, la razón práctica prescribe la conducta ética del sujeto,

[71] "O*bra sólo según aquella máxima que puedas querer que se convierta, al mismo tiempo, en ley universal"* Kant, I., 1990:92.

siendo moral la conformidad de las acciones con la máxima universalizada (Kant, I., 1988:81).

En concreto, para Kant (1988:236-237) la regla formal trasciende el ámbito particular y llega al marco de convivencia común. Fija obligaciones éticas y jurídicas estableciendo ciertos límites a la conducta humana con el objeto de conseguir el bien de la comunidad, el cual depende de la coherencia del obrar humano con el imperativo, y apoyándose además en la equidad e imparcialidad que le proporciona dicha fórmula…"el respeto al *derecho* de los seres humanos… es un deber imperativo *incondicionado*" (Kant, I., 2011:93), a la vez que un acto de libertad y bondad.

No obstante, nada de esto sería posible sin la debida organización de la sociedad. Para ello sería necesario un consenso que permitiese la participación voluntaria de los hombres y su unión a través de vínculos obligatorios que hagan viable la convivencia. De este modo, Kant se inserta en la tradición contractualista[72] que inicia Rousseau y que tanto le influenciara. Proponiendo que el contrato original estuviese determinado por los objetivos de los contratantes, entre los cuales está -en busca de conformar una sociedad viable- pactar una constitución, un sistema de leyes que garantice la concordia. Por tanto, el acto de voluntad general por el que se constituiría un pueblo civilizado (Kant, I. 2011:47) -sometido cada individuo de modo voluntario, libre e igual a la legislación común- sería la manifestación social de la adhesión ciudadana a la ley moral universal.

La finalidad del pacto social estaría dada por un acuerdo por la libertad de los hombres, regida por el imperativo categórico hecho extensivo a los fines de la política. Luego, el formalismo kantiano propone un contrato que sea suficiente por sí para dotar a la sociedad de normas, las cuales presume -debido a la participación voluntaria de los hombres- constituirían la solución correcta.

En la segunda mitad del Siglo XX el contractualismo es retomado por un jusfilósofo norteamericano, John Rawls[73], el cual le imprime un nuevo sello y construye un neocontractualismo o constructivismo liberal. Para este autor los problemas morales exceden claramente la esfera privada y se consagran en la praxis diaria de las relaciones sociales. El bien, elemento de gran importancia en la tesis rawlsiana, no surge como finalidad última de la persona o sociedad.

[72] Con igual opinión puede verse, por ejemplo, a Lazos, E., 2009:117 y ss.
[73] 1921-2002.

Al contrario, como elemento ético fundamental debe estar presente para que haya una correcta inclinación a la justicia y la protección de los intereses legítimos de los individuos, sirviendo así de sustento a la viabilidad de las interacciones entre los hombres. Este consistiría, pues, en la existencia de fines últimos compartidos que inclinan a los miembros de la sociedad a cierto tipo de complicidad afectivo-moral que favorece la convivencia (Rawls, J., 2002:203).

Partiendo de esta base, Rawls desarrolla una teoría moral sistemática[74] que se origina con los vínculos intersubjetivos y explica las articulaciones existentes entre ética y derecho como sostenes de las relaciones sociales. De ahí que para él resulta inequívoco que el objetivo de la justicia es un asunto netamente práctico[75], llevándolo a restar importancia al grado de veracidad de los planteamientos y ponderar la factibilidad del acuerdo político. Asimismo busca separarse de cualquier pretensión de validez universal y colocarse en un espacio -como él mismo llama- de tolerancia. Por ello concibe a la justicia como un asunto de naturaleza político-moral (Rawls, J., 2002:188), destinada a estructurar las instituciones democráticas que vertebran la sociedad y posibilitan la cooperación social (Rawls, J., 2002:189-190).

Ahora bien, Rawls sostiene que, a pesar de las conformidades palpables, existen serios desacuerdos en cuanto a la realización de los valores de libertad e igualdad (Rawls, J., 2002:193), lo que evidenciaría la imposibilidad de extraer principios de justicia de consensos fácticos. Por lo tanto, luego de arribar a tales conclusiones mantiene, apoyado en cierta intuición, que la sociedad puede constituirse (y, según él, de hecho las democracias occidentales de alguna manera lo hacen) como "un sistema justo de cooperación entre personas libres e iguales" (Rawls, J., 2002:200)[76]. Pero para lograrlo del mejor modo posible y buscando ponderar la autonomía individual como principal rasgo de las sociedades democráticas (liberales) recrea una especie de contrato ideal entre sujetos ideales, completamente imparciales desde lo ideal también, que preserven al máximo dicho valor. Ya que, según él, no podían extraerse principios de justicia de la realidad concreta, podría realizarse un ejercicio intelectual e hipotético[77], mediante el cual los citados

[74] Cortina, A., 1986:87.
[75] Véase Rawls, J., 2002:197-198.
[76] También puede verse Rawls, J., 2002:188, 191, 204 y Cortina, A., 1986:87.
[77] Véase Rawls, J., 1971:29.

sujetos se colocarían en una cierta "posición original"[78] cubiertos por un "velo de ignorancia" que les permitiera, sin ningún tipo de inclinaciones parciales derivadas de intereses particulares -precisamente por verse imposibilitados de ninguna inclinación egoísta debido a su ignorancia de sí mismos y su historia- llegar a una solución completamente justa y moral[79] para reglar la sociedad. Para Rawls dicho ejercicio tiene un sentido muy claro: el velo haría posible escoger en condiciones de igualdad los principios que informarían la sociedad y la justicia. Siendo esa igualdad teórica la que debe servir de paradigma para las sociedades democrático-liberales.

Una de las claves de la tesis de Rawls para separarse de las pretensiones de validez universal es el carácter participado de las normas sociales. Su construcción desde posiciones de igualdad garantizaría la tolerancia necesaria para facilitar la convivencia al margen de cualquier tipo de supremacía particularista que pueda romper la equidad social y atentar contra la libertad de los iguales. Para este autor (Rawls, J., 1997:9), su tesis supone formas convencionales de organización social ajenas a principios definitivos. Subordinando las reglas de la estructura social a las singularidades de cada sistema social particular -lo que las hace contingentes- ajustándose a los roles propios de cada comunidad o pueblo y frente a cada caso en cuestión, y no derivados de ningún principio predeterminado. Por tanto, la norma sería fruto de las circunstancias específicas y los sujetos que las crean (Rawls, J., 1997:9).

3.3.1.2. Utilitarismo

Dentro de los distintos tipos de subjetivismo se encuentran las tesis utilitaristas, descollando de modo singular la de Stuart Mill[80] en el siglo XIX, el cual remite al contenido de la regla moral. Esta corriente, que propugna un hedonismo universalista, sienta las bases para dirigir la mirada hacia los individuos, y sus necesidades, como partes de la sociedad, pero también como sujetos individuales, prestando atención a la conveniencia ética de la acción. Esta postura se levanta sobre su sentido teleológico. El contenido de lo bueno

[78] Sobre la posición original véase Rawls, J., 2002:204 y ss.
[79] Cortina, A., 1986:95.
[80] En este apartado (por cuestiones de espacio) sólo haremos énfasis en el utilitarismo de Mill por resultar el más representativo de dicha corriente. No obstante, también resultó significativo el trabajo de su predecesor en esta línea de pensamiento, el jusfilósofo Jeremy Bentham.

está dado por una finalidad: la felicidad. Pero dicho contenido depende de las condiciones concretas de lo que la sociedad considere como los fines deseables y que constituyen aquellos intereses a alcanzar porque los presuponen.

Mill se mostró fuertemente inclinado a proporcionar las pautas de una moral que fuese identificada con su aplicabilidad y obtención de resultados prácticos. De hecho, su afán de garantizar tal postulado lo llevó a identificarla con la utilidad. No con la interpretación de ésta asociada a un mero instrumentalismo, sino a considerar a la filosofía práctica como un medio para conseguir una finalidad definida y querida. Así le atribuye tal naturaleza al considerar al utilitarismo como "la apelación suprema de toda cuestión ética" (Mill, J.S., 2011:24) y la vía idónea para acceder a las cosas buenas en sí, asignando esa bondad intrínseca a la felicidad[81]. O sea, su doctrina estaba encaminada a la consecución de la felicidad personal y social[82], cuyas reglas las concebía fuertemente asociadas o fundadas en los intereses del hombre como ser perfectible (Mill, J.S., 2011:24). Por tanto, para este filósofo la eticidad de las acciones estaría dada en la medida en que tienden a promover la felicidad, y la falta de ética en caso contrario. Identificando a la felicidad con el placer y la ausencia de dolor, así como por infelicidad el dolor y la falta de placer (Mill, J.S., 1984:45-46).

Asimismo, Mill sostiene la necesidad que "las leyes y organizaciones sociales armonicen en lo posible la felicidad o (como en términos prácticos podría denominarse) los intereses de cada individuo con los intereses del conjunto" (Mill, J.S., 1984:61). Adviértase, pues, que dicho autor deja a un lado la ambigüedad y vaguedad del término "felicidad" para sustituirlo por "intereses", el cual también resulta mutable, específico de cada momento y carente de un referente axiológico rígido. Eso hace que se presente la ética utilitarista como una ética de intereses no muy distinta del interés general pues se conforma de los placeres particulares en su "armonía" con los del conjunto, reconfigurados en dependencia de las circunstancias y actores. Establece, además, un límite en dos sentidos, el bienestar o interés particular no debe contravenir los intereses generales, pero tampoco sería justo que los intereses generales anulasen a los particulares. Propone el máximo de felicidad para el

[81] Mill, J.S, 1984:42.
[82] De ahí que su doctrina sea calificada como hedonista y universalista, pues, como se indica y según el propio autor, se trata tanto de la felicidad de los sujetos como de toda la sociedad en su conjunto Mill, J.S., 1984:61.

mayor número de personas, siempre que esa búsqueda de la felicidad no redunde en daño o cause dolor a nadie[83].

3.3.1.3. La filosofía analítica

En este sentido debería hablarse con mayor propiedad de una metaética. Por tanto, la cuestión de los fundamentos pasaría a un segundo plano primando el análisis lingüístico sobre el estudio de la moral. Al respecto, se declara el sinsentido de la ética como acto lingüístico erróneamente estructurado y, en su lugar, se presuponen los deseos particulares de los sujetos y sus concepciones individuales como parámetros del bien y los intereses a consolidar. De hecho, según los filósofos analíticos, cuyo signo de identidad filosófica es el empleo de la lógica y la presunción del dato moral (Agazzi, E., 1992:358), emparentándose así con los positivistas, refieren que en la filosofía práctica cuando hablamos de principios éticos, en realidad, sólo lo hacemos en función de cómo desearíamos que se comportaran las personas. Ya que de esa manera sería dicho comportamiento coherente con nuestras preferencias.

Se ubica de este modo al sujeto evaluador en cada uno de nosotros; cambiando de esta manera el referente, se transformarían los presupuestos éticos de enjuiciamiento de la conducta humana. La críticas que sostienen estos autores siguen en parte la línea de la imposibilidad de derivar reglas de *deber* del *ser*, y viceversa, o derivar juicios analíticos de juicios sintéticos o a la inversa, en línea con la denuncia realizada por Moore como una falacia. Si atendemos a sus planteamientos, veremos que del comportamiento efectivo de los seres humanos -al referirse a juicios sintéticos o hechos (susceptibles de comprobación, verdad o falsedad)- no cabe deducir la manera en que éstos deben conducirse. Toda vez que dicha valoración se corresponde con juicios analíticos y éstos no son susceptibles de comprobación por ser tautológicos. Pero tampoco a la inversa, o sea, de los supuestos parámetros o reglas de comportamiento no se sigue que consiguientemente debamos actuar de acuerdo a ellos, ya que no hay regla lógica o natural que lo justifique.

[83] Argumento contrario al sostenido por Rousseau que identificaba la legitimidad de los fines a la correspondencia de estos con los de las mayorías, o con el criterio kantiano que los restringía a reglas formales sin contenido preciso.

Ahora bien, Wittgenstein[84], quien es coherente con la idea comentada anteriormente (Stroll, A., 2000:76 y proposición 5.43 del Tractatus), postula que entre el lenguaje y el mundo existe una relación de representación. O sea, que representamos el mundo a través de los símbolos del lenguaje, así que cada símbolo debe corresponder a un elemento simple. Y "para obtener una representación atinada de la realidad, hemos de utilizar una lógica simbólica bien formada (…) que elimine los defectos que se encuentran en el lenguaje corriente" (Stroll, A., 2000:71) Luego, "no puede haber proposiciones éticas con sentido, ya que las proposiciones éticas no describen ningún hecho del mundo, sino que valoran, y en el mundo no hay valor alguno[85]: "El sentido del mundo tiene que residir fuera de él. En el mundo todo es como es y todo sucede como sucede; *en* él no hay valor alguno, y si lo hubiera carecería de valor"[86] (6.41)" (Gómez, C., 2002:25). Para Wittgenstein los problemas éticos no eran tales, estaban fuera del mundo y era un total sinsentido planteárselos, y era de eso

[84] Es importante aclarar que Wittgenstein mantiene dos discursos a lo largo de sus estudios. Una primera etapa comprendida en la ética del "Tractatus logico-philosophicus"**,** y la cual tiene mayor coherencia con su "Conferencia sobre Ética", y otra enmarcada en sus "Investigaciones filosóficas" correspondiente a su madurez. No obstante, las ideas sobre lo ético en ambas etapas no se encuentran muy distantes. En un primer momento este autor exhortaba a "no decir lo que no puede decirse", a no incurrir en sinsentidos lógicos, o como diría Rorty, R., 1967:47, su intención era mostrar la carencia de sentido de las tesis filosóficas tradicionales atendiendo a su forma lógica. Mientras que en sus últimos años sugiere "no hacer lo que no se puede hacer", implicando ambas imposibilidades ciertas semejanzas. En sus primeros momentos veda la posibilidad de expresar el valor profundo de las cosas, en el segundo lo que no puede hacerse es (debido a que las reglas éticas no serían más que reglas de un juego acorde a ciertas circunstancias) poner de manifiesto el sentido íntimo de las acciones (Valdecantos, A., 2004:158-159). El hecho es que a lo largo de sus exposiciones Wittgenstein mantiene la misma postura sobre la falta de sentido último de la ética en un mundo reinado por hechos y descrito a través de proposiciones, ya sea por su inefabilidad, o sea porque no es más que un producto de convenciones, y roles, circunstanciales (en este sentido ver también a Rorty, R., 1967:47). Aún así, de acuerdo a mantenernos dentro de ciertos límites, acotaremos este apartado al trabajo del llamado "primer" Wittgenstein.

[85] Partiendo de esta tesis, el mundo es el conjunto de los hechos, y su sentido debe quedar fuera de él ya que en él no hay ningún valor, porque un valor no es un hecho, Arregui, J.V. 1995:261, y sólo los hechos justifican proposiciones con sentido. Al respecto véanse las siguientes proposiciones en Wittgenstein, L., 1973:

1 El mundo es todo lo que acaece.

1.1 El mundo es la totalidad de los hechos, no de las cosas.

1.11 El mundo está determinado por los hechos y por ser *todos* los hechos.

1.12 Porque la totalidad de los hechos determina lo que acaece y también lo que no acaece.

1.13 Los hechos en el espacio lógico son el mundo.

1.2 El mundo se divide en hechos

[86] Al respecto pueden verse las siguientes proposiciones del *Tractatus*:

6.4 Todas las proposiciones tienen igual valor.

6.41 El sentido del mundo debe quedar fuera del mundo. En el mundo todo es como es y sucede como sucede: *en* él no hay ningún valor, y aunque lo hubiese no tendría ningún valor.

Si hay un valor que tenga valor, debe quedar fuera de todo lo que ocurre y de todo ser-así. Pues todo lo que ocurre y todo ser-así son casuales. Lo que lo hace no casual no puede quedar en el mundo, pues de otro modo sería a su vez casual. Debe quedar fuera del mundo.

de lo que la lógica daba cuentas perfectamente. De este modo planteó límites al lenguaje y a la expresión. Se propuso, pues, delimitar la ética desde dentro, desde el análisis lingüístico porque sólo puede delimitarse lo inexpresable desde lo que puede ser expresado (Arregui, J.V., 1995:244-245). La postura de éste autor resulta mucho más comprensible desde sus presupuestos epistémicos. Sostiene que las únicas proposiciones que podrían tener un contenido de verdad eran aquellas que se refieren a hechos, y las proposiciones éticas no lo hacen. De ahí que sea posible sostener que los juicios éticos sólo pueden referirse a lo justo de un hecho como valoración personal, pero su contenido de verdad sería nulo.

3.3.1.4. Teoría de la acción comunicativa

Ya bien entrado el siglo, comienzan a observarse, al menos en occidente, una serie de cambios en las concepciones sobre la moral. Las tesis deontológicas (formalismo kantiano), finalistas (utilitarismo), metaéticas, etc., ante los sucesos históricos y científicos son de algún modo apartadas por discursos que descreen de este tipo de postulados.

Habermas[87] es uno de los autores que se apartan de las tradiciones expuestas. Considera que la racionalidad actúa según los intereses subjetivos: "la racionalidad *instrumental* responde al legítimo interés del ser humano por el control del mundo objetivado"[88]. Pero acota que, junto a ese interés *técnico,* es necesario "reconocer un *interés práctico,* que se expresa en las tradiciones culturales y en las ciencias de la cultura, esto es, una esfera de interacción *comunicativa,* que no se rige tanto por la acción orientada al éxito cuanto por la comprensión intersubjetiva" (Gómez, C., 2002:49). De hecho, la importancia que Habermas atribuye a la ética se encuentra justificada entre otras cosas por el papel que ésta puede jugar al imponer ciertos límites a la racionalidad instrumental hegemónica en la sociedad actual. Según el propio autor, si bien "las ciencias de la naturaleza nos responden a la cuestión de qué tenemos que hacer si queremos dominar técnicamente la vida, dejan de lado la cuestión de

[87] Autor contemporáneo nacido en 1929.

[88] "Esta afirmación de eficacia comporta la pretensión de que, dadas las circunstancias, los medios elegidos son los adecuados para lograr el fin propuesto. La eficacia de una acción guarda una relación interna con la verdad de los pronósticos condicionados subyacentes al plan de acción o a la regla de acción", Habermas, J., 1981:25 Sobre la crítica de Habermas a la racionalidad instrumental también puede verse Habermas, J., 1981:27.

si debemos y queremos dominarla y de si en el fondo ese dominio tiene sentido, o bien, para sus fines específicos, la dan por afirmativamente respondida de antemano" (Habermas, J., 1981:327)[89].

Según expone Cortina, A. (1986:64), Habermas ubica la legitimación de la acción, no como consecuencia de formalismos ni finalismos, sino como procedimiento. A estos efectos retoma en cierto modo el formalismo, pero no como legitimación de la conducta por la maximización de una regla, sino como procedimiento que permita someter a contradicción y consenso, entre personas libres e iguales, los argumentos y hacer universal la máxima resultante de dicho debate. Siendo, por tanto, su resultado un producto dialógico soportado por una validez intersubjetiva. En consecuencia, este diálogo sería el sustento de la racionalidad que el citado autor defiende[90].

No obstante, este filósofo es consciente de que su tesis puede entrar en contradicción con el hecho de que los acuerdos son realmente difíciles. Ya que dependen de la solución de conflictos latentes entre intereses divergentes en el seno de la sociedad. Es por ello que para Habermas[91] lo moral consistiría en la solución a esos conflictos de modo dialógico y cumpliendo condiciones de igualdad y libertad para los intervinientes. Por ende, la capacidad de decisión y autolegislación estaría en el núcleo de la ética dialógica. Luego, la actitud ante el diálogo va a encontrarse entre las diferencias y los presupuestos comunes. El hecho de compartir una cultura y una identidad implica que se forme parte de un grupo o grupos que compartan ciertos principios o finalidades y sea posible llegar al entendimiento[92]. Así tenemos que los elementos que constituyen la pretensión de validez[93] de cada cual deben contener, entre otras,

---

[89] También puede verse Habermas, J., 1981:99.
[90] Además puede consultarse a Muguerza, J., 2002:293.
[91] Véase Habermas, J., 2002:174-175.
[92] "Todo acto de entendimiento puede entenderse como parte de un proceso cooperativo de interpretación que tiene como finalidad la obtención de definiciones de la situación que puedan ser intersubjetivamente reconocidas", Habermas, J., 1981:103.
[93] Según Habermas en la acción comunicativa los intervinientes deben ofrecer sus argumentos con ciertas pretensiones de autenticidad o validez para que la comunicación pueda existir realmente. Así estas deben contener verdad proposicional, rectitud normativa y veracidad expresiva, Habermas, J., 1981:110. O con mayor precisión …"el actor que en el sentido indicado se oriente al entendimiento, tiene que plantear explícitamente con su manifestación tres pretensiones de validez, a saber: la pretensión

- de que el enunciado que hace es verdadero (o de que en efecto se cumplen las condiciones de existencia del contenido proposicional cuando éste no se afirma sino sólo se <<menciona>>);
- de que el acto de habla es correcto en relación con el contexto normativo vigente (o de que el propio contexto normativo en cumplimiento del cual ese acto se ejecuta, es legítimo), y
- de que la intención expresada por el hablante coincide realmente con lo que éste piensa", Habermas, J., 1981:144; véase también a Cortina, A., 1986:60.

rectitud normativa (apego a ciertas reglas o normas sociales, morales o legales) como uno de los presupuestos esenciales para el acuerdo[94].

Habermas, J., (2002:179) plantea que el diálogo socialmente autocompositivo exige no sólo empatía, sino también la apertura a las revisiones de sus autodescripciones y de las descripciones de los extraños. Finalmente, este tipo de aceptaciones mutuas se desmarcarían del relativismo y adoptarían un sentido epistémico.

3.3.1.5. Ética pragmática

Al margen de los sucesivos esfuerzos por fundamentar la ética (o negarla) –y, por consiguiente, justificar aquello que es bueno para todos y que está en el núcleo de los intereses generales- se alzan algunas voces que abogan por prescindir de tales argumentos. Consideran autores como Richard Rorty[95] que no tiene sentido buscar el sostén epistémico o práctico de la ética. Lo único verdaderamente importante es su eficacia[96].

Como señala Vásquez Rocca, A., (2006:28), este filósofo defiende la contingencia moral y cuestiona lo que considera un equívoco como la ética heterónoma que pone coto al comportamiento humano. Así como denuncia cualquier intento de racionalidad epistémica que exponga principios prácticos, siendo esta precisamente la que se ha desarrollado desde la ilustración hasta esta fecha. Y que, según sugiere, sólo puede servir de puente comunicativo en el ámbito geográfico que le sirve de sostén. Pero al traspasar sus fronteras se torna inútil para actuar ante las diferencias culturales, pues en ese espacio ya no se considera al otro como un igual, sino que se le deshumaniza como consecuencia de las diferencias. Por ende, aquel distinto no pertenecería a lo que se pudiera llamar la misma comunidad moral de aquel que evalúa. Realidad que daba al traste y refutaría los presupuestos kantianos, ya que cada

[94] También puede verse Habermas, J., 2002:179-180.
[95] 1931-2007.
[96] Al respecto puede consultarse Rorty, R., (1995) Derechos Humanos, Racionalidad y Sentimentalismo. En línea 05/02/2014 http://cesareslava.files.wordpress.com/2008/07/rorty-derechos-humanos-6.pdf; Rorty, R. (1992) Pragmatismo y Política. Traducción de del Águila R., Ediciones Paidós Ibérica, S.A., 1ª edición 1998, Barcelona; Rorty, R. (1991) Objetividad, relativismo y verdad. Traducción de Vigil Rubio J., Ediciones Paidós Ibérica, S.A., 1ª edición 1996, Barcelona; Rorty, R. (1989) Contingencia, ironía y solidaridad. Traducción de Sinnot, A.E., Ediciones Paidós Ibérica, S.A., 1ª edición 1991, Barcelona; Rorty, R. (1967) El giro lingüístico. Introducción y traducción de Bello, G., Ediciones Paidós Ibérica, S.A., 1ª edición 1990, Barcelona.

uno de los miembros de dichas comunidades presentaría ese atributo tan especial y necesario a Kant y que Rorty desdeña como es la "racionalidad" (Filgueiras Nodar, J.M., 2013:63)[97]. De ahí que se coloque del lado de una moralidad consensuada, que gire en torno a la búsqueda de la libertad como criterio medular de la ética.

En este sentido, asume un tipo de racionalidad asociada a la tolerancia como capacidad de convivir con las diferencias culturales de modo pacífico (Rorty, R., 1992:81-82)[98]. Lo más importante no sería, pues, qué nos distingue y nos hace repelernos mutuamente, lo fundamental sería empatizar y ser capaces de hacer al otro parte de nuestro entorno identitario.

Con estos precedentes, Rorty descree de cualquier tipo de esencialismo y universalismo moral[99]. Por tanto, defiende la idea de la puesta en valor de una moral desde posiciones de igualdad y participación, contingente y acorde a cada espacio de interacción geográfico-social y cultural, sin respuestas definitivas a los problemas éticos (Vidal Capó, A.A., 2003:82). De hecho, según expone, debería considerarse un producto histórico, de relaciones espacio-temporales y contingentes, tradicionales y arraigadas en la vida pública. Y que, por tanto, no requiere fundamentación alguna, sino que es una concepción del yo histórico y una concepción del yo como una concatenación de creencias y deseos (Rorty, R., 1991:239 y ss.)[100].

En todo caso, sólo la solidaridad como elemento clave de la ética debería ser universal, pero su universalidad estaría dada por la construcción mediante el diálogo y el incremento de la sensibilidad frente al sufrimiento ajeno y la supresión de crueldades (Vásquez Rocca, A., 2006:29). Creando vínculos entre sujetos apoyados en su empatía y en la posibilidad de acogerse e identificarse en un marco restringido, cercano en su forma y sus creencias, pero no desde la pretendida universalidad que asocia al más amplio concepto de "los seres humanos" (Vásquez Rocca, A., 2006:30). Por tanto, la moral estaría sujeta a aspectos fundamentalmente relacionales, vinculados a las necesidades de los individuos y su reconocimiento mutuo, pero no sujetas a

[97] Véase también Filgueiras Nodar, J.M., 2013:57.
[98] También puede verse Rorty, R., 1991:273.
[99] Véase Rorty, R., 1992:123; 1989:77; también Filgueiras Nodar, J.M., 2013:57-58 y sobre la negación pragmatista de los fundamentos morales puede consultarse Bueno, G., 1996:40.
[100] También Rorty, R., 1991:270-272.

obligaciones formales universales, sino de acuerdo a este reconocimiento en un entorno cercano y limitado[101].

Y es que para Rorty, la moral depende de la deliberación y el acuerdo sobre determinadas prácticas que se van construyendo en la interacción con el otro, lo cual se manifiesta a través del lenguaje y su rol protagónico en dichas relaciones. Esto trae consigo la comentada contingencia ética de este autor, que marca las identidades morales dentro del ámbito deliberativo y liberal ajeno a cualquier tipo de verdades definitivas (Rorty, R., 1989:79-80, 86, 102-103)[102]. Ahora bien, de darse estas condiciones se produciría un progreso moral asociado a la solidaridad producto de la identificación con el otro. Al ampliar el círculo de aquellos por los que sentimos empatía estaríamos aumentando el número de sujetos que consideramos iguales, lo que trae consigo el reconocimiento de nuestras dignidades a los demás que identificamos como miembros de nuestro grupo. Luego, si es posible la mutación en las distintas concepciones del yo, entonces no habría lo que Rorty llama un "yo nuclear" que contenga una esencia trascendental humana, lo que facilitaría la asimilación mutua de las diferencias. Y, por tanto, se podría producir nuestra identificación con el dolor ajeno y la solidaridad, así como reconocer al otro como uno de nosotros[103].

3.3.1.6. Algunas notas sobre el subjetivismo como fundamento del interés general

La conversión de la moral metafísico-teológica a una secularización predominante tuvo claras manifestaciones en el surgimiento del interés general como concepto ético medular. Evocando, como es fácil apreciar, a una moral fundada en los intereses de determinado grupo social, el cual apoyaba las decisiones ético-prácticas en la satisfacción de éstos como fines legítimos de la política; lo que trae consigo la asunción de una moral subjetiva[104]. Esto se pone de manifiesto sobre todo en los contractualistas, los que, a pesar de no reconocerlo abiertamente, remiten la legitimidad a una cuestión de número

[101] Al respecto puede consultarse Vidal Capó, A.A., 2003:84 y Filgueiras Nodar, J.M., 2013:59.
[102] También puede verse Rorty, R., 1991:273-274 y Vásquez Rocca, A., 2006:26-27.
[103] Al respecto puede verse Rorty, R., 1989:210-211; Filgueiras Nodar, J.M., 2013:63-64; Vásquez Rocca, A., 2006:30 y Vidal Capó, A.A., 2003:84, 89-90.
[104] Al respecto, sobre la secularización de la moral y su consecuente aparición de la concepción del interés común puede verse Camps, V. y Giner, S., 1992:34-35, y en general todo el Capítulo III.

(consenso de mayorías), aunque con matices. Así, la mayoría o grupo dominante eleva a norma ciertos intereses que van reconduciendo el comportamiento social, al menos dentro de ciertos límites, y que van a constituir las pautas "aceptadas" y elevadas a interés general. Exigibles y evidentes por sí de acuerdo a los criterios dominantes.

Ello trae consigo una oscuridad recurrente, pues el sujeto "legitimado" para determinar el interés general es el mismo que ostenta el poder (derivado de la representación de la mayoría) y lo hace de acuerdo a sus propios criterios, los que constituyen pautas obligatorias para todo el conjunto ciudadano, incluidas las minorías. De hecho, la voluntad general rousseauniana se presenta como una voluntad por encima de las particularidades, que identificaba la incoherencia de los criterios discordantes con la equivocación del disidente, ya que la voluntad general no podía incurrir en error[105]. Es evidente que el voluntarismo que emana de esa tesis se aleja de cualquier tipo de racionalidad. Rousseau apela a consensos entre intereses contrapuestos canalizados a través de la opinión mayoritaria, la cual trasluce –aparentemente- la "voluntad general"[106], como criterio de fundamentación ética y política suficiente. Y que, sin embargo, pretende hacer pasar por una voluntad desinteresada encaminada al bien común, pero de lo cual no da ninguna justificación satisfactoria[107].

[105] Rousseau, J.J., 1998:60-61, 70-71; también puede consultarse Franch i Saguer, M, 2013:408. A propósito, el modelo de "democracia directa en Suiza permitió excluir durante mucho tiempo a las mujeres de los derechos políticos, ya que el pueblo electoral (masculino) tenía la última palabra en cuestiones legislativas" (Departamento Federal de Asuntos Exteriores, 2013). Así, por mucho tiempo en Suiza, con el sistema asambleario cuyos orígenes se remontan Rousseau y su contrato social, los hombres apoyándose en su criterio mayoritario no admitieron el voto femenino hasta bien entrada la segunda mitad del siglo XX. Desde luego, como el reconocimiento de los derechos depende de aquellos que ostentan el poder, y en éste caso lo detentaban únicamente los hombres, ellos decidían en asamblea quién tenía derecho al voto y quién no; incluyéndose en ese apartado el derecho al voto por mayoría de edad, nacionalidad y cuestiones de género. En 1957 un cantón suizo permitió el voto de la mujeres, pero sólo en el año 1971 se les reconoce este derecho (Alonso, J., 2004:153; Departamento Federal de Asuntos Exteriores, 2013; Quintana Adriano, E. A., 2004:186). En votación celebrada el día 7 de febrero de 1971, dos tercios del electorado masculino votaron a favor del sufragio femenino. Sin embargo, no es hasta 1990, que la corte federal obliga al último cantón suizo a reconocer a las mujeres su derecho al sufragio, que cesa esta situación (sobre este particular puede consultarse Alonso, J., 2004:153; Agencia: "Los hombres de una comarca Suiza deciden en asamblea impedir el sufragio femenino". En Diario *El País*, 30 de abril de 1990) ¿Constituye dicha decisión mayoritaria masculina la voluntad general? De ser así, ¿las mujeres y hombres que estaban a favor del derecho al sufragio femenino, hasta el momento en que se produjo el cambio, estaban en un error del cual había que sacarlos? En caso afirmativo, ¿entonces cómo pudo producirse tal transformación en la voluntad general?

[106] En este sentido puede verse también a Muguerza, J., 2002: 294.

[107] En el mismo sentido Muguerza, J., 2002: 294.

Es importante señalar que por ejemplo con Kant, dicho consenso debe existir con un elemento esencial de partida y *a priori* como el imperativo categórico que debe determinar el consenso mismo. Sin embargo, el imperativo no señala contenidos sino sólo una fórmula que su autor presupone sería garantía de igualdad. Pero las reglas modales por sí mismas no brindan soluciones de fondo. Para Kant, la noción de deber es tan formal que puede dársele casi cualquier contenido, quedando a nuestro arbitrio proporcionar un móvil a dicho deber cuyo fin no estaría dado por una tradición social y moral particular. Por tanto, la máxima universalizada o universalizable va a depender del sujeto juzgador y puede perfectamente querer elevar a ley universal una máxima que le favorezca[108], y así sobrevenir discrepancias que terminen resolviéndose al modo rousseauniano ya expuesto.

De otro lado tenemos el neocontractualismo de Rawls, el cual, producto de las experiencias insatisfactorias y en busca de la total igualdad, recrea un experimento intelectual que, según supone, va a garantizar la equidad plena en la sociedad. Conjetura nada justificada ya que al ser sujetos ahistóricos no tienen motivación alguna y capacidad para deliberar. Con lo cual, la elección sería sesgada por carecer de información pertinente y suficiente, lo que trae consigo que la decisión corra el riesgo de ser más arbitraria que deliberativa y racional (Henríquez, A., 2011:109). Además, para Rawls, las conclusiones legítimas tras el supuesto acuerdo original están asociadas a criterios mayoritarios, no exactamente como los de Rousseau pero conservan visos de voluntarismo numérico. En este sentido, Díaz, E., (1984:49) llama la atención una vez más y hace notar que cabe la posibilidad que lo justo no coincida con la voluntad mayoritaria. Aunque tenga que considerarse dicha voluntad como el criterio político y legislativo básico y decisivo (criterio democrático).

No obstante, con los utilitaristas pasa algo parecido. Quien determina lo que va a considerarse como placer o felicidad seguirá siendo quien ostenta el poder, pues al resultar imposible conocer una totalidad unificada de intereses en la sociedad, el sujeto encargado de la representación determinará de acuerdo a sus criterios qué es lo mejor para todos. Es cierto que Mill remite a los intereses generales como vía de control a esa determinación, pero también es cierto que el propio autor no marca las pautas de esos intereses y los deja a la casuística de los casos concretos, en cuyas circunstancias será el sujeto en

[108] Recordemos que el imperativo sigue la siguiente fórmula: "O*bra sólo según aquella máxima que puedas querer que se convierta, al mismo tiempo, en ley universal"*, Kant, I., 1990:92.

el poder quien los determinará sin más referente que su propia apreciación. Aunque esa determinación implica una interpretación de los intereses particulares. Debido a ello, los intereses generales serían la interpretación, por parte del poder, del agregado de intereses individuales. Por tanto, la determinación de estos intereses sería producto de una autoreferencia a su interpretación, y las normas éticas que se derivarían de tales criterios seguirían las mismas pautas. No obstante, el papel de los sujetos individuales como portadores de una cuota de libertad importante en la determinación de sus intereses va a generar un cierto distanciamiento entre las determinaciones unilaterales del interés general que hace el poder en su interpretación de éstos y los criterios particulares como contrapeso al poder público. A partir de lo cual Mill pretende establecer cierto equilibrio entre el poder público y la acción privada. Resulta importante señalar que la tesis de Mill fue reinterpretada por otros autores y derivó en alguna medida en la tesis de Adam Smith y el liberalismo económico[109].

Peculiar y muy interesante resulta la propuesta de la filosofía analítica, desde la cual se trata de desmitificar la moral reduciéndola a un error en la estructuración del lenguaje. Error que trata de corregirse con un lenguaje ideal que no de espacio a los equívocos de la lengua común y que nos hace creer que la ética puede regular el comportamiento social.

Sin embargo, tales reglas de un lenguaje ideal carecen de total eficacia en las relaciones concretas. Y en este sentido cabe objetar con Bunge, M. (1996:23) que "un enunciado no es moral o extramoral por su *forma* lógica sino por la *función* que desempeña en el lenguaje real". Por tanto, la tesis Wittgensteiniana, como señala Rorty, R. (1967:54 y ss.), carece de eficacia. Y, como se puede observar, en la práctica existen pautas morales que vinculan a los miembros de la sociedad, podremos asignarles un mayor o menor grado de influencia, pero es un hecho que están ahí. Luego, dicha postura no es capaz de dar cuentas del alcance efectivo que tienen las pautas morales en el comportamiento humano.

La tesis que se sostiene desde una ética discursiva como la que plantea Habermas sigue la línea de la legitimidad como producto de la autocomposición ética por la vía del diálogo, o dialógica. Sin embargo, necesita unas condiciones ideales que difícilmente se den en la práctica y que, además, de hecho no se dan, al menos en las condiciones que plantea el autor. Un claro

[109] Al respecto puede verse Franch i Saguer, M, 2013:408.

ejemplo es el planeamiento urbano de San Antonio de los Baños[110] (Cuba), el cual ni siquiera cuenta con la convocatoria popular o participación ciudadana mínima. No nos referimos a una construcción dialogada del interés general que sirva de soporte al modelo territorial y que podría constituirse como paradigma del urbanismo en España o incluso en el propio municipio de San Antonio de los Baños; nos referimos a que en la redacción de dicho planeamiento no existe ni siquiera el conocimiento público de la existencia del citado instrumento. Y esta situación se debe a que una de las condiciones esenciales del discurso habermasiano es la voluntad de diálogo en la construcción ética, política y social. Así que, evidentemente, si no existe esa voluntad de diálogo en igualdad de condiciones y de libertad, entonces carece de eficacia su propuesta.

Dejando a un lado las cuestiones de eficacia podemos pasar a otra cuestión teórica medular. Así, de acuerdo con Muguerza quien con fina ironía cuestiona a Habermas, señala como una consecuencia de su tesis el "someter" la dignidad humana a *referéndum* u otra posible variedad de la consulta popular" (Muguerza, J., 2002:299). Y como también refiere, ¿dónde están los límites a ese consenso?[111]

En último término tenemos el pragmatismo rortyano el cual también nos genera algunas dudas sobre sus implicaciones y trascendencia a los intereses. Según este autor debemos facilitar la comunicación y la empatía para favorecer una convergencia ética. Luego, no estamos seguros que la Administración cuando especifique el contenido del interés general lo haga de acuerdo a criterios pragmáticos como los que sostiene Rorty. Más allá de eso, el órgano administrativo ante las claras diferencias sociales no dialoga tratando de ampliar un círculo de lealtades cada vez mayor, sino que de acuerdo a su función "*ejecuta*". Y he ahí una de las cuestiones medulares en éste ámbito, "*ejecuta*", ¿en función de qué criterios? Ella misma los determina, tiene la función práctica de ejecutar y fundamentar su decisión pero no presenta sujeción ética alguna, sólo lo hace desde la eficacia instrumental. Y ello es perceptible desde la teoría misma. El mayor problema de las tesis subjetivistas es que no son capaces de aportar una justificación a los intereses generales, y a la ética que de ellos deriva, más allá de una auto-fundamentación en razón

[110] Véase capítulo 8.
[111] Al respecto puede verse Muguerza, J., 2002:299-300.

del origen de la decisión[112]. O sea, que la Administración, en el caso que nos ocupa, no necesitaría otra justificación en su actuación que su propio criterio, apoyado en la representación (indirecta) que ostenta. Dicho así, se evidencia el contrasentido que esto significa, y el cual es refutado por la construcción jurídica que sostiene el planeamiento[113], la cual impone razones objetivas que establecen el presupuesto de la determinación de dichos intereses. Sin embargo, encontramos la posición subjetivista en figuras como Parejo Alfonso y Beltrán de Felipe, citados anteriormente en estos mismos términos, y que sostienen la auto-justificación en la determinación de los intereses en razón del sujeto (Administración) como órgano encargado de tal asunto. En consecuencia, resultaría interesante ahondar un poco en la razón ética que subyace a estos extremos.

Con respecto a las tesis subjetivistas podemos observar que se refutan las unas a las otras (o al menos lo pretenden) y la metaética carece de eficacia (además de pretender refutar las demás). Y no encontramos en la determinación de los intereses generales nada que evoque a alguna de dichas justificaciones. Las contractualistas y las discursivas que podrían estar detrás de la concepción de interés general manejada por la doctrina se ve anulada cuando la decisión no se presenta como consensuada sino determinada unilateralmente por la Administración. Por tanto, ¿tiene sentido hablar de una ética subjetiva que justifique la decisión administrativa? Al parecer no es así, a pesar que cierto sector de la doctrina la sugiera; pero como puede constatarse al realizar el análisis el vínculo aludido se disipa.

De continuar con el examen se obtiene que:

a) Doctrinalmente se sostiene de modo notorio que el planeamiento en su totalidad comprehensiva del territorio (proceso sintético) debe responder a los intereses generales (Beltrán de Felipe, M., 1995:27-30), y como señala Delgado Barrio, J. (1993:19-21), en la elección del modelo territorial la Administración Local tiene discrecionalidad[114]. O sea, que en el ejercicio de su discrecionalidad debe responder a dichos intereses.

[112] Véase Atienza, M., 1995:16.
[113] Véase por ejemplo a Fernández, T.R., 1994:51 y ss.
[114] También puede verse a Beltrán de Felipe, M., 1995:30 y ss.

b) Observemos que desde el punto de vista semántico el término interés general goza de una extensión universal[115]. Sin embargo, en su construcción teórico-doctrinal se le ha adjudicado una extensión particular: "única solución justa".

c) Siguiendo el principio de identidad[116] sustituimos los términos en cuestión por su construcción teórica y obtenemos que los intereses generales sólo admiten una única solución justa y la discrecionalidad administrativa, en cambio, implica varias soluciones indiferentes desde el punto de vista legal (no jurídico o de derecho como con gran acierto expone Fernández, T.R., 1994).

d) Realizando la sustitución comentada tenemos que el planeamiento debe responder a una única solución justa (IG) y para eso existen una pluralidad de soluciones indiferentes (discrecionalidad), luego, estamos incurriendo en un sinsentido. Al menos en su apariencia lógica porque no es posible que una única opción posible se materialice en una pluralidad. Por tanto, si los intereses generales sólo admiten una solución no habría discrecionalidad porque la Administración estaría obligada efectivamente a hacer algo único e inequívoco, lo cual es contradictorio con la pluralidad que se le reconoce con la discrecionalidad que ostenta. Sin embargo, la citada contradicción no se produce en el otro sentido. O sea, el órgano administrativo tiene discrecionalidad para escoger el modelo territorial y, luego, en las soluciones concretas del planeamiento si tiene todo el sentido la identificación de los intereses generales como una única solución correcta[117]. Toda vez que a la pluralidad de soluciones indiferentes que resulta una prerrogativa subyacente en el modelo general sí le pueden seguir varias soluciones puntuales (todas únicas en sí mismas) en la diversidad de determinaciones específicas como concreciones de dicho modelo.

[115] Sobre esta misma extensión trabaja Beltrán de Felipe, M., 1995:27-30.
[116] El principio de identidad se formula A = A, y se lee: A si y sólo si A, o A es idéntico a A, donde A es un enunciado declarativo. En nuestro caso sería declarativo de las siguientes construcciones analíticas: IG = única solución justa; Discrecionalidad administrativa = pluralidad de soluciones legalmente indiferentes. Con lo cual, habría interés general si y sólo si hay una única solución justa, o el IG es idéntico a una única solución justa; y discrecionalidad administrativa si y sólo si hay una pluralidad de soluciones legalmente indiferentes, o la discrecionalidad administrativa es idéntica a una pluralidad de soluciones legalmente indiferentes.
[117] Véase Fernández, T.R., 1994:51 y ss.

No consideramos que la situación, un tanto confusa, que acabamos de señalar remita en realidad a un sinsentido. Pero si manifiesta la biunivocidad del término "interés general". De hecho, podemos observar que cuando se habla de intereses generales se hace en dos sentidos, uno genérico y otro específico. De un lado se hace referencia a estos desde el punto de vista ético-político (teleológico) que va a orientar todo el actuar de la Administración. De otro lado, las decisiones objetivas y específicas que se materializan en el Plan (las que ciertamente toman su configuración externa de la teleología del planeamiento) y que van a traducirse en decisiones concretas que, como se viene reiterando, sólo admiten una única solución justa.

De esta situación podemos deducir que las éticas subjetivistas no brindan la justificación necesaria para dicha teleología. Algunas son netamente deontológicas careciendo de finalidad propia y dejando el contenido a ciertas construcciones mayoritarias (que pueden desembocar en el desagravio, o no, de las minorías) pero sin propuesta específica. Que, en principio, siguiendo sus reglas, dicha propuesta podría construirse consensuadamente. Pero en la teoría y en la práctica dicha construcción no se produce, la Administración decide, y en el mejor de los casos informa, a la población[118], cuál será el modelo territorial contenido en el Plan de Ordenación Urbana.

Otras tesis carecen de eficacia y contenido *per se*, o de propuestas viables, etc. Además, si pensamos en los intereses generales como un conjunto de intereses subjetivos habrá una pluralidad exorbitante de éstos, los que difícilmente pueda consensuar la Administración. También resulta manifiesto que no existe, a pesar de lo que pueda evocar el "término intereses generales", una explicación que nos haga entender por qué necesariamente estos intereses son un criterio subjetivo, de ahí que también busquemos el sustento ético de los intereses generales en la ética objetiva. En referencia a este asunto Agazzi, E. (1992:355) se pronunciaba en los siguientes términos:

> …"la cuestión del subjetivismo y del objetivismo es neurálgica precisamente respecto del problema de la fundamentación de una normatividad ética, y trae consigo ciertamente el sentido de las relaciones entre racionalidad y moralidad. Muchas teorías racionalistas modernas están guiadas efectivamente por la idea de que los criterios morales son

[118] Sobre este tema puede consultarse el apartado dedicado a la participación ciudadana en el planeamiento.

en definitiva solamente criterios de agregación racional (mediante alguna función de composición) de los intereses subjetivos de los agentes morales, intereses que pueden surgir únicamente en una experiencia entendida empíricamente. La moralidad es así reducida a mera racionalidad, en aquel sentido de la racionalidad de la eficacia del que se ha discutido ya anteriormente, mostrándose cómo permanece todavía por debajo de la racionalidad "práctica" plenamente entendida. Sustancialmente se trata de una moral del *cómo* obrar, que no logra decir, racionalmente, qué es lo que se *debe* hacer".

3.3.2. Las Teorías Objetivistas y el Bien Común como fundamento del Interés General

Cuando hablamos del objetivismo ético hacemos referencia a pautas morales que no dependen de la voluntad del sujeto juzgador. Esta evaluación, en contraposición al subjetivismo, suele asociarse a la heteronomía moral y no depende de los deseos particulares, de los sujetos que juzgan, como referencia y sostén ético, sino que las pautas se vinculan a algo que trasciende al sujeto y se manifiesta ajena a dichos intereses individuales. Es destacable que dicho objetivismo puede fundamentar los intereses, ya que, como se ha apuntado anteriormente, puede determinarse qué podría interesar al sujeto (general o particular) tras conocer el bien ético de modo objetivo. A esta posición corresponden las éticas materiales, cognitivistas, realistas, metafísicas etc. (clasificaciones no excluyentes), las cuales plantean la posibilidad de conocer de modo objetivo (ajeno a nuestra percepción subjetiva) qué es el bien y de ahí justificar las normas sociales con validez intersubjetiva suficiente.

Ahora bien, al respecto es necesario hacer dos puntualizaciones. En primer lugar, el objetivismo no se adscribe a una corriente ético-filosófica determinada. Ejemplo de ello son filósofos como Moore y Russell, los cuales pertenecen a la escuela analítica, y sin embargo no son subjetivistas como Wittgenstein sino, cada uno a su modo, realistas. La segunda puntualización ya fue anunciada al inicio del presente capítulo, y es que es precisamente en el marco del objetivismo que encontramos el desarrollo del bien común como concepto ético, y el cual será abordado en lo sucesivo.

3.3.2.1. El objetivismo metafísico del Bien Común como fundamento de los intereses generales

Este término surge en la Grecia antigua y, como es obvio, antecede cronológicamente al interés general[119]. Como resulta común con asuntos tan antiguos fue tratado por un número importante de autores. La selección de éstos se ha hecho respetando la importancia de sus aportaciones y el orden en que fueron apareciendo. Aunque sólo hemos seleccionado a los tres más importantes de cada época debido a las exigencias de esta investigación que se hace incompatible con el acercamiento minucioso de tan variado grupo de pensadores, amplio y distantes en el tiempo. Todos dentro de una misma línea de pensamiento. Así, recorreríamos las tres etapas más significativas en la formación de este concepto: Antigüedad, Medievo y contemporaneidad. En tal sentido, nos acercamos a los filósofos más relevantes de la antigüedad y la edad media respectivamente, así como a uno de los más importantes filósofos aristotélico-tomistas contemporáneos que se han ocupado de nuestro asunto. Como resulta claro, entre ellos existe una relación más que coherente, incluso epistémica, que los hace forjadores de una corriente de pensamiento, la cual, en virtud de éstos, encuentra su denominación. De esta forma, avanzamos por la senda que ha marcado la filosofía occidental durante buena parte de su desarrollo. Además de asomarnos a una de las posturas contemporáneas sobre el tema, la cual guarda un celoso apego a la corriente que parte de Aristóteles y retoma Santo Tomás, a la cual este último le imprime un sello particular.

Como presupuesto de partida podemos subrayar que desde estos autores lo esencial en ética es determinar qué es el bien, y en correspondencia, qué es el bien común. Tras dilucidar cuál sería el contenido de lo bueno y lo correcto, entonces ya el hombre podría reflexionar acerca de la moralidad de sus intereses y de ahí reconducirlos en coherencia con la bondad. El bien común sería explicado, pues, como un concepto de naturaleza metafísica derivado del bien como su categoría precedente. A su vez el bien deviene de determinadas perfecciones que traen causa del Ente y llegan a nosotros por

[119] Hemos optado por abordar el Bien Común después que el interés general, a pesar de precederlo cronológicamente, debido a que forma parte de una fundamentación objetivista de la ética; siendo ésta la que va a corregir ciertos errores del subjetivismo y, por tanto, conviene presentar su exposición a continuación de la ética subjetiva.

este. Luego, podría decirse que ahí podrían encontrar sus fundamentos (dentro de los límites de ésta posición) los intereses generales.

Como se ha adelantado, el concepto de bien común fue utilizado por primera vez en la Antigua Grecia, alcanzando su mayor elaboración con las aportaciones de Aristóteles[120]. El estagirita desarrolla su ontología como una ciencia omnicomprensiva de la cual se sirve para explicar la realidad de todo cuanto existe. Así, la propone para acceder al conocimiento del ser en tanto ser, y lo que es en cuanto es. Según este autor, dicha ciencia explicaría los primeros principios y las causas más elevadas de la realidad, mereciendo ser llamada filosofía primera[121].

Asimismo, fundamentó su postura ética y del bien común ontológicamente. Según él, el hombre accede al bien a través de la derivación de las perfecciones del Ente, ya que trae causa de éste. De ahí que en su Ética a Nicomaco (Aristóteles, 1985:1) afirme que toda acción y elección parecen tender a algún bien. Sin embargo, de otro lado, también afirma que el bien no es algo común según una sola idea (Aristóteles, 1985:6), marcando su carácter contingente e indeterminado. En consecuencia, pertenece al campo de lo no necesario y resulta una opción libre de los hombres. En este sentido, Pierre Aubenque (1999:103) llama la atención sobre la justificación de Aristóteles, acerca de la incapacidad que, según el estagirita, caracteriza a los hombres para permanecer indiferentes ante la indeterminación como forma del mal. Teniendo así la oportunidad de la acción moral. Si la contingencia es la fuente del mal, entonces hace posibles las iniciativas con vistas al bien, es por tanto, una opción, la opción moral, la que hace al hombre participar voluntariamente del bien del que trae causa del ente.

No obstante, la acción siempre debe ir acompañada de la prudencia[122], pues sólo aquel que obre de esta manera puede tomar la decisión correcta. De esta forma, el hombre prudente podrá distinguir el bien y actuar conforme a este. El bien depende, por tanto, de la voluntad moral del individuo que decide obrar rectamente y no acorde a lo aparentemente bueno o que perjudique al resto de los hombres. La teoría de la prudencia es partícipe de una ontología de la contingencia. Actuar es, de alguna forma, incidir en el mundo para

[120] 384 a.C.-322 a.C.
[121] Véase el término Metafísica en Ferrater Mora, J., 1994: Tomo II: 184.
[122] ..."la definición que da Aristóteles en el libro VI de la Ética a Nicómaco…. La prudencia está definida allí como "disposición práctica acompañada de regla verdadera concerniente a lo que es bueno y malo para el hombre"" Aubenque, P., 1999:43-44.

modificarlo (Aubenque, P. 1999:79; Aristóteles, 1985:92). Sin embargo, el actuar mesurado no es garantía para que exista el bien, mas la virtud sería sustancial a estos fines. El binomio virtud-prudencia juega un papel esencial en la ética y ontología aristotélica. Para dicho autor, ambas carecen de existencia *per se*. Con la introducción de este binomio dentro la categoría de los accidentes le imprime un criterio de libertad a la persona haciéndola responsable de sus actitudes. Ya que al ser contingentes puede optar libremente por hacer el bien o el mal. La obra humana, según dice Aristóteles, se realiza a través de la prudencia y de la virtud ética (Reale, G. 1985:106-107).

El bien se manifiesta, entonces, como un actuar virtuoso ética y prudentemente, y se mueve en el ámbito de lo contingente. Así, en sus acciones, el hombre tiende siempre hacia unos fines que se configuran como bienes en función de un *fin último* y de un *bien supremo.* La felicidad sería entonces aquel fin al cual tienden los hombres, consciente y explícitamente (Reale, G., 1985:98; ver también Samaranch, F. 1991:227 y Aristóteles, 1985:6-8).

Ahora, todavía existe un bien superior al bien del individuo, y éste es el "Bien Común". Para Aristóteles está muy claro que cada persona quiere y actúa buscando la felicidad, pero este deseo de autorrealización se encuentra limitado por la igual tendencia colectiva. Sin embargo, para el estagirita, el bien común está por encima del individual. De lo que se deduce, que no son lo mismo. El hombre es un *zoon politikon,* es, por naturaleza, physei, un animal social, o si se quiere civil, en el sentido de que está naturalmente destinado a vivir en ciudad, siendo este su *télos* o finalidad (Aristóteles, 1985:IX; Aristóteles, 2004:117). "Es decir, que, por naturaleza, la ciudad es anterior a la casa y a cada uno de nosotros. Ya que el conjunto es necesariamente anterior a la parte. Porque si cada individuo, por separado, no es autosuficiente, se encontrará como las demás partes, en función a su conjunto" (Aristóteles, 2004:118-119). En relación a ello dice Reale, G (1985:113-114) que para el estagirita "el Estado, que es último cronológicamente, ocupa, en cambio, el primer lugar en el orden ontológico, porque se configura como el "todo" del que la familia y el municipio son las "partes" y, desde el punto de vista ontológico, el todo precede a las partes, porque sólo él da sentido a estas".

Es por eso que Aristóteles considera que el bienestar de la mayoría debe primar sobre el individual, toda vez que la *ciudad* es la finalidad del

individuo y donde éste se realiza y encuentra su *télos*. En consecuencia, se debe optar por satisfacer al conjunto por ser el todo al cual conforman los hombres como partes, o sea, es un bien superior por tratarse de un ente superior. En fin, siguiendo el comentario de Reale, G. (1985:97-98) sobre los fundamentos aristotélicos, es el sujeto quien existía en función de la ciudad y no ésta en función de aquél. Sin embargo, el hombre encuentra a través de la urbe el bien supremo de todos los bienes, el común a todos los ciudadanos, pues al estar destinado a vivir en sociedad y como todos tienden al bien, sobre todo la sociedad en general, entonces ésta también tiende al bien, a la satisfacción de las necesidades de sus miembros (Aristóteles, 2004:225).

No obstante, si sólo se puede alcanzar el bien a través de la virtud, la prudencia, etc., entonces, el bien común debe avanzar también por este camino. De otro lado, si el bien no es común a una sola idea, entonces ¿cuál será la idea rectora para la felicidad de la comunidad? "Si la familia y el municipio son suficientes para satisfacer las necesidades de la vida en general, no bastan para garantizar las condiciones de una vida perfecta, es decir, de la vida moral. Esta forma de vida, a la que podemos llamar espiritual, sólo puede ser garantizada por las leyes, por las magistraturas y, en general, por la organización compleja de un Estado. Y en éste el individuo, solicitado por las leyes y por las instituciones políticas, es inducido a salir de su egoísmo y a vivir no según lo que es *subjetivamente bueno*, sino conforme a lo que es verdadera y *objetivamente bueno"* (Reale, G. 1985:113-114). Por tanto, para Aristóteles, quien debe distinguir y decidir lo mejor para todos es el estado, manifestando su voluntad a través de sus normas, las que deben ser, ante todo, virtuosas, éticas y prudentes, tratando de conciliar y ponderar los intereses de la mayoría, sin anteponer los particulares.

Mucho le debe Santo Tomás de Aquino[123] a la construcción teórica de Aristóteles. No obstante, el pensamiento de Santo Tomás estaba determinado por su vocación cristiana. Sus argumentos buscan sustento racional en la filosofía aristotélica, la que le sirve de base para elaborar su doctrina. El sistema ontológico del estagirita le proporciona un método para "mostrar"[124] racionalmente la existencia de Dios, la creación y el hombre, así como sus actos. Así, advertimos cómo la filosofía aristotélica le permite argumentar sobre la concordancia entre fe y razón, delimitando, según sus consideraciones, el

[123] Santo Tomás de Aquino (1225-1274).
[124] Que no demostrar.

campo específico de cada una. Cuando el Aquinate justifica el bien en el hombre nos percatamos que lo hace apelando a su naturaleza, ya que obra con total libertad (en el campo de lo contingente), pues goza de libre albedrío, razón y voluntad. Sin embargo, su origen creado le hace tender al bien y, en suma, a un bien mayor, el cual se encuentra en la razón divina, ya que de alguna manera participa de este bien y en él encuentra su finalidad. No se puede olvidar que para el Aquinate la relación entre lo natural (en el ser humano y el resto de las criaturas) y lo sobrenatural encuentra una armónica integración y subordinación. Por tanto, el hombre es un ser autónomo pero no independiente. Este vínculo tiene una importancia vital en el pensamiento tomista, toda vez que, todo actuar (y el bien depende de una acción, por encima de todo, moral) encuentra su causa final en Dios.

Santo Tomás, siguiendo la ontología aristotélica, identifica al ente, causa final y eficiente (que existe por sí y no por otro, o sea, necesario), con Dios. Según Aristóteles, los seres contingentes se encuentran en acto (existen) por un ser "necesario" que hace posible su movimiento[125] al actualizar su potencia[126], de esta forma le permite participar de su *perfección.* Esto quiere decir que cuando un ente contingente se actualiza lo hace por otro -*ser por sí*- en función de la *perfección* alcanzable, pero en virtud de la *perfección* poseída por el *ESSE*. El *ESSE IPSUM* (ser por sí) sería, siempre y necesariamente, la causa del movimiento de los entes contingentes que se actualizan. Es por eso que Dios, causa eficiente y última para el Aquinate, es el principio de *perfección* del resto de los entes y, por tanto, la relación que se establece entre el *ESSE IPSUM* y el ente contingente es una relación natural porque obedece a la naturaleza creada y dependiente de éste último.

Ahora bien, cuando se dice que el pensamiento de Santo Tomás está determinado por su fe se está aludiendo al hecho que el Aquinate encuentra en el Dios de la Biblia el presupuesto incuestionable de todo lo que es. Se halla completamente convencido de la existencia divina y que ésta es el origen y fundamento de todo cuanto existe. Por tanto, todas las posibilidades del hombre encuentran su justificación en el ente supremo, el bien sólo existe en Dios que es todo bondad, de la cual los hombres participan en mayor o menor medida pues por sí estarían muy limitados en su obrar (de Aquino, S. T., 1985: 130-131). Luego, el ser humano como criatura racional creada por Dios tiende

[125] Movimiento cualitativo, o también llamado cambio.
[126] Posibilidad y capacidad de pasar a otro estado.

a la perfección, que es el bien, pues de la perfección de Dios el hombre trae causa y de ella participa. El hombre tiende al bien a través de una acción moral, o mejor dicho, el optar por una acción moralmente correcta que se inclina por el bien es, en consecuencia, una tendencia natural, pues le resulta consustancial a su naturaleza seguir la prescripción divina; siendo el obrar conforme a esta razón una acción virtuosa[127]. Sin embargo, para el Santo el bien es una cuestión moral, de virtud y de justicia, pero también material (aunque en menor medida), el cual existe de modo absoluto sólo en Dios y al cual el hombre tiende naturalmente (De Aquino, S. T., 1985:95; Sánchez Garrido, P., 2003:5-6; Peña, L. 2001:2).

En el tomismo encontramos que la persona por esencia, y compartiendo en cierta medida la opinión de Aristóteles, tiende a vivir en sociedad[128]. Si el hombre está destinado a vivir en sociedad y cada individuo tiene una vocación natural a Dios, entonces éste será el denominador común a todos los miembros de la colectividad. Por tanto, el bien en la comunidad también está asociado a Dios y en él tiene su causa. En consecuencia, si la organización social encuentra su finalidad en el ente supremo, así como también cada sujeto particular, su razón de ser y bien común tiene que comprender y conciliar la totalidad de los bienes individuales y los de la colectividad como tal, participando todo el conjunto de la bondad divina. Por ende, cuando buscamos en las razones del Aquinate tenemos que la moral, la virtud, la justicia, los bienes materiales, etc., o sea, todos aquellos bienes que contribuyen al bien del individuo tienen que encontrar su par en el grupo, deben comprender a la comunidad como cuerpo y a cada uno de sus miembros individualmente. Sin embargo, dice Santo Tomás que "el bien, que tiene razón de causa final, es superior en la medida en que se extiende a un ámbito mayor" (Kollar, M.E., 2011:4).

Para el Aquinate, el bien más importante acorde a un correcto desarrollo del ser humano es el bien común a la sociedad. No obstante, para que las personas puedan alcanzar el bienestar deseado y, en suma, el bien común a todas ellas, se impone la necesidad de organizarse de modo efectivo. Esta organización, para Santo Tomás, se hace patente a través del Estado. De modo que el gobierno, que existe para cuidar el bien común, el bien de las personas y familias, es una institución natural, tal como lo es la sociedad. La

[127] …"acción virtuosa…la que ejecuta la voluntad humana en conformidad con la divina y bajo el impulso de la gracia" De Aquino, S. T., 1945:70, 76-77.
[128] De Aquino, S. T., 1945:95.

función del Estado es la promoción del bien común[129] (Kollar, M.E., 2011:4). Ahora, la herramienta idónea que explicita Tomás de Aquino es la *Ley*, pues según su criterio también la norma de los hombres trae causa de la *Ley divina* y está orientada al bien común, pues del bien y la justicia de la *Ley divina* también participa el bien de la *Ley del hombre* (de Aquino, S. T., 1985:123 y ss.). Es así que para él "*toda ley se ordena al bien común*" (de Aquino, S. T., 1985:122). Pero, según Santo Tomás, la Ley del hombre sólo participa de la Ley de Dios en cuanto ésta tenga de justa. Entendiendo por tal: "*cierta ordenación de la razón al bien común y promulgada por el que tiene el cuidado de la comunidad*" (de Aquino, S. T., 1985:122). Para él está muy claro que si Dios es todo bondad y su Ley está destinada al bien y justicia de los hombres, de la cual participa en cierta medida la legislación humana, un actuar virtuoso por parte de aquellos que tienen a su cargo el Estado implica necesariamente una Ley justa porque trae causa de la Ley divina. Por tanto, dicha ley debe ser obedecida por todos en cuanto goza de legitimidad y responde a un fin justo, así como haber sido implantada por aquel que detenta el poder político. Sin embargo, en caso de que la norma careciera de virtud ésta sería ajena por completo al designio divino y sería una manifestación tiránica de los hombres (de Aquino, S. T., 1985:126-128; 1945:96-98).

Resulta válido hacer notar un elemento de suma importancia para Santo Tomás -quien sigue la tesis aristotélica sobre la ciencia que tiene como fin el bien de la comunidad[130]- en relación a la razón axiológica y jurídica de la norma. Para ambos, el campo del saber que se ocupa de ese especialísimo fin es la "Política". A través de ésta el Estado puede establecer la arquitectura del bien y decidir entre muchos bienes cuál es aquel que le conviene a la comunidad, de lo que se infiere que es la política la que le permite ejercer el buen gobierno y legislar con justicia[131]. La Ley viene a ser, para el Aquinate, la expresión material de la voluntad política del Estado encaminada al bien común. Así, la acción moralmente correcta y conforme a la virtud, teniendo a Dios como causa y referente del bien, que se materializa a través de una

[129] En este sentido es notoria la tesis de Santo Tomás que establece la subordinación del Estado a la Iglesia, pues dicho vínculo sería esencial para un correcto obrar por parte de la organización política de la sociedad (llámese Estado) en la consecución del bien común. Toda vez que, si es la Iglesia la guía espiritual de los hombres y la que, dentro de las instituciones, más cerca se encuentra de Dios es ésta precisamente la que orientaría de mejor manera para la obtención de la felicidad. Sobre esta relación de subordinación que plantea Santo Tomás resulta ilustrativo el comentario de Ferrater Mora, 1994, Tomo II: 810.

[130] Véase Aristóteles, 2004.

[131] Sobre esto puede consultarse a Raffo Magnasco, B.R., Tomo III, 1949:2027.

norma jurídica justa, garantizando la paz ciudadana y, estrechamente ligada a esta, los bienes materiales[132] trascienden como elementos fundamentales dentro de la doctrina tomista del bien común. Y como principio capital el precepto según el cual el bien común debe prevalecer por encima del bien particular.

No obstante, para Santo Tomás, el bien común no es la suma de los bienes particulares, sino la razón última por la que ellos existen, la razón principal para este autor es una cuestión teleológica que encuentra en Dios la causa final y de la cual deriva todo lo demás. El sentido propio del bien se encuentra en el orden, el equilibrio entre las virtudes, la moral, la dignidad y el bienestar material en función de participar de la bondad divina. Por eso, además de existir la necesidad del bienestar individual es más urgente y noble el bienestar de la sociedad porque esta es el todo del que el individuo resulta una parte (De Aquino, S. T., 1985:131).

Jacques Maritain deviene heredero de la doctrina tomista. Representante de la neoescolástica y especialmente del neotomismo, sostiene el personalismo como filosofía. El hombre es para él una persona, no sólo un individuo aislado o el siervo de cualquier falsa trascendencia puramente terrenal; como tal, el hombre está vinculado a Dios y en la dirección hacia Él se realiza la expansión de todas sus posibilidades (Ferrater Mora, J. 1994, Tomo I:137-138).

Maritain comparte la postura aristotélica-tomista que sostiene la predestinación del hombre a vivir en sociedad. Para él, "cuando entra a formar parte de la sociedad con sus semejantes lo hace en razón de sus deficiencias que son prueba de su condición de individuo dentro de una especie; la persona humana queda en esa sociedad como parte de un todo más grande y de mejor condición que sus partes" (Maritain, J. 1947a:4 y 5). De ahí que sostenga la idea de que el bien común es superior al particular (1947a:5). Sin embargo, también afirma que éste bien no es tal si no sirve a las personas individuales y se distribuye entre ellas y respeta su dignidad" (Maritain, J. 1947a:5).

Para Maritain, el todo, como todo único, está conformado por individuos, pues el conjunto está necesariamente formado por partes. No obstante, la sociedad humana no está formada de modo gregario como los animales, sino que es a su vez un todo de "personas". Desde su postura, es completamente herrado no enfocar el bien común como algo ciertamente común a las

[132] En este mismo sentido se puede consultar a Sánchez Garrido, P., 2003:12.

"personas". Al respecto sostiene que lo que se ha hecho es entenderlo como lo mejor para una masa, o sea, lo que resulte más beneficioso al cuerpo social "impersonal". Cuya consecuencia es la despersonalización del "Bien Común" y la constitución del "bien" de un conjunto formado por números o una pluralidad de individuos a los cuales se les arrebata su esencia (Maritain, J. 1947 b). Por lo tanto, desde su óptica, el interés del sujeto debe plegarse ante el interés de la comunidad, pero la comunidad debe tener como factor sustancial ante sí la persona que el individuo *es*. Por ello, como la comunidad está conformada por una multitud de personas y a ellas se debe, no sería natural atentar contra sí misma. Es el bien común, según Maritain, un complejo entramado de respeto, justicia, virtudes y bienes materiales que contribuyan a la dignidad humana. Pero no estos bienes por sí, sino por su comunicabilidad y participación de cada persona y el conjunto social en las bondades de la existencia. Esto implica la recta conciencia, la integración equilibrada en un todo de bienes que encuentren en ésta integración (acorde al fin del conjunto), el sentido y la coherencia que por sí solos no tienen. El fin de la sociedad es, pues, el bien de la comunidad, el bien del cuerpo social. El bien común de la ciudad no es ni la simple colección de bienes privados, ni el bien propio de un todo que (como la especie, por ejemplo, respecto a los individuos, o como la colmena para con las abejas) sólo beneficia a ese todo sacrificándole las partes. Ese bien común es la conveniente *vida humana* de la multitud, de una multitud de personas; su comunicación en el bien vivir (Maritain, J., 1947a:2).

3.3.2.2. El realismo como teoría objetivista

Como dice Bunge, M. (1996c:487) "el realismo es el punto de vista filosófico de que el mundo externo existe independientemente de nuestra experiencia sensorial y de nuestras ideaciones y que se puede conocer, aunque sólo sea de manera parcial". Siguiendo estos principios definitorios básicos, como de hecho se siguen[133], podemos definir el realismo ético como aquel que concibe la existencia de hechos morales, lo que trae consigo que también pueda hablarse de juicios con implicaciones de verdad o falsedad y, por tanto, de conocimiento ético. Evidentemente, si se sostiene la verdad o falsedad de los hechos morales entonces éstos pueden ser contrastados y

[133] Véase Bunge, M., 1996a:75 y ss., y 165 y ss.; Smith, M., 1991:539 y ss.

puede obtenerse conocimiento ético (contingente). En consecuencia, el realismo no sería excluyente de una ética cognitivista. Debido a todo ello, la pluralidad de corrientes filosóficas que podrían catalogarse como realistas es bastante importante, aunque con justificaciones plenamente diferentes. Para nuestro trabajo esto tiene consecuencias porque en dependencia de su acierto se puede conocer si la decisión pública en el planeamiento es verdaderamente coherente con los intereses generales como intereses que se fundamentan en determinada concepción de lo bueno.

En este apartado podemos encontrar a un intuicionista emotivo como G.E. Moore (1873-1958), cuya aportación es bastante singular ya que su principal preocupación fue metaética. Este autor, quien alcanza celebridad a inicios del siglo XX, fue el primero en plantear que el principal problema de la filosofía práctica ha sido una falta de claridad en sus planteamientos, lo que, según él, dio al traste con la solución a sus problemas esenciales y su correcta formulación teórica (MacIntyre, A., 1984:36; 1966:240)[134]. En tal sentido, Moore sostiene que hay cosas intrínsecamente buenas, reconocibles por sí y de modo inmediato (MacIntyre, A., 1966:240). Se posiciona en el intuicionismo a partir del momento en que asegura que lo bueno es perceptible por sí mismo y al cual tenemos acceso por una aprehensión moral. Negando la posibilidad de que ello fuese una propiedad natural perceptible por los sentidos, arremete contra los filósofos que le precedieron, acusándoles de haber incurrido en una "falacia naturalista"[135] (Gómez, C., 2002:20). Para Moore, "bueno" sería una cualidad aprehendida por intuición moral, de la cual dice que no es una propiedad compleja, sino simple, distinguible por un análisis de su definición. De este modo, el análisis arrojaría el resultado de no poder definirlo sino distinguirlo, "bueno" "es una noción simple, así como lo es "amarillo"; que, en la misma manera en que no se puede explicar a nadie, por los medios y formas que sean, qué es lo amarillo si no se lo conoce, tampoco se le puede explicar qué es lo bueno" (Moore, G.E., 2002:99-100). Y no es que para Moore aquello que es bueno sea indefinible; sino que es "lo bueno" lo indefinible en sí mismo, pues se trata de la dilucidación del adjetivo "bueno" y no de aquel sustantivo

[134] También puede verse Wittgenstein, L., 2002:122 y Russell, B., 1973:2.

[135] "Moore dio el nombre de "falacia naturalista" a la doctrina de que bueno es el nombre de una propiedad natural. Para Moore, esta falacia se comete en el curso de todo intento de tratar a bueno como el nombre de una propiedad identificable bajo cualquier otra descripción. Bueno no puede significar "ordenado por Dios", lo mismo que no puede significar agradable. Por las mismas razones la expresión falacia naturalista ha sido adoptada desde entonces por los partidarios de la idea de que no se puede derivar lógicamente el deber ser del ser" MacIntyre, A., 1966:242-243.

del cual se dice que es tal cosa (Moore, G.E., 2002:102-103). Por tanto, según dicho autor, de aquello que se considera bueno podremos decir muchas cosas, mas no de lo bueno mismo como adjetivo. A eso, a entender lo que es y como se le define no se llega mediante palabras, sólo se llega mediante la intuición[136], no por percepciones ni por la razón misma.

Sin embargo, para este filósofo, a pesar de no poder accederse a lo que es bueno en sí mediante otra vía que no sea intuitiva, como se apuntaba antes, sí se le puede distinguir mediante un análisis lingüístico. Señala Russell[137] que, "la función esencial del lenguaje es afirmar o negar los hechos. Dada la sintaxis de un lenguaje, el significado de una proposición está determinado tan pronto como se conozca el significado de las palabras que la componen". Así, para conocer el significado de que algo es bueno debe conocerse qué significa ese algo y qué es bueno. De esta manera, luego de asignar un sentido a bueno y ponerlo en correspondencia con un símbolo (la palabra que lo identifica), estableciendo una relación entre el hecho de que algo sea merecedor de tal calificativo y poder decir entonces que ese algo es bueno, Moore fue coherente al asignar un solo símbolo para identificar aquello percibido intuitivamente y que se le puede adjudicar tal epíteto por resultar algo básico.

"Para que una cierta proposición pueda afirmar un cierto hecho debe haber, cualquiera que sea el modo como el lenguaje esté construido, algo en común entre la estructura de la proposición y la estructura del hecho" (Russell, B., 1973:2). Luego, definir la bondad moral apelando a eventuales causas, propiedades o efectos naturales o sobrenaturales de lo bueno moral equivaldría a incurrir en la comentada falacia (que se manifiesta sobre todo en la pretensión de reducir el *deber ser* al *ser)"* (Bueno, G., 1996:44)[138]*.* Toda vez que no hay elemento común natural y necesario entre el hecho en sí y la valoración moral que se le asigna, siendo uno referente al mundo sensible y la naturaleza, y la otra referente al fuero interno asociado a las emociones. Por tanto, propio a cada individuo que le asigna un significado asociado a su experiencia y aprehensión moral. En consecuencia, el elemento común entre el hecho natural y la valoración no es necesario, aunque sí aprehensible.

[136] Al respecto puede verse a MacIntyre, A., 1984:36.
[137] Ver Russell; B., 1973:2, en su introducción al Tractatus. En, Wittgenstein, L., (1973) Tractatus logico-philosophicus. Introducción de Russell, B., versión española de Tierno Galván, E., Alianza Editorial, Madrid.
[138] Sobre esta cuestión también puede verse a Gómez, C., 2002:20 y MacIntyre, A., 1966:240-241.

Luego, la palabra “bueno” no sería un predicado natural. Ya que no es una propiedad de las cosas sino una emoción provocada en nosotros y a la cual les asignamos el citado adjetivo. De ahí que este autor sostenga que haya que aceptar que dicho epíteto es un predicado irreductible y que las proposiciones sobre él son sintéticas y nunca analíticas. Por tanto, no es posible que de ello se deduzcan prescripciones de deber porque no existe justificación alguna para que derivemos de tales hechos determinadas normas. Como consecuencia, Moore se cuestiona la legitimidad de una moral originada en unos criterios de bondad falaces y que aspiren a prescribir determinadas conductas (Moore, G.E., 2002:99-100). Sin embargo, sostiene la existencia de lo bueno como concepto fundamental de la moral, accesible y reconocible intuitivamente.

Ahora bien, con Max Scheler[139], quien como Moore alcanza el reconocimiento a inicios del Siglo XX, nos encontramos ante una ética fundamentada en la existencia de valores objetivos, o axiológica[140]. Cuya tesis justificaba el contenido de la moral en determinados valores existentes como esencias. La doctrina de este autor toma cuerpo en contraposición al discurso de Kant, el cual resulta su referencia teórica. Scheler parte de sus discrepancias para desarrollar su teoría. La remisión viene dada como recurso para aclarar algunos puntos de su tesis y su posibilidad de superación de la moral kantiana a través de su propuesta (Chaparro Veas, M., 2012:95).

Este filósofo se opone al formalismo por su vacío de contenido. Luego, si faltan los referentes axiológicos, el fundamento de la regla moral es determinado por el sujeto. De ser esto es así, la acción del agente sólo requiere estar coherencia con la máxima universalizada para ser ética. Sin embargo, entiende este autor que si existiese el elemento referencial adecuado eso no sucedería. Y ese elemento no sería otro que los valores, siendo estos los cimientos de la moral se antepondrían al deber (Chaparro Veas, M., 2012:97).

En palabras del propio Scheler, M. (2002:126)…“tampoco puede admitirse aquella total carencia de referencias en que coloca Kant lo “bueno” y “malo” para con los *restantes valores*”. Afirma este autor que de ser éstos sólo la consecuencia de los efectos que nos producen las cosas, entonces bueno y malo no podrían serlo, y la bondad o maldad no estarían condicionadas por su relación con el resto de los valores. Sino que serían dependientes de los

[139] 1874-1928.
[140] Al respecto puede verse a Gómez, C., 2002:12 y 29.

sujetos y no podrían universalizarse. Así como tampoco habría jerarquía entre ellos y tendrían la misma validez los espirituales (los más altos, asociados a la religión y cuestiones eternas) que los asociados a lo sensible y lo agradable (y que él consideraba los más bajos)[141]. Luego, se correría el riesgo de asociar lo bueno y malo a lo sensitivo. Para Scheler la jerarquía de los valores objetivos (religiosos, espirituales, vitales y sensibles), contenidos en una especie de tabla axiológica, era independiente de los valores "bueno" y "malo", que eran valores relacionales. Así, los valores éticos quedaban fuera de dicha jerarquía, pero en relación con ella, manifestándose estos en ocasión de la realización de un valor objetivo (Rodríguez Luño, A., 1982:906).

Sostiene, además, que la bondad de la voluntad no puede depender de la tendencia a realizar fines materiales, ya que lo bueno o malo debe ser totalmente ajeno a tales subjetividades en la realización axiológica (Scheler, M., 2002:126). De ahí que Scheler sostenga que bueno y malo sean valores materiales perceptibles "por el sentimiento y de índole propia". Advirtiendo la superioridad de un valor en el preferir y la inferioridad en el postergar (Scheler, M., 2002:126-127). Asimismo, considera intrínseca la jerarquía axiológica, por consiguiente, invariable y ajena a la experiencia. Sin embargo, dicha jerarquía no podría deducirse, sino que sería una evidencia intuitiva lo que conduciría a la preferencia de un determinado valor (Frondizi, R., 1958:132).

Refuerza este autor (Scheler, M., 2002:129) sus argumentos contra la tesis kantiana al poner en cuestión la acción por deber como fuente de la moral. Toda vez que aquel que hiciere bien al prójimo sólo por quedar bien ante sí no estaría siendo realmente bueno, sino una especie de fariseo. La bondad sólo aparecería en verdad cuando optáramos por el valor más alto posible manifestado en el preferir mediante un acto libre y voluntario. Por tanto, según plantea, la teoría kantiana debería rechazarse. Ya que reduce dichos valores a la mera legalidad de la acción, dejando de lado al agente que lo ejecuta. Cuando en realidad, lo que lleva en sí dichos valores, con independencia a los actos particulares, es la persona.

En razón del carácter práctico de la ética, entendió que sólo podría ser abordada desde la intencionalidad del agente, lo que estaba íntimamente

[141] "Jerárquicamente, además de los valores de personas y bienes, propios y extraños, distingue cuatro órdenes de valores: a) los sensibles, de lo agradable y desagradable; b) los vitales; c) los espirituales (que comprende los estéticos, los de lo justo e injusto, y los valores filosóficos del conocimiento de la verdad); d) y el reino de los valores religiosos (lo santo, por contraposición a lo profano y, en definitiva, la persona no como medio o instrumento sino como ser sagrado)" Mora Galiana, J., 2009:171; Ver también Rodríguez Luño, A., 1982:903.

ligado al contenido moral y el cual estaría dado por el valor[142] (Chaparro Veas, M., 2012:96-97). Siendo el valor, o mejor, los valores, determinadas cualidades objetivas o materiales que se manifiestan a través de los actos que llevan implícita la comentada intencionalidad de los hombres (Mora Galiana, J., 2009:171). Scheler concebía dicha materialidad como esencias axiológicas, absolutamente objetivas e independientes del sujeto, aprehendidas por "intuiciones emocionales *a priori* "(Bueno, G., 1996:43 y Gómez, C., 2002:29-30). Bienes y fines éticos se fundarían así en una axiología aprehendida *a priori*, existente con independencia de subjetividades e inclinaciones particulares (Gómez, C., 2002:31-32). De esta manera, se reafirma en una "ética material de los valores y un apriorismo emotivo" (Frondizi, R., 1958:114)[143]. No obstante, como señala Frondizi, R. (1958:118-119) si bien Scheler antepone los valores (como hechos fenomenológicos) al deber y a la ley moral, eso no significa que esté fundamentando la moral en cuestiones empíricas. En la ética material de Scheler, no es el sujeto que ejerce su libertad (como propugnaba Kant) quien condiciona los valores, sino todo lo contrario. Al ser los valores esencias independientes del sujeto lo condicionan a él. Toda vez que en primer lugar se advierte la naturaleza y valor de algo y luego se desea realizarlo, de este modo, al preferirlo se decanta el agente por uno y no por el otro (Bueno, G., 1996:44).

Sobre la contingencia temporal que podría condicionar los valores llama la atención que Scheler la niega. Así, si en determinado momento histórico un conjunto de valores comienza a ser estimado no sería producto de una creación o descubrimiento de algo que nace de la nada. Para este autor los valores serían necesariamente intemporales e inespaciales, y el hecho de encontrarlos en una época o lugar y no en otros se debería a que en esas circunstancias se estaría observando en un sentido específico que les desvela. De ahí que un sujeto que no sea capaz de intuir un valor es un sujeto ciego ante los valores morales (Bueno, G., 1996:44).

Otro filósofo analítico y sin embargo partidario de un cierto realismo[144] (Stroll, A., 2000:57) fue Bertrand Russell[145], el cual fuera uno de los más importantes representantes de la mencionada corriente analítica y que

[142] "Que los valores tienen en Scheler una posición intencional significa que no pueden ser separados de la experiencia emocional en acto" Rodríguez Luño, A., 1982:903.
[143] Véase también Gómez, C., 2002:31 y Chaparro Veas, M., 2012:96-97.
[144] Es de señalar que en ésta época Russell se encuentra influenciado por Moore. Ver Stroll, A., 2000:57 y 104 y ss.
[145] 1872-1970.

desarrollara su obra a lo largo del Siglo XX. Este mantuvo una postura un tanto zigzagueante en su concepción de la moral[146], sin dejar por ello de lado el análisis basado en la lógica matemática (Stroll, A., 2000:54 y 57). Dando al traste con la tesis de Wittgenstein, su antiguo alumno y amigo, reconoce la existencia de hechos morales. No obstante, Russell trata de separar la filosofía de la moral (Pérez Jara, J., 2012:3000), así como de la ciencia[147], lo que no significa que no se preocupe por dotar a la ética del rigor necesario para justificar sus propuestas.

Para sintetizar su posición, este autor postula algunos enunciados a partir de los cuales se podría satisfacer dos condiciones esenciales para dotar de rigor su tesis: la determinación de verdad o falsedad de las proposiciones éticas y el subjetivismo. Concibió la dependencia entre la coherencia lógica de los juicios éticos y su correspondencia con la supuesta objetividad que proporcionan los datos empíricos. Dados éstos por las emociones y sentimientos de los individuos en correlación con aquellos que son compartidos por la comunidad, o sea, universalizados. Pronunciamientos que dieron lugar a lo que ha sido llamado por algún autor como subjetivismo social (Carvajal Villaplana, A., 2008:10).

Para Russell, dotar del rigor necesario su tesis implicaba la mayor objetividad posible, y esto se conseguía si "se deriva de hechos que no se consideran cuestionables con argumentos generalmente reconocidos como válidos" (Russell, B., 1954:108). En consecuencia, plantea algunas premisas específicas a la ética, las cuales, según manifiesta, conformarían un cuerpo coherente de proposiciones verdaderas o falsas (Carvajal Villaplana, A., 2008:17). Dichos enunciados podrían ser aplicados a cualquier construcción sobre filosofía práctica y los desarrolla en función de su síntesis entre racionalidad y emotivismo. Eso dio pie a que se reconociera que en su última etapa de vida y producción intelectual intentara conciliar la razón con las emociones. Al parecer consideraba que ambas no podrían estar separadas en

[146] Sobre la variabilidad del discurso ético de Russell puede verse Pérez Jara, J. 2012:299; Carvajal Villaplana, A., 2008; 1997; 1995.

[147] "La ciencia y la ética son para Russell claramente distintas, empero poseen puntos de coincidencia. Ambas tienen de base datos fundamentales: en la ciencia las percepciones, en la ética los sentimientos y las emociones; no se trata de los sentimientos y emociones mismas, sino el hecho de poseerlas, lo que, según Russell, implica un hecho científico, ya que pueden percibirse igual que cualquier otro dato sensible (…) La gran diferencia, según Russell, entre ética y ciencia reside en que los juicios éticos no constatan hechos; dichos enunciados no son probados o refutados por la simple acumulación de datos. La ética lo que comprueba es la presencia de las emociones, ya sea de temor o esperanza, de odio o amor, algún deseo o aversión" Carvajal Villaplana, A., 2008:12.

el ámbito de lo real. Debido a ello, trató de establecer un sistema ético coherente para lo cual formuló las proposiciones comentadas y, con ello, establecer criterios de verdad o falsedad.

En este período Russell deriva la falsedad o veracidad de la premisa ética sobre la comprobación del dato moral, el cual se manifestaba a través de las emociones, los deseos y sentimientos, a los cuales les aplicaría sus criterios de coherencia (Carvajal Villaplana, A., 2008:11). Planteó así que los problemas éticos sólo existen en función de los fines y que éstos no pueden estar dados por la razón, sino que vienen señalados por las pasiones. De ahí que la razón busque la manera de ponerlos en práctica de forma utilitarista. De modo que sostiene que es importante percatarse del valor de determinadas cosas que sustentan la decisión. Ya que ésta no es un valor en sí, sino que resulta un medio para alcanzar aquello que se quiere (Russell, B., 1949:113). La utilidad estaría dada entonces por los medios empleados para obtener los fines de las emociones y deseos. De ahí que la ética sea eficaz en cuanto los sujetos pueden actuar con la visión de un fin deseado. Teniendo la posibilidad de distinguir entre los buenos y los malos propósitos, así como entre los medios legítimos e ilegítimos para lograrlos (Russell, B., (1954:18).

Partiendo de la síntesis que plantea Russell para su sistema ético, también prevé las condiciones necesarias para evaluar lo correcto. Manifiesta que la emoción, producto de la aprobación, y el disfrute serían coherentes con las nociones de correcto o incorrecto, así como con el valor intrínseco[148]. La primera, la emoción por aprobación, se correspondería con lo correcto[149] y, lo segundo estaría en correspondencia con el valor intrínseco. Por tanto, según su teoría, el origen de lo correcto estaría en las emociones y su correspondencia con la aprobación y no en la percepción misma (Carvajal Villaplana, A., 2008:18). Asociando, a su vez, lo correcto e incorrecto al poder (Russell, B., 1954:42) el cual establece de cierta manera estos criterios. De todos modos, siempre habría un espacio al emotivismo individual y colectivo. Siendo en este último ámbito donde Russell establece el umbral ético. Ya que para él si existiera consenso en qué es lo correcto se podría adoptar dicho

[148] Para Russell, B., 1954:135, "*Valor intrínseco* es la propiedad de un estado mental que se disfruta, o que habiéndose experimentado, se desea. Lo opuesto a valor intrínseco se llama valor negativo intrínseco. Un valor y un valor negativo se consideran iguales cuando una persona que puede elegir es indiferente a si experimenta ambos o ninguno".

[149] A su vez, "*conducta correcta* es la que consigue la preponderancia del valor sobre el valor negativo o reduce al mínimo la ventaja del valor negativo sobre el valor, y la elección se hace entre los actos que son posibles" Russell, B., 1954:135.

criterio como concepto fundamental de la ética. Y, de esta manera, definir "lo bueno" como aquello obtenido mediante una conducta de esa naturaleza (Russell, B., 1954:59).

A pesar de ello, pues el argumento anterior no supone otra cosa que un ideal, Russell sostiene que tanto el bien como el mal son elementos subjetivos. Así los respectivos juicios están sujetos a estas condiciones. No obstante, implican verdad o falsedad y a la vez son dependientes de nuestras preferencias e intereses particulares (Russell, B., 1954:113; Pérez Jara, J., 2012:299) y colectivos. Reconoce, pues, la diferencia entre juicios objetivos y éticos, en que en los éticos se presentan términos evaluativos como, por ejemplo, "debería" y "bueno" (Carvajal Villaplana, A., 2008:13). Sin dejar de tener presente la subjetividad que implican dichas evaluaciones. Atribuyendo así los juicios objetivos en todo sentido a la ciencia, y los éticos serían relativos a la subjetividad pero constatables a través de nuestras preferencias.

También distingue entre emociones personales y colectivas, dependiendo su validez del alcance del juicio. Situando la justificación de los juicios éticos, no en las emociones personales y subjetivas, sino en las colectivas, por estar universalizadas debido a su conformidad con los sentimientos generales (Carvajal Villaplana, A., 2008:13 y 14).

Esta idea responde a un subjetivismo social, de manera que la aprobación o desaprobación no parece medirse por el valor intrínseco, sino por la concordancia con la colectividad. Sin embargo, el grupo tendría presente, para sopesar las actuaciones individuales y su coherencia con sus propios fines, las consecuencias de los actos individuales. De ahí que en ello radicaría la objetividad de los criterios éticos (Carvajal Villaplana, A., 2008:17 y 18).

3.3.2.3. Algunas notas sobre el objetivismo y el interés general

El bien común como concepción de aquel espacio ético en que se define lo mejor para todos (y del cual podría extraerse la fundamentación de los intereses generales) se muestra durante su evolución como esencialmente metafísico. Es cierto que los esfuerzos para dotar de coherencia estos postulados fueron muy importantes. Y también que se pretendió dotar de máxima objetividad y heteronomía a la moral con el fin de garantizar la homogeneidad de la bondad a través de un Ente del cual devienen las perfecciones a alcanzar y que radicara fuera de la sociedad y por encima de

esta. Por tanto, ajeno a experiencias que pudieran parcializar el bien de acuerdo a deseos individuales e impuestos al resto de los hombres. Sin embargo, dicha propuesta padecía de dos males de fondo. El primero se debe a la ontología aristotélico-tomista. Al ser sustancialista, metafísica, resulta –como señala Popper, K.R. (1963:239 y ss.) con respecto a este tipo de tesis- irrefutable, no contrastable. Luego, ¿cómo puede justificarse una tesis y aplicarse a la realidad, moral incluso, sin apoyo empírico ninguno? No es posible contrastar estos planteamientos, su contenido de verdad o falsedad dependen de un Ente sobre el cual no podemos dar cuentas y tampoco conocer ciertamente su valor veritativo, sólo suponerlo.

Evidentemente el método deductivo utilizado por los metafísicos es necesario, pero no suficiente. Al carecer de justificación empírica las premisas básicas de la deducción y no poder justificarlas desde otro punto que no sea la suposición de que existe un ente supremo, que en el caso de Santo Tomás se identifica con el Dios de la Biblia, no es posible sostener tales argumentos; pues las premisas, si de verdad quieren ser básicas deben ser evidentes, empíricas o productos de una construcción teórica que hubiese cumplido con esos requisitos de antemano. Y a pesar de lo que creyeron dichos autores, las comentadas premisas no cumplen con ninguno de estos requisitos. El segundo de los reparos parte precisamente del argumento anterior y resultó ser el detonante del surgimiento del interés general como concepto ético fundamental en el Estado moderno. El cual fue expuesto en apartados anteriores y se debe al advenimiento gradual, pero en extremo importante, de la secularización del Estado. Trayendo consigo el abandono de la prioridad trascendentalista y el acogimiento de las subjetividades humanas como elemento ético institucionalizado. Al tener una esencia metafísico-religiosa, el bien común fue apartado del discurso político-jurídico o pasó a ser utilizado, en algunos casos, como término homólogo al interés general.

De otro lado, y centrándonos en la tesis de Moore, entre las objeciones que podrían hacérsele[150] consideramos que existen algunas medulares como su debilidad intrínseca manifiesta en sus carencias explicativas. Hay una falta de justificación de la intuición misma como vía de acceso al contenido moral. Moore se niega a explicar de modo satisfactorio (en términos sicológicos, sociológicos o históricos) el por qué de determinadas conductas, palabras, normas, juicios éticos, etc., escudándose en una aprehensión moral intuitiva

[150] Véase por ejemplo MacIntyre, A., 1966:243.

que rehúye toda contrastación o justificación empírica o racional. En consecuencia, dicha posición intelectual carece de contrastabilidad y fiabilidad por resultar indemostrable (Bunge, M., 1996b:46-47). El contenido moral lo toma como una evidencia intuitiva *per se* y suficiente, sosteniendo la ficción de la homogeneidad intuitiva como vía de acceso al conocimiento ético. Así, partía de la intuición emotiva para aprehender el contenido de la bondad. Luego, de ser así, todas y cada una de las personas dependerían de tal condición para conocer lo "bueno". Sin embargo, como se refiere al ámbito de las emociones, la experiencia intuitiva resulta personal e intransferible. Por consiguiente, la pluralidad de sujetos experimentaría una multiplicidad de intuiciones.

En este punto se abren dos posibilidades. De un lado, la existencia de una intuición preponderante con respecto al resto. Pero en este caso, ¿qué legitimaría dicha supremacía y quién la ostentaría? Al parecer con esta vía se corre el riesgo de incurrir en lo que Bunge (1996b:53) llama "autoritarismo intuitivo". Lo cierto es que Moore no da cuentas ni justifica de ninguna manera la solución a tal dilema, ni siquiera lo plantea como posible. El otro camino –al cual no da solución ni tampoco expone- es que todas las intuiciones gocen de igual validez. Pero en ese caso, si todas las intuiciones son igualmente válidas -aún cuando sean mutuamente incompatibles- entonces se llega al "anarquismo intuicionista" (Bunge, M., 1996b:53-54). Y de ser esta última una opción, ¿Qué pasaría con las decisiones de alcance público? ¿Cuál sería la intuición legítima y definitoria para decidir si, como vemos, cada una de ellas tiene carácter personalísimo e igual valor? Además, en el marco concreto que nos ocupa, no es posible fundamentar intuitivamente "el bien" que justifique los intereses generales en la planificación urbana; pues por encima de toda intuición (con sus múltiples particularidades) existen elementos, teóricos-urbanísticos, técnicos, sociológicos, económicos, políticos, jurídicos, etc. (los que incluso pueden resultar contraintuitivos), que determinan el planeamiento.

En la misma línea intuicionista encontramos a Scheler, aunque en su caso este autor no intuye "qué es lo bueno", sino la existencia de valores. Como resulta evidente, si la intuición fuese una vía fiable para el acceso al conocimiento (incluso al moral como sostienen los realistas), serían contrastables las distintas posturas fundamentadas de esa manera y se conocería cuál habría incurrido en error y cuál no. Pero lo cierto es que ese proceso no es posible. En este punto podemos observar dos tesis que se apoyan en la intuición y ninguna puede justificar por qué es la correcta y la otra

errónea. Sólo nos encontramos ante una intuición de lo bueno como categoría simple, accesible por una aprehensión moral, y otra que sostiene la intuición de los valores como esencias.

Ahora, centrándonos en Scheler, como apunta Bueno, G., (1996:45), supongamos que fuese cierto que los valores, como los concibe este autor, puedan ser *esencias morales*. Si fuese así, al ser exteriores a los hombres, ¿cómo explicar su universalidad y compatibilidad con la libertad de preferir? De otro lado, ¿qué pasaría si los valores que Scheler concibió como constitutivos de una tabla axiológica, a la cual accedió intuitivamente, se contrapone a la que pueda intuir otra u otras personas? A esta pregunta el autor en cuestión podría responder que eso no debería pasar porque los valores son evidentes, esenciales y tienen entidad propia, luego, serían los mismos para todos los hombres. A lo que le seguiría una réplica sobre por qué estaría tan seguro de eso. ¿Acaso no hay grandes y visibles diferencias entre las morales de las diferentes culturas? De ello podría extraerse que "existen" tablas de valores distintas. Por tanto, las intuiciones al parecer no son las mismas. ¿Por casualidad podría considerarse la posibilidad que Scheler pensara que su intuición gozaba de mayor legitimidad y estaba mejor justificada que las de las otras personas? ¿Quizás los demás "padecerían de una cierta ceguera axiológica"? De asumir que habría varias éticas materiales concomitantes, ¿cuál sería más legítima si todos apelan a la aprehensión moral intuitiva de valores esenciales, universales e independientes? ¿Qué trascendencia social tendría para las decisiones públicas si en ese marco podemos encontrar varias tablas axiológicas? Así como sus portadores increpándose mutuamente por "saberse" portadores de una legitimidad moral universal[151]. A ello se podría sumar, como comenta Gómez, C. (2002:34), que el intento de Scheler de construir una ética basada en supuestos valores objetivos aprehendidos intuitivamente no explica la supuesta "ceguera" axiológica aludida anteriormente.

Alejado de las anteriores justificaciones éticas con pretensiones de "verdad definitiva", la construcción teórica de Russell pone de manifiesto claramente cómo, sin dejar de lado sus fundamentos lógicos matemáticos, busca de algún modo la eficacia de la ética (lo cual lo diferencia de Wittgenstein). Desarrolla una serie de concepciones que permitan conducirse

[151] Sobre este punto puede consultarse Bueno, G., 1996:46, el cual también presenta algunas objeciones de algún modo análogas.

de modo socialmente coherente y tratando de conservar su equilibrio con la moral individual. No obstante, al hacer balance de su tesis, obtenemos al final que no justifica de modo satisfactorio qué debemos entender por intereses, individuales y generales más allá del emotivismo. Y he aquí un inconveniente, si todo depende de la coherencia entre los deseos del individuo con los de la sociedad, entonces el problema persiste porque no nos presenta cuál es el criterio para conocer cómo llegar a esa coherencia. Con la sola concordancia no es suficiente porque resurge el problema sobre aquello sobre lo que se coincide. Puede incluso que no haya conflicto, en general, con dichos términos para los sujetos de dentro de la comunidad, pero ¿qué pasaría con los individuos de fuera?

Es importante destacar que existe mucho de común entre las tesis que se sostienen desde el Derecho sobre los intereses generales y la tesis de Russell. No obstante, no podemos encontrar el vínculo material y discursivo existente entre las distintas posiciones doctrinales y la mencionada tesis. Y esto se pone de manifiesto en la abstracción y biunivocidad de los planteamientos jurídicos. La indefinición del concepto, que suele confundirse con su indeterminación, ahoga toda posibilidad de evaluar más allá de la casuística administrativa y jurisprudencial (a partir de criterios de razonabilidad[152]) la posibilidad de establecer una coherencia justificada sistémicamente (que incluya tanto su sentido genérico como el específico) entre la determinación de estos intereses y la realidad local. Esto es sumamente importante, si como explican Fernández, T.R. (1994:221 y ss.) y Atienza, M. (2003; 1995:15-16 y 18) el derecho se justifica, y dentro de éste los intereses generales como concepto centralísimo[153], desde la realidad misma, social, económica, su sistema de creencias, ética, política, etc., o como se suele decir, la realidad es fuente material del derecho, entonces no es muy plausible justificar sólo técnica y políticamente los citados intereses generales. Resulta evidente que una parcela muy importante de esa realidad no encuentra un claro reflejo en la teoría que sostiene la coherencia de estos intereses con las determinaciones del planeamiento.

Si el derecho no tuviese ningún contenido ético cada una de las normas jurídicas nos resultaría un elemento extraño y ajeno a nuestra identidad

[152] Sobre la evaluación de la coherencia entre la realidad material y la decisión específica tomada en el planeamiento, así como respecto a los test de racionalidad puede verse Beltrán de Felipe, M., 1995:84 y ss.; y Fernández, T.R., 1994: cap. V.
[153] Sobre todo en el derecho público, como es el caso que nos ocupa.

cultural, serían elementos totalmente heterónomos y artificiales. Precisamente nos identificamos con muchísimos preceptos jurídicos porque se encuentran dentro de nuestras concepciones culturales de justicia[154]. Por ejemplo: no matarás/sanción del delito de homicidio, no robarás/sanción del hurto o robo, deshonestidad/fraude, equidad/redistribución de riquezas. De otro lado, si el Interés General fuera ciertamente autoreferenciado subjetivamente, entonces habrá un Interés General por cada Administración, el cual puede cambiar con el partido y territorio, aunque compartan condiciones económicas y otras características. Y, ciertamente, esto no puede sostenerse debido a que resulta más que sabido que las constituciones y sus normas de desarrollo (como síntesis normativa de la cultura y condiciones de un pueblo) establecen serios límites a esas posibles arbitrariedades.

[154] Véase Fernández, T.R., 1994:221-222.

CAPÍTULO 4. INTERÉS GENERAL Y PLANEAMIENTO URBANO

4.1. Interés General y planeamiento. Una tentativa de convergencia

Al pretender abordar la relación que da título a este apartado no podemos dejar de lado la afirmación de Parejo Alfonso, L. (1997:28) cuando señala que el planeamiento tiene como cuestión central la ordenación racional o conforme con el interés general. Y no nos resulta menos tentador contrastarla con los resultados expuestos por Sorribes (2012) cuando advierte que el crecimiento de las ciudades ha traído consigo la aparición de nuevos *slums* o zonas de urbanización informal. "Hiper-densas, pobres, con acceso inadecuado a los sistemas sanitarios y de agua potable, y con regímenes inseguros de propiedad", muchas veces reflejos, según el propio autor, de la "marginación económica y de la segregación social"; así como "el desarrollo desequilibrado y el incremento de las desigualdades de renta a medida que la población se desplazaba a vivir en ciudades satélite o dormitorio" (Sorribes, J., 2012:93 y 94). Y resulta provechoso realizar la contrastación comentada porque, como dice Sánchez Goyanes, E. (2005:595) "el fin de toda actuación administrativa ha de identificarse con el interés general", y como bien reconoce Parejo Alfonso, la ordenación municipal es una actuación de esta naturaleza.

Es por ello que, como hemos apuntado en reiteradas ocasiones, la falta de identificación o definición del interés general debe estar provocando alguna alteración -camuflada bajo el discurso- en los límites del actuar administrativo. Porque si bien es cierto que la Administración debe responder a dichos intereses, también lo es que ella los determina y, en consecuencia, se presume legítima dicha decisión. Y subrayamos el calificativo de legítima, que no legal, legal, en la mayoría de los casos, lo es.

La cuestión primordial es si de verdad entendemos como un actuar -en el ámbito de la planificación urbanística- legítimo y acorde al interés general una ordenación urbanística que genere, legalmente, los desequilibrios expuestos por Sorribes. Para responder a la cuestión planteada podría decirse que dichos *slums* están fuera de ordenación o constituyen asentamientos informales. Pero entonces debemos recordar con Trapero, J.J. (1996:19) que resulta adecuada una nueva ordenación de la ciudad cuando sobrevenga algún problema o cambio que altere las condiciones territoriales previstas por el planeamiento

anterior. Ya sean producto del crecimiento poblacional, cambio del modelo productivo o por motivo de mutaciones socioeconómicas, o simplemente no exista planeamiento y el municipio lo necesite. Por tanto, en aquellos lugares donde coexistan el planeamiento y tales desequilibrios es evidente que la planificación urbanística no responde al interés general. Toda vez que aquel segmento de la población que los sufre no ve satisfechas sus necesidades a través de la actuación administrativa. Eso muy a pesar del discurso político que se sostenga y las declaraciones de intenciones de las autoridades.

Una de las herramientas con que se cuenta y que va destinada a evitar tales situaciones y, además, sobre la cual debe girar la gestión de los intereses generales, es el llamado principio de proporcionalidad. Para Desdentado Daroca, E. (2007:236) éste permite evaluar las decisiones que "siendo idóneas para la satisfacción del interés público concreto al que se dirigen, sin embargo, consideradas globalmente producen más efectos negativos que positivos"[155]. Y en este mismo sentido, Sánchez Goyanes, E. (2005:597) explica que este principio cobra virtualidad en la armonía entre los medios empleados por la Administración y los fines perseguidos con ellos, así como con la ponderación entre los diversos intereses concurrentes. Sin embargo, el comentado principio es una herramienta útil para someter a escrutinio las determinaciones del plan, pero no salva las confusiones acerca de la calidad del derecho o interés particular sacrificado en virtud del interés público. Y ello porque la existencia de tal principio permite evaluar la proporcionalidad de la determinación concreta; es una cuestión de cantidad y procedimiento en un supuesto específico, pero

[155] Evidentemente dicha autora concibe el interés público desde la racionalidad instrumental. Aunque también es cierto que de alguna manera llega a ponerlo frente a sus consecuencias negativas debido a su repercusión en otros ámbitos. Remitiendo de esta forma a las interrelaciones que se producen entre los distintos aspectos del sistema territorial donde se encuentran inmersos los núcleos de población. Reconoce de este modo que las determinaciones concretas del planeamiento pueden generar consecuencias en otros sectores del propio plan que no fueron tomados en cuenta en la decisión específica.
El problema está en la concepción inicial de la comentada autora que asocia el interés general con un ámbito particular. Si ello fuera así el interés general no existiera porque si se asocia el interés a un solo aspecto, entonces no sería general, por tanto se incurriría en una contradicción. Sería en todo caso, los intereses, tantos como fueran los ámbitos de actuación, identificando una actuación con un ámbito y un interés. Desde luego, discrepamos con tal posición, toda vez que los intereses no son asociables a un ámbito de actuaciones, sino a una población que precisa de un conjunto de decisiones con claras consecuencias superpuestas y que deben estar destinadas a la satisfacción de las necesidades de la colectividad. De ello se desprende que el contenido de tales intereses no podemos vincularlos a las pretensiones unilaterales de los particulares, porque, de hacerlo, la multiplicidad de intereses los harían irreconciliables. Y sus consecuencias serían que no habrían intereses generales. Es por ello que dicho contenido hay que buscarlo en el denominador común de la sociedad y las necesidades que trascienden los egoísmos individuales.

no de contenido en las determinaciones generales (como modelo territorial integral).

Debido a ello, todavía queda espacio a la confusión si aquel interés sacrificado no fue devaluado por otro interés particular, individual o sectorial, como parece resultar de lo expuesto, por ejemplo, por Sorribes. Ya que evidentemente, en ciertos casos se ponderan los intereses en juego poniendo en mayor valor la competitividad económica de un modelo territorial en detrimento del medio ambiente, o la distribución de suelos destinados a uso residencial en función de la renta. Aunque con tales decisiones se atente contra la sostenibilidad ambiental de un territorio o contra la igualdad social, consiguiendo segregar a un sector de la población. Y todo ello sin dialogar entre todos los afectados y decidir de modo participado acerca de la construcción del modelo que queremos como sostén físico de nuestra sociedad.

Tal aspecto llama la atención sobre la coherencia (o incoherencia) cualitativa en la determinación de los intereses públicos, la cual es traducida, materialmente, en los desequilibrios señalados anteriormente. En la conexión entre los intereses públicos y las actuaciones concretas existe una desarticulación que juega un papel fundamental y deja en tierra de nadie la referencia clara y objetiva de lo que debe entenderse por los citados intereses. Ante las determinaciones del plan y sus resultados no nos queda claro en qué sentido se habla de interés público en cada caso. Y esa es precisamente la brecha que tiene la Administración para decidir, de acuerdo a ciertos parámetros, cuál es el interés general. La cuestión es que dichos criterios pueden ser coherentes con muchos intereses, pero al parecer no son los públicos.

De ahí que, con el objeto de clarificar en alguna medida este asunto y entender mejor qué sentido tienen las decisiones del plan y valorarlas, nos resulte esencial tener presente la biunivocidad del término “interés general”, la cual fuera puesta de manifiesto en apartados anteriores. Por ello, es sumamente importante articular o, mejor, buscar la articulación entre el sentido genérico y el específico de estos intereses. Por tanto, debemos referenciar las decisiones objetivas y concretas que se materializan en el Plan en aquel referente ético-político (teleológico) que va a orientar la planificación. Como subraya Desdentado Daroca, E. (2007:224) la “decisión final sobre el modelo urbano se basa en una concreta apreciación del interés público, que aunque se

apoye en criterios técnicos y jurídicos, responde en último término a valoraciones políticas"[156].

No obstante, encontramos más de un problema. Sería posible realizar tal operación e identificar el sentido genérico de los intereses generales con los planteamientos, generales también, de la planificación urbanística si, de un lado, los Planes de Ordenación Urbana tuvieran dos niveles de intervención. Uno donde se establecieran las pautas globales y otro que abordara las cuestiones específicas o detalladas. Sin embargo esto no sucede de esta manera, pues el mismo documento del planeamiento urbanístico contiene decisiones genéricas y específicas en dependencia del tipo de suelo sobre el que opere. Y, luego, de otro lado, podríamos realizar tal identificación entre el interés general en términos genéricos y específicos si existiese una correspondencia y justificación desde el punto de vista ético del contenido y definición del interés público, que sirviera de referente a las determinaciones concretas. Ya sea dicha justificación objetiva o subjetiva. Pero como tuvimos ocasión de comprobar ni las hipótesis ético-políticas ni las jurídicas dan cuentas de semejante conexión.

Por tanto, cuando estamos ante el marco general del planeamiento cómo podemos saber que éste ciertamente responde a los intereses generales. Sobre todo porque en cuestiones de escoger el modelo territorial la administración goza de una discrecionalidad importante que la doctrina insiste en que son soluciones legalmente indiferentes. Al respecto recuérdese el ejemplo tomado de Sorribes y las consecuencias de escoger un modelo territorial con una discrecionalidad que tiene un referente como el interés general del todo indefinido. Ahora bien, en el ámbito de las determinaciones concretas cómo, de igual manera, podemos conocer si existe la correspondencia citada (entre el sentido general y el específico de los intereses) si no contamos con el referente que guíe los aspectos generales del planeamiento.

Sobre esta cuestión la doctrina sostiene[157] que es evidente cuándo la decisión administrativa responde al interés general y cuándo no lo hace. De hecho, se da por sentado que dicha relación existe y es contrastable sin mayor problema por los tribunales. García de Enterría, E. (1996:83) dice al respecto que el IG es un concepto "con los que las Leyes definen supuestos de hecho o

[156] En este sentido Ezquiaga, J.M. (1996:120) señala que el planeamiento, al tener un fin claro de transformación del municipio, debe ser un instrumento operativo y no sólo retórico.
[157] También la jurisprudencia española. Sobre ello basta consultar García de Enterría, E., 1996

áreas de intereses o de actuación perfectamente identificables, aunque lo hagan en términos indeterminados, que luego tendrán que concretarse en el momento de la aplicación". Según el propio autor (García de Enterría, E., 1996:85-86) los intereses generales se dan o no se dan, son reconocibles mediante su "apreciación por juicios disyuntivos"[158]. Al parecer, para quienes sostienen esta posición no es necesario buscar ninguna fundamentación a la justicia de la decisión administrativa. Ya que la presencia de los intereses es comprobable sin mayores complicaciones, y se pueden observar con un mayor o menor grado de intensidad. Residiendo la esencia de la cuestión en ponderar administrativamente aquella determinación que sea la más justa entre todas las posibles, y su constatación es evidente de acuerdo a la realidad material que la sostiene[159].

Ahora bien, ¿qué sucede con las disposiciones cuyo grado de concreción se traduce en la elección de un modelo territorial?; el cual depende de una multiplicidad de decisiones concretas en coherencia con una estrategia general que de sentido a la planificación. Como se puede apreciar, en este caso hay una multiplicidad de factores que escapan a la claridad de las decisiones a las cuales se refiere García de Enterría. Ya que este autor pone el énfasis en los límites legales que existen para la interpretación de los intereses generales en su determinación. Pero dichos límites se desdibujan a escalas mayores. Y esto ocurre porque en la elección del modelo territorial opera la concepción del interés general en sentido genérico (y que debe justificar la discrecionalidad administrativa), no específico. Por tanto, subsiste una laguna en la justificación del citado autor, el cual explica la determinación de sólo una parte de las decisiones.

No obstante, García de Enterría sostiene que la justicia sería evidente en los casos concretos, y apreciable por juicios disyuntivos. Y sobre este hecho podemos estar de acuerdo con él. Sobre todo porque la concepción de justicia del citado autor está enmarcada en una construcción cultural que encuentra su expresión normativa en la Constitución Española de 1978, la cual consagra los límites interpretativos de lo que ha de entenderse como interés general para evitar cualquier concreción delirante.

Sin embargo, aún pervive la falta de articulación entre la concepción en sentido genérico del interés general y las determinaciones concretas que van

[158] García de Enterría, E., 1996:83; García de Enterría, E. y Fernández, T.R., 1974:468.
[159] García de Enterría, E., 1996.

constituir la manifestación específica de estos intereses. Se sigue apuntando a una concepción casuística del interés general, sin trasfondo extralegal, o más allá de lo puramente técnico-jurídico, que lo sustente.

En síntesis, al pretender acercarnos al modelo territorial que prevé el Plan ¿cómo sabemos si en este modelo se responde o no al interés general? Cuando se trata de una decisión puntual es "fácil" percatarse. Pero cuando hablamos del modelo territorial establecido por el Plan no es nada sencillo. El planeamiento contiene decisiones más o menos acertadas. Por tanto, ¿cómo podemos saber si el conjunto, como conjunto de decisiones generales y concretas, responden al IG? El Plan no es una decisión, sino una multiplicidad que en su totalidad determinan un modelo que toma cuerpo en el Plan General de Ordenación Urbanística.

A este hecho se le suma otro, y es la diferenciación que existe entre las determinaciones del planeamiento en función de la clase de suelo sobre la que opera. El mismo instrumento (Plan) lo hace de una manera en un tipo de suelo y de otra forma en otro tipo. Luego, ¿podemos someter a la misma clase juicios disyuntivos situaciones tan disímiles? Analicemos un poco más en detalle estos planteamientos.

4.2. El planeamiento urbano como instrumento técnico de ordenación urbanística municipal al servicio del Interés General

El planeamiento urbano[160] es un instrumento utilizado para intervenir de forma integral en el espacio geográfico, principalmente municipal[161], que ordena y estructura el territorio. Tiene como sus funciones básicas la *clasificación y calificación del suelo* con las que se concretan las políticas referidas a la conformación del modelo territorial. Este encuentra su materialización a través de una norma administrativa de naturaleza

[160] Cuando se habla de planeamiento urbano o urbanístico se está haciendo alusión al Plan General de Ordenación Urbana o Urbanística, también llamado Plan Maestro (éste en otras geografías y de tradición o influencia anglosajona) o incluso se hace referencia al mismo como planificación física municipal.

[161] El planeamiento urbanístico "puede abarcar la ordenación de más de un término municipal, lo que tiene lugar cuando sea conveniente la extensión de la zona de influencia de un municipio sobre otros y, asimismo, cuando sea procedente la ordenación urbanística de una comarca" Parada, R., 2007:111; también puede consultarse Jalvo Mínguez, J. y Santos Diez, R., 2001:136; López Benítez, M., 2007c:279; Martín Rebollo, L., 2007:191; Santos Diez, R. y Castelao Rodríguez, J., 2008:568.

reglamentaria[162], cuya eficacia se limita a su marco geográfico, pues su finalidad es planificar la totalidad del territorio en el que actúa. Asimismo al tener carácter normativo resulta obligatorio y vincula en su cumplimiento tanto a los particulares como a la propia administración municipal que lo aprueba. Igualmente, "define el estatuto urbanístico del suelo y legitima la actividad urbanizadora" (López Benítez, M., 2007c:277).

El Plan también tiene como objetivo desarrollar los sistemas generales (sistema de comunicaciones, espacios libres y zonas verdes, grandes equipamientos públicos e infraestructuras básicas)[163], poner en práctica políticas de igualdad y sentar las bases de futuras políticas e intervenciones económicas y sociales. Y presenta como una de sus principales determinaciones el establecimiento de medidas para la protección del medio ambiente[164]. En suma, con el planeamiento se proyecta -con base en la realidad- un modelo de crecimiento, cambio o conservación territorial, que responda a las condiciones del lugar en coherencia con las necesidades de la sociedad que sobre este se asienta[165].

Por tales motivos el planeamiento urbano se encarga de ordenar el espacio, delimitando y asignando la clasificación del suelo en *Urbano*, *Urbanizable* y *No Urbanizable*, así como en sus respectivas calificaciones. Al asignar éstas y conformar el modelo territorial, no en todos los casos se goza del mismo nivel de discrecionalidad, pues el suelo urbano consolidado, o la existencia de planes especiales o sectoriales, las condicionan o, incluso, las determinan. En la elección del modelo se tiene –por parte de la administración- la discrecionalidad (dentro de ciertos límites) para modificar las características del territorio de acuerdo a las exigencias de las transformaciones que se proyectan.

---

[162] Sobre la naturaleza jurídica de los Planes Generales de Ordenación Urbana puede consultarse Jiménez-Blanco Carrillo de Albornoz, A., y otros, 2003:54; López Benítez, M., 2007c:278-279; Martín Rebollo, L., 2007:190; Parada, R., 2007:108-109; Pardo Álvarez, M., 2005:293 y ss. Una acotación importante que no por evidente carece de utilidad. Nos referimos a que debido a la naturaleza jurídica del planeamiento éste se ve sometido al principio de jerarquía normativa. Y como consecuencia de ello, está sujeto de modo incuestionable a los preceptos constitucionales. Para ahondar en este particular puede consultarse García Rubio, F., 2007:69-70.

[163] Ezquiaga, J.M., 1996:95.

[164] Santos Diez, R. y Castelao Rodríguez, J., 2008:578.

[165] Al respecto puede verse Estévez Goytre, R., 2001:91; Ezquiaga, J.M., 1996; Fernández, T.R., 2004:62; Jurado Almonte, J.M., 2011:63; López Benítez, M., 2007c:276 y ss.; Pujadas, R. y Font, J., 1998:27; Santos Diez, R. y Castelao Rodríguez, J., 2008:531; Martín Rebollo, L., Bustillo Bolado, R.O., y otros, 2007:27-28.

Ambos conceptos (la clasificación y la calificación) implican la diferenciación del suelo de acuerdo a los destinos que se prevén para éste y, por supuesto, presentan distinto grado de concreción (Santos Diez, R. y Castelao Rodríguez, J. 2008: 374 y ss.). Conforme a ello, los Planes de Ordenación Urbana, al establecer de modo general y estratégico el modelo territorial -así como disponer las directrices municipales del desarrollo urbano- determinan detalladamente los usos en el suelo urbano[166]. Sin embargo, en el suelo urbanizable la planificación pormenorizada de los usos se realiza mediante los planeamientos derivados, o de desarrollo, que ponen en práctica las determinaciones del Plan General en los ámbitos parciales del municipio. En este sentido, podemos encontrar, principalmente, los llamados Planes Parciales de Ordenación, los Programas de Actuación Urbanística, los Planes Especiales de Reforma Interior, etc.; los cuales asignan los usos concretos a cada parcela de terreno, así como la delimitación de los distintos espacios y emplazamientos de terrenos, servicios, trazado de vías, etc.[167] (Pujadas, R. y Font, J. 1998:293 y ss.; Pardo Álvarez, M., 2005:278 y ss.).

Resulta manifiesto que con estos instrumentos de ordenación se va a ir haciendo más especifica la identificación material de la determinación de los intereses generales, poniéndose en práctica la única solución justa de la que habla la doctrina. O sea, siguiendo las directrices ético-políticas del interés general en sentido genérico se deberían concretar éstas en decisiones puntuales que deben guardar coherencia con aquellas, lo que viene a ser el interés general en sentido específico.

4.2.1. La clasificación del suelo

Según López Benítez, M., (2007a:284)[168], "clasificar el suelo según su destino urbanístico constituye la función primordial del Plan General", siendo en esta labor clasificatoria donde se manifiesta con mayor intensidad la potestad discrecional de la administración. Es por ello que, cuando nos referimos a la

[166] Fernández, T.R., 2004:60; Jalvo Mínguez, J. y Santos Diez, R., 2001:136.
[167] Es importante destacar que la determinación concreta va a depender del instrumento en cuestión, pues no va a tener la misma finalidad un Plan Parcial (destinado a operar en suelo urbanizable) que un Plan Especial de Reforma Interior (destinado a operar en un ámbito específico como la reforma interior de un sector del suelo urbano consolidado).
[168] Puede verse también Bustillo Bolado, R.O., 2007:388; Jalvo Mínguez, J. y Santos Diez, R., 2001:136 y ss.; Parada, R., 2007:80-83; Santos Diez, R., y Castelao Rodríguez, J., 2008:374 y ss.

clasificación hablamos de una herramienta clave para el entramado de la planificación municipal. Esta es producto de una decisión político-administrativa, formal, con apoyo y trascendencia material, que dispone técnicamente el destino de cada predio en función de las perspectivas de lo que se considere en cada momento como beneficioso en la transformación del territorio. De ahí que se habilite cada parcela en coherencia con estas perspectivas. Por tanto, la clasificación es una técnica[169] con la que el suelo es dividido en clases diferentes, como se indicó antes, en: *Urbano, Urbanizable y No Urbanizable*, y de cuyas clases va a derivar toda utilización del espacio municipal.

En el suelo *Urbano*, asociado a la ciudad consolidada[170], el planeamiento determina en detalle los usos (globales y pormenorizados), aprovechamientos e intensidades posibles (vinculados necesariamente al derecho a edificar). Así como los espacios libres y dotacionales, zonas verdes y de recreo, trazado de la red viaria, etc. (esto último en aquellos espacios que carezcan de los mismos y que sólo haya que conectarlos al sistema general). Por lo tanto, a los efectos de clasificar este suelo y delimitarlo, la realidad material impone condiciones morfológicas, dotacionales y de servicios que no puede pasar por alto la administración actuante. Así, es posible hablar de suelo urbano cuando este cuenta con acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de aguas residuales y suministro de energía eléctrica.

No obstante, dicho suelo, para considerarse urbano puede estar edificado o no, sólo necesita estar integrado en la red de dotaciones y servicios públicos característicos de los núcleos de población y, por supuesto, formar parte de la malla urbana. En caso de no estar edificado, el planeamiento no necesita de un instrumento posterior que lo desarrolle, sino que mediante el propio plan general se delimita, proyecta y realizan las determinaciones específicas del citado espacio. Sin embargo, para lograr la operatividad del Plan puede requerirse, en algunos casos, la utilización de planes especiales cuando se vaya abordar, por ejemplo, una reforma interior (destinado a operaciones de reforma o rehabilitación).

[169] La clasificación del suelo es una técnica urbanística utilizada para articular el estatuto de la propiedad, pues la clasificación determina el contenido del derecho dominical en cuestión. De este modo se establece la homogeneidad del régimen jurídico sobre los predios según su clase. Sobre este punto puede consultarse De Vicente González, J.L., 2007:405; Parejo Alfonso, L., 1997:28; Santos Diez, R., y Castelao Rodríguez, J., 2008:373.

[170] Aunque también se reconoce la existencia de suelo urbano no consolidado.

Es importante señalar que al ser función del planeamiento la ordenación integral de todo el municipio, la delimitación del suelo urbano no va a comprender sólo al núcleo urbano principal, sino que dicha clasificación alcanza a todos aquellos que se encuentren en el término municipal en cuestión[171].

Como se puede observar, las determinaciones del planeamiento en suelo urbano son bastante concretas y vienen fuertemente condicionadas por la realidad preexistente. De ello se desprende que el nivel de discrecionalidad, como se apuntaba antes, se ve reducido en gran medida[172]. Por tanto, en este suelo se evidencia con mayor claridad la postura de la doctrina cuando expone que el interés general sólo admite una decisión justa, se da o no se da, como afirmaba García de Enterría. Se establecen así dos niveles de apreciación del interés público en el planeamiento, pues no se corresponde su nivel de concreción en el suelo urbano con el del modelo territorial. Sin embargo, ambos conviven en el mismo instrumento, apreciándose una incoherencia entre la discrecionalidad referida al planeamiento como instrumento general y la discrecionalidad limitada que se le impone al mismo planeamiento en el suelo urbano.

Es por ello que, en nuestra opinión, deberían establecerse algunas pautas que guíen a la administración y le permitan obrar, en suelo urbano, con mayor coherencia al fijar los nexos entre la teleología del planeamiento (plasmada en el modelo territorial en general) y las decisiones correspondientes a este tipo de suelo. Sin embargo, al fundamentar las determinaciones en criterios políticos aislados de la referencia ética, y basada en juicios técnicos, hace difícil dicha correspondencia. Limitándose ésta a razones de coherencia en la red de sistemas generales y otros elementos técnicos. Es cierto que los parámetros mencionados deben responder a la mejora de las condiciones de vida de la población. Pero su utilización, al estar sujeta al cumplimiento de la normativa, más bien desde el punto de vista cuantitativo que cualitativo, ha traído que cualquier decisión que cumpla con la ley sea tomada como coherente con los intereses públicos. No obstante, como ha quedado expuesto con anterioridad, ley e intereses generales no son

[171] Sobre la clasificación del suelo urbano puede verse De Vicente González, J.L., 2007; Ezquiaga, J.M., 1996:90-92, 112-117; Fernández, T.R., 2004:60, 124-128; Jalvo Mínguez, J. y Santos Diez, R., 2001:135 y ss.; López Benítez, M., 2007a:286-288; Martín Rebollo, L., 2007:191; Parada, R., 2007:81 y 112; Santos Diez, R., y Castelao Rodríguez, J., 2008:384 y ss.
[172] También se ve reducida por los estándares urbanísticos.

sinónimos. Por tanto, no siempre al clasificar el suelo se hace de acuerdo a estos intereses.

En el caso del *Urbanizable* se hace referencia al suelo apto para urbanizarse y que es reconocido como tal por el planeamiento general en virtud de las necesidades de transformación del municipio. O sea, este suelo es el que contiene las previsiones del crecimiento urbano y, debido a ello, debe contar con una disposición suficiente para satisfacer las perspectivas de cambio. Y cuya ordenación en detalle -y en coherencia con el Plan General- se deja a los planes parciales, como derivados, en su función de desarrollo del planeamiento, los cuales condicionan cualquier intervención en este espacio. Mediante la clasificación del suelo como urbanizable éste se puede *programar* o *delimitar* por sectores concretos y establecer para cada uno de ellos una ordenación positiva. Así, delimitado o programado sería aquel suelo llamado a urbanizarse en el corto-medio plazo. La delimitación la puede realizar el propio planeamiento o se puede delegar a un Plan Parcial que lo haga por sí mismo (Estévez Goytre, R., 2006: 91, 94 y 96; Fernández, T.R., 1980: 134).

Todas las iniciativas que se pretendan implementar con fines urbanizadores en este tipo de suelo van a depender de la existencia de un plan parcial (existiendo tantos planes parciales como sectores se prevean en el Plan General) y sin el cual los propietarios sólo pueden hacer uso del suelo en función de su naturaleza no urbanizable. Por tanto, en esta clase, el Plan urbanístico debe establecer los elementos fundamentales de la estructura territorial, regula genéricamente los usos globales y niveles de intensidad, así como programa la actuación pública y privada en este espacio. No obstante, los límites de esta clase de suelo están sujetos a ciertos principios de racionalidad y coherencia con la situación material existente. Dada por la consolidación del suelo urbano realizada a partir de los planeamientos precedentes o los procesos de urbanización histórica. Esto con el objetivo de un desarrollo conexo, homogéneo y continuo con el estado real del municipio[173].

Con esta clase se ve claramente cuál es la intención del planificador al establecer el modelo territorial. Con ella se suelen introducir las modificaciones al modelo productivo, la morfología urbana, la distribución de los espacios

[173] Sobre esta clase puede consultarse Ezquiaga, J.M., 1996:92-93, 117-119; Fernández, T.R., 2004:60-61, 134-140; García-Moreno Rodríguez, F., 2007; Jalvo Mínguez, J. y Santos Diez, R., 2001:135 y ss.; López Benítez, M., 2007a:288-289; Martín Rebollo, L., 2007:191; Parada, R., 2007:112-113; Santos Diez, R., y Castelao Rodríguez, J., 2008:416 y ss.

residenciales (ya sean en función de la renta o no), el reequilibrio territorial o la integración de la ciudad en una red de ciudades en función de determinada estrategia supramunicipal, entre otras. Si en el suelo urbano la discrecionalidad de la administración se veía limitada por la realidad material, en este tipo de suelo la administración le da rienda suelta a sus concepciones de lo que debe constituir la transformación, o conservación, de la ciudad. Sin embargo, como se apuntaba antes, se le aplican los mismos criterios de determinación del interés general a la ciudad hecha (suelo urbano) que a la ciudad por hacer (suelo urbanizable), a pesar de las grandes diferencias que se manifiestan.

El planeamiento debe contener, en esta clase de suelo, la concepción genérica del interés general, sin embargo ésta no existe. Por tanto, a medida que la planificación se va concretando a través de los planeamientos de desarrollo no se puede seguir ningún referente como el que echamos de menos. El único posible estará dado por los mandatos legales que hay que cumplir a carta cabal y que incorporan razones técnicas sin contar con alguna fundamentación ético-política. Los criterios determinantes sólo se perfilan a través de este instrumento en las interpretaciones autoreferenciadas de la administración. Luego, algunas de sus consecuencias las encontramos en la segmentación o segregación social en determinados barrios en función de los ingresos personales, así como el acceso a determinados tipos de vivienda, los cuales van desde los barrios elitistas hasta los *slums* que comentaba Sorribes[174]. O con la creación de una cantidad de suelo urbano con destino industrial que no se corresponde con las características del municipio, y esto sólo con el objetivo de ofrecer espacios de ocupación a las industrias foráneas. Decisión que afecta la protección al medio ambiente por la supresión de espacios que pudiesen estar destinados a dichos fines o algún otro destino social. Pero como la administración tiene la discrecionalidad suficiente para hacerlo (lo que incluye una pluralidad de decisiones legalmente indiferentes, que no éticamente iguales), en función de lo que esta entienda debe ser el interés general que sostiene esa decisión, la determinación es prácticamente incuestionable.

El suelo *No Urbanizable*[175], rústico o rural como también se le conoce, comprende aquel espacio que es preciso preservar de la urbanización, ya que

[174] Es importante señalar que las diferencias comentadas son mucho más pronunciadas en América Latina que en Europa.

[175] Al respecto puede consultarse Ezquiaga, J.M., 1996:93-94, 119-120; Fernández, T.R., 2004:62, 128-134; García Bernaldo de Quirós, J., 2007:115-116; Jalvo Mínguez, J. y Santos

es susceptible de protección medioambiental, forestal, agrícola, ganadera, paisajística, hidrológica, arqueológica, cultural[176], etc. Cuya protección comienza con el planeamiento que debe preservar tanto los espacios reconocidos por los planes territoriales, y otros instrumentos normativos que le condicionan, como los considerados susceptibles de protección de acuerdo a los criterios e intereses que representa la administración municipal. O sea, debido a determinados valores reconocidos por la administración local o la legislación[177], sobre ellos recae algún interés específico incompatible con la urbanización misma. Sin embargo, en esta clase también se incluye aquel suelo que, sin tener ninguno de los atractivos señalados o simplemente ser inadecuado, no resulta apto para urbanizarse, al menos a corto-medio plazo. Ya sea por cuestiones estratégicas o por estar sometidos a una servidumbre de dominio público (como los casos previstos por las normativas de costa, puertos o aeropuertos), o porque su inadecuación se deba a cuestiones de localización, topología, o ser una zona de riesgos naturales u otra específica.

En esta clase de suelo la posición de la administración destaca más por la omisión que por la acción. Al quedar este espacio territorial vedado a la urbanización, lo que resulta evidente es una clara voluntad protectora de aquellos valores ambientales, agrícolas, etc., que ciertamente guardan un interés por parte de la sociedad en cuanto a su protección.

En este sentido, es necesario tener una visión bastante clara sobre lo que le conviene a la sociedad. Toda vez que resulta palpable que la clasificación del suelo como urbanizable desencadena una expectativa de enriquecimiento futuro en aquellos propietarios de suelo rústico que ven modificado su régimen de propiedad. Al contrario de aquellos que no cuentan con tal modificación y que en una multiplicidad de casos anhelan el mismo cambio para su predio. Evidenciando dicha situación la pugna entre los intereses públicos y privados. No obstante, este tipo de suelo también tiene un papel fundamental en el modelo territorial que se escoge para el municipio. El

---

Diez, R., 2001:135 y ss.; López Benítez, M., 2007a:289; Martín Rebollo, L., 2007:191; Parada, R., 2007:81-83,113; Santos Diez, R., y Castelao Rodríguez, J., 2008:406 y ss.

[176] Es importante destacar que las designaciones de espacios protegidos tienen un carácter reglado, por lo que constituye una obligación legal dicha protección. Es el caso, por ejemplo, de aquellos que se encuentran sujetos a alguna especial protección como las zonas previstas por la legislación y planes sectoriales. No obstante, la administración local cuenta con la discrecionalidad suficiente para reconocer determinados espacios como protegidos sin condicionamiento normativo alguno, y de hecho con el planeamiento los protege. Al respecto puede verse Santos Diez, R., y Castelao Rodríguez, J., 2008:406 y ss.

[177] También por la planificación sectorial o supralocal.

optar por un planeamiento equilibrado depende en gran medida de la proporción que se destine entre las diferentes clases de suelo y las necesidades de la población. Y esta clase cumple con una función de contrapeso, a los espacios urbanos y urbanizables, que es esencial.

4.2.2. La calificación del suelo[178]

Tras la clasificación de la totalidad del suelo municipal se procede a la calificación de los tipos resultantes. Cada parcela es definida en alguna de las tres tipologías comentadas, pero a su vez, dentro de cada una de ellas existen una multiplicidad de usos que podrían asignárseles en función de las necesidades y condiciones del territorio. "Por calificación del suelo se entiende la subdivisión de la clase de suelo de que se trate (especialmente el Suelo Urbano y Urbanizable, aunque también el Suelo No Urbanizable) en zonas diferenciadas para asignarles *destinos específicos*, es decir, contenidos o aprovechamientos urbanísticos concretos diferenciados" (Santos Diez, R. y Castelao Rodríguez, J., 2008: 373). Según los autores, Santos Diez y Castelao Rodríguez (2008: 374, 377, 423 ss.), esta técnica[179] contiene detalles de usos o intensidades asignadas objetivamente al suelo en el que se incide, determina zonas con destino preciso, con su uso, intensidad y tipología concretas: industrial, terciario, zonas verdes, residencial, viario, etc. O sea, se trata de la "división del suelo en zonas a las que se aplican unas determinadas condiciones urbanísticas homogéneas" (Santos Diez, R. y Castelao Rodríguez, J., 2008:423)[180]. De ahí que, por ejemplo, tras clasificar el suelo como urbanizable, se califique este como industrial, residencial, etc.

Es importante hacer notar que la calificación es una herramienta decisiva a la hora de crear el tipo de ciudad que se desea. Llop Torné, J.M., y Bellet, C. (2002:24-25) ponen el acento en los condicionantes de la escala humana de la ciudad -superficie, población, densidad, la distancia que separa los puntos más distantes del espacio urbano consolidado-, los cuales vendrían a definir la compacidad de la forma (densidad y dimensión) y que dependen de la calificación del suelo y también de la distribución que se haga de los sistemas

[178] Además puede consultarse Bustillo Bolado, R.O, 2007:388; Jalvo Mínguez, J. y Santos Diez, R., 2001:136; Santos Diez, R., y Castelao Rodríguez, J., 2008:423 y ss.
[179] Sobre la calificación del suelo como una técnica urbanística puede verse Parejo Alfonso, L., 1997:28; Santos Diez, R., y Castelao Rodríguez, J., 2008:423.
[180] También puede verse Pardo Álvarez, M., 2005:285.

generales. De ahí que la función del planificador no se vea limitada al cumplimiento de la norma sino que, dentro de aquellas soluciones posibles, se escoja la más favorable a las características y necesidades de la población que habita, o habitará, la ciudad. Precisamente por ello, los propios autores, sostienen que debe tenerse en cuenta, además, la forma y características del emplazamiento y del proceso de urbanización (densidades, formas de ocupación del espacio, etc.).

Los mismos autores apuntan (Llop Torné, J.M., y Bellet, C., 2002:24) que las ciudades intermedias presentan una cierta dimensión física que permite al individuo acceder peatonalmente sin demasiada dificultad a los "principales servicios y equipamientos de la ciudad o desplazarse, sin demasiado esfuerzo, a cualquier punto del espacio urbano. Ciudades, en definitiva, amables con el peatón y razonablemente abarcables para cualquier ciudadano". Y en este apartado juega un papel fundamental la clasificación y la calificación. Con esta última, se concretan las decisiones que darán forma a la ciudad "nueva". Con ella se responde al interés general humanizando el espacio, o se toman decisiones que sólo favorezcan a una parte concreta de la población y, desde luego, sólo se respondería a los intereses subjetivos de un grupo determinado.

En este mismo sentido Santos Diez, R., y Castelao Rodríguez, J. (2008:432) ponían de relieve que la "clasificación del suelo y la calificación (en menor medida) pueden provocar importantes diferencias en el ámbito urbanístico, todo propietario procuraría que la clasificación, la calificación de su suelo y el mosaico de circunstancias del planeamiento sobre su terreno contuviera las mejores determinaciones posibles. En este punto reaparece con toda crudeza la tensión interés privado-interés público". Tensión que, en ocasiones, debido en parte a una falta de referencia heterónoma que contextualice las decisiones sujetas a discrecionalidad -más allá de los mandatos normativos, los que en ocasiones dan coberturas a determinaciones desequilibradas pero legales- pueden derivar en un uso discursivo del interés general camuflando (intencionadamente o no) la universalización de intereses privados bajo el modelo territorial local.

4.2.3. Documentos del Planeamiento Urbanístico

Cualquier disposición contenida en el Plan, como se apuntó anteriormente, debe estar debidamente justificada[181]. Dicha fundamentación podemos encontrarla en la descripción y diagnóstico que se hace del territorio y que se recoge en la memoria de información de los planeamientos. Toda vez que debe existir una coherencia y proporcionalidad entre las condiciones del municipio, su población, su dinámica de transformación, y las decisiones que se adoptan. O sea, las determinaciones del plan tienen que tener una correspondencia entre lo que existe al momento del diagnóstico y lo que se proyectará como cambio necesario para la transformación de la localidad en función del interés general[182].

Con el diagnóstico recogido en la mencionada memoria puede conocerse cuáles son las carencias, deficiencias y problemas que afectan a la población asentada en dicho territorio. Y este punto resulta de vital importancia, pues no se trata de proyectar cualquier modificación, sino aquella que pueda resolver los problemas urbanísticos locales. Por tanto, en el citado documento se recogen los criterios y objetivos que sostienen las decisiones sobre la ordenación del territorio municipal y su modelo de desarrollo urbano. Así como también la oportunidad y conveniencia del planeamiento en cuestión. Tanto la clasificación como la calificación del suelo, así como todos los medios para articular el territorio deben responder a la satisfacción de los intereses generales (so pena de nulidad) y estos deben ser explicitados en la memoria de información. De ahí que resulte en extremo importante dilucidar si lo que debe fundamentar la decisión administrativa destinada a satisfacer los intereses generales es una interpretación y evaluación ético-política autorreferenciada (o subjetiva), como se explicó en apartados anteriores, o si al contrario, la decisión administrativa se fundamenta en elementos externos (radicados en la sociedad) que le proporcionan los criterios de juicio.

Otros documentos esenciales del planeamiento son el estudio económico y financiero, el informe de sostenibilidad, las normas urbanísticas y los planos de información y ordenación. El primero de los señalados aborda el

[181] Esta justificación o motivación podemos encontrarla en la memoria del plan y es un documento esencial de dicho instrumento. Al respecto puede consultarse Delgado Barrio, J., 1993:22-23; Fernández, T.R., 1994:87-88 y 164 y ss.

[182] El problema sobreviene cuando no se conoce cuál es el interés general, o de qué interés general estamos hablando en cuanto a su extensión (general o específica) y su concreta aplicación en función de la clase de suelo.

coste que puede constituir la ordenación prevista, pues no resulta saludable proyectar un modelo -desde las condiciones económicas del municipio- irrealizable. Entre otras cosas porque el plan, al ser una norma vinculante, no puede imponer condiciones de realización territorial y obligaciones imposibles de cumplir. De ahí que la viabilidad del planeamiento sea considerada imprescindible para su operatividad[183]. No obstante, como señalan Santos Diez, R. y Castelao Rodríguez, J. (2008:583) este documento padece un inconveniente. Para programar el gasto propio a las actuaciones en sede urbanística se necesita conocer los ingresos y gastos relativos a más de un año. Sin embargo, los presupuestos de las administraciones públicas son anuales y no pueden asegurar la viabilidad de las actuaciones para períodos tan distantes como los programados en el Plan General. Ahora bien, como expone López Benítez, M. (2007b:296) también es cierto que no es necesario que consten, a modo de presupuesto, cantidades concretas de gastos e ingresos destinados a darle cumplimiento al desarrollo programado -lo que dificultaría en gran medida su ejecución- sino que sería suficiente indicar las fuentes de financiación que harían viable o ejecutable las previsiones del Plan.

De otro lado, el informe de sostenibilidad debe incluir un análisis de los riesgos naturales y demás condiciones de especial interés en el espacio a planificar.

Las normas urbanísticas constituyen un documento esencial de la ordenación (Ezquiaga, J.M., 1996:130-132), ya que éstas regulan el régimen del suelo según su clasificación. En el suelo urbano recogen las Ordenanzas de construcción y uso, las cuales reglan los usos pormenorizados y establecen las condiciones para la edificación. En el suelo urbanizable reglan el régimen general de los usos del suelo y la elaboración de los planeamientos de desarrollo. A su vez, en el no urbanizable regulan la protección de los suelos a preservar y las características de las construcciones (que pudieran autorizarse) y parcelaciones mínimas en dichos suelos, con el fin de evitar el surgimiento de núcleos de población.

Estas normas, como se puede apreciar, son una vía idónea para establecer jurídicamente la obligación a los particulares de que respeten aquellos intereses que trascienden sus intenciones subjetivas. Así en virtud de un mandato jurídico se puede positivar, por parte de la administración local,

[183] Y así ha sido reconocido por la doctrina y la jurisprudencia española. Al respecto puede consultarse la nota al pie nº 375 en Santos Diez, R. y Castelao Rodríguez, J., 2008:583, así como los autores citados en la nota al pie que sucede a la presente.

aquellos intereses generales determinados previamente por esta. Es por este motivo que pueden constituir una vía para articular los intereses en sentido genérico (y que fundamentan y referencian a la discrecionalidad de la administración en la determinación del modelo territorial) con aquellos en sentido específico y que se concretan con las determinaciones detalladas del planeamiento.

Los planos de información y ordenación también son documentos esenciales y constituyen una síntesis interpretativa del estado del territorio municipal y de su proyección de futuro. En el primero se plasma cartográficamente la información del estado del municipio al momento de su diagnóstico, previo al plan general. Y el segundo -los planos de ordenación- se corresponde con la ordenación del suelo que se hace en el municipio y en el cual se encuentra gráficamente el modelo territorial a seguir[184]. Como puede observarse, estos documentos juegan un importante papel en la concreción de lo que va a entenderse por el interés general reconocido en el planeamiento, ya que ellos constituyen la materialización de la decisión administrativa. Unos justifican y motivan las decisiones, y los otros son la síntesis de la decisión misma.

En conclusión, como señalan Llop Torné, J.M., y Bellet, C. (2002:18), el escoger un modelo territorial no puede realizarse sólo a partir de datos puramente empíricos y/o físicos. Lo material es la dimensión tangible que contiene o soporta la vida social. El problema del territorio y lo urbano hunde sus raíces en sus dimensiones históricas, culturales, económicas y sociales. Luego, dejar a un lado estas cuestiones y preocuparse sólo por la forma, la distribución de espacios y volúmenes es dejar fuera de los presupuestos del juicio decisorio, respecto al continente, algo tan importante -y que le da sentido- como su contenido. Como apuntan los mismos autores, es en estas "especificidades, junto a las topológicas y geográficas, en las que podemos encontrar los elementos clave del proceso de desarrollo de esa ciudad"[185]. El Plan General es la expresión de un proyecto de ciudad como espacio para vivir. "No es un mero instrumento técnico de carácter aséptico, sino la manifestación de la voluntad del municipio en cuanto a sus grandes opciones de futuro,

[184] Sobre estos documentos puede consultarse Ezquiaga, J.M., 1996:130 y ss.; Fernández, T.R., 2004:63-65; López Benítez, M., 2007b; Martín Rebollo, L., 2007:192-193; Parada, R., 2007:108; Santos Diez, R. y Castelao Rodríguez, J., 2008:581 y ss.
[185] Llop Torné, J.M., y Bellet, C., 2002:18.

plasmada en la elección de una determinada alternativa de ordenación territorial" (Ezquiaga, J.M., 1996:71).

4.2.4. La aprobación de los Planes Urbanísticos en España[186]

La aprobación de los planes urbanísticos sigue un esquema que se planteó en España con la Ley del suelo de 1956[187]. Mecanismos que han evolucionado con las sucesivas reformas normativas y a los cuáles se ha puesto en relación con la participación ciudadana como medio de legitimación democrática de dichos instrumentos. Es importante destacar que la norma estatal aprobada en el año 1998 (Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones) establecía en su artículo 6 determinadas pautas de participación. Al igual que lo hace la legislación vigente en su artículo 4 c) y e) del TRLS de 2008[188]. Al amparo del cual los ciudadanos tienen derecho a acceder a la información de que dispongan las Administraciones Públicas sobre la ordenación urbanística y participar en los procedimientos de elaboración y aprobación de los citados instrumentos. Esto mediante la formulación de alegaciones, observaciones, propuestas, reclamaciones y quejas. Así como obtener de la Administración una respuesta motivada y conforme a derecho. No obstante, la legislación urbanística autonómica también ha jugado un importante papel en la canalización de la participación ciudadana. Por ejemplo, la ley andaluza[189] (art. 6.1) prevé "la formulación de propuestas y alegaciones durante el período de información pública" en la elaboración de los planeamientos.

En este sentido, según la LRBRL de 1985[190] (art. 25.2 a), el RP[191] (art. 123) y el TR de 1976[192] (art. 4.2), se postula que será el municipio quien

[186] Este apartado se refiere en particular al proceso de aprobación de los planes según la normativa española. Ello se debe a que dicho procedimiento no se encuentra debidamente regulado en el Decreto 21 de 28 de febrero de 1978, Reglamento sobre Planificación Física (Cuba). El comentado reglamento se limita a determinar la autoridad competente para la aprobación de cada tipo de plan. Al respecto véase el Capítulo III de la citada norma reglamentaria.

[187] Las variaciones fueron relativas al órgano competente para aprobar definitivamente los planes. Al respecto véase Fernández, T.R., 1980:80-83.

[188] Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo.

[189] Ley 7/2002 de 17, de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA).

[190] Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

[191] Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

gestione sus intereses en materia de Urbanismo y planificación. Con lo cual se faculta al ente local para redactar los Planes Generales y tramitarlos[193]. En virtud de ello los órganos competentes deben asegurar la mayor participación de los interesados y, en particular, los derechos de iniciativa e información por parte de las Corporaciones, Asociaciones y particulares.

Por ejemplo, en coherencia con ello, la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid establece en su artículo 57, así como la LOUA en el 32, las siguientes fases en la aprobación de los planeamientos:

a) Avance
b) Aprobación inicial
c) Aprobación provisional
d) Aprobación definitiva

a) Documento de avance:

En esta fase, de carácter obligatorio para la normativa madrileña y para la LOUA (art. 57 a) y 29.1 respectivamente), se pretende detectar, mediante una serie de consultas y diagnóstico, cuáles serían las necesidades y problemas del municipio, así como formular los criterios y objetivos generales del Plan; su elaboración, tramitación y aprobación tiene efectos administrativos internos preparativos de la redacción del instrumento de planeamiento (art. 29.3 de la LOUA).

Además, según ha quedado expuesto, el RP en su artículo 123 establece que los Planes Generales se redactarán de oficio por los Ayuntamientos respectivos. Mientras que en el artículo 116.1 del propio texto legal se prevé que antes de acordar la elaboración de cualquier planeamiento la Administración urbanística actuante *podrá* abrir un período de información pública para recoger sugerencias u observaciones sobre la necesidad, conveniencia y demás circunstancias de la futura ordenación[194].

b) Aprobación inicial:

En esta segunda fase se recogen las propuestas del Plan de modo más completo y concreto. Cuyo resultado se pone al alcance de los ciudadanos en

[192] Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.
[193] La legislación autonómica se hace eco de los comentados presupuestos. Así, la LOUA (art. 31.1. A)a), determina que los municipios serán los entes competentes para la formulación y tramitación de los planes.
[194] Véase Fernández, T.R., 1980: 88.

un proceso de información pública por un período de al menos un mes (art. 11.1 del TRLS de 2008 y 125.1 RP), así como se solicitan estudios sectoriales sobre las determinaciones del Plan. En este orden de cosas, y según lo estipulado por la LBRL de 1985 en su artículo 22.1.2 c) le corresponde al Pleno municipal del Ayuntamiento actuante su aprobación inicial[195] (art. 126 RP).

Es importante destacar que el documento resultante puede ser objeto de alegaciones en caso de que se tenga alguna objeción al proyecto que se formula. O sea, con las alegaciones se pretende la modificación de decisiones puntuales recogidas en el Plan en el marco de la información pública (art. 11.1 del TRLS de 2008 y 128 RP), situación que también lo distingue del Documento de Avance (además del grado de concreción de las determinaciones, complejidad del proyecto, documentos que lo conforman, etc.). A diferencia de la fase anterior, en la aprobación inicial la información pública es obligatoria y se pueden formular alegaciones.

c) Aprobación provisional:

En relación a esta fase, el RP (art. 130) establece que el Organismo o Corporación que hubiese otorgado su aprobación inicial, a la vista del resultado de la información pública (art. 11.1 TRLS de 2008) y de los informes sectoriales, acordará la aprobación provisional con las modificaciones que, en su caso, procedieren. Ahora bien, según el propio precepto legal, si dichas modificaciones significasen un cambio sustancial en los criterios y soluciones del Plan inicialmente aprobado, entonces se abrirá, antes de someterlo a aprobación provisional, un nuevo trámite de información pública y audiencia a las Corporaciones por los mismos plazos. Después de los trámites en cuestión, la revisión del Plan General culmina con la aprobación provisional mediante acuerdo del Pleno del Ayuntamiento. Concluido dicho proceso, se elevará el instrumento de planeamiento al trámite de aprobación definitiva.

d) Aprobación definitiva:

En cuanto a la cuarta y última fase, el expediente se remite a la Consejería competente en materia de ordenación urbanística de la Comunidad Autónoma para su aprobación definitiva y culminación del procedimiento de tramitación del planeamiento (art. 41.2 y 132.1.3 a) del RP). Toda vez que el Plan se elabora y se aprueba provisionalmente en el municipio y corresponde a

[195] Al respecto puede consultarse Fernández, T.R., 1980: 85.

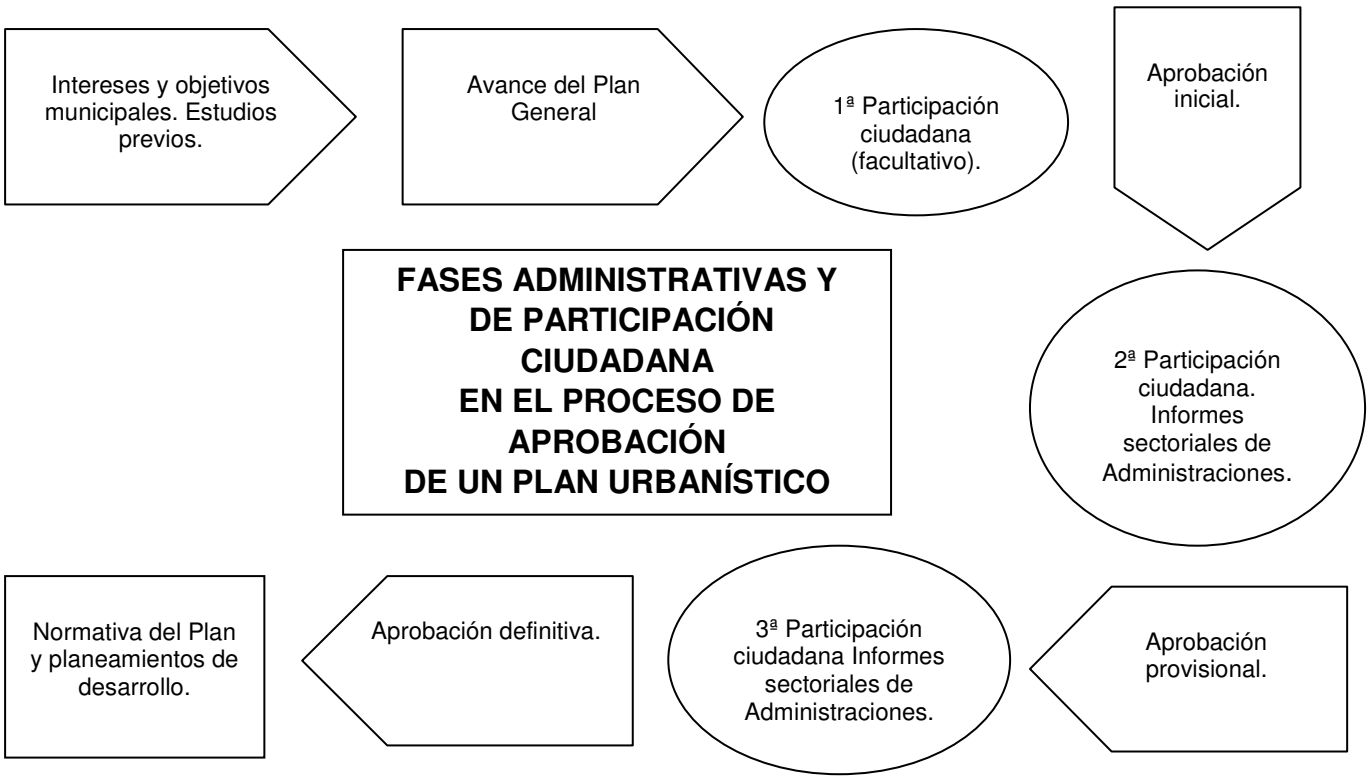
la comunidad autónoma la finalización del proceso (Baño León, J.M., 2009:188). El órgano en cuestión puede aprobar el Plan, aprobarlo con subsanaciones, suspenderlo o denegarlo (art. 41.3 y 132.2.3 b) del RP).

Según el artículo 41 del TR de 1976 la administración superior, a la hora de aprobar definitivamente el planeamiento, sólo puede realizar un control de legalidad, pues las cuestiones de oportunidad quedan sujetas a la discrecionalidad de la administración local. Excepto el control de oportunidad de aquellas cuestiones que trascienden los intereses locales (Baño León, J.M., 2009:188). Aunque, apunta Fernández, T.R. (1980:96), la administración superior encargada de la aprobación definitiva puede ejercer el control discrecional en cuanto al "respeto por el plan sometiendo a su consideración del principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (artículo 9.3 CE)".

Como nota importante a destacar se encuentra el hecho de que los artículos 11.5.6 del TRLS de 2008, 41.2 de TR de 1976 y el 133.1 del RP prevén la aprobación del Plan por silencio positivo. Sin embargo, como señala Baño León, J.M. (2009:191-193) eso significaría que puede aprobarse una norma sin escrutinio público, lo cual constituiría un fraude de la competencia administrativa. El silencio positivo sólo vendría justificado en los aspectos de exclusivo interés local, pero no en aquellos que los trascienden. No obstante, como reconoce el propio autor, el silencio positivo no opera si el Plan es contrario a derecho o no cumple con los requerimientos legales para su aprobación (*ex* artículo 133.2.3 RP)[196].

[196] En igual sentido Fernández, T.R., 1980: 98-99.

Figura 4.1. Fases administrativas y participación ciudadana en el proceso de aprobación de un Plan urbanístico en Andalucía[197].



Los informes sectoriales han de ser positivos y proceden de diversos organismos (autonómicos y estatales) con competencias legales en políticas sectoriales y de ordenación territorial. Han de respetar las diversas afecciones territoriales y las legislaciones urbanísticas sectoriales. En lo que se refiere a la 3ª fase de participación ciudadana, ésta se da en caso de que la aprobación provisional del Plan haya sufrido cambios sustanciales con respecto a la aprobación inicial. Fuente: tomado de Jurado Almonte, J.M., 2011: 64.

4.2.5. La alteración de los planeamientos

Sobre la vigencia de los Planes Generales el TR de 1976, en su artículo 45, así como el 154.1 del RP establecen que los Planes de Ordenación tendrán vigencia indefinida[198]. Sin embargo, es innegable que estos también tienen una eficacia limitada, lo que trae consigo su necesaria variación o sustitución. En tal sentido, el RP (art. 154.2) prevé que la alteración del contenido de los planes podrá llevarse a cabo mediante una revisión de los mismos, o la modificación de alguno, o algunos, de los elementos que lo constituyen.

[197] De acuerdo con la norma antes citada, el autor del esquema que se expone considera la información pública, las sugerencias y las alegaciones como sinónimo de participación ciudadana.
[198] Al respecto puede consultarse Fernández, T.R., 1980:108.

i) La revisión del Plan

Según el RP, artículo 154.3, se entiende por revisión del Plan la adopción de nuevos criterios respecto de la estructura general y orgánica del territorio o de la clasificación del suelo. Motivada dicha revisión por la elección de un modelo territorial distinto o por la aparición de circunstancias sobrevenidas, de carácter demográfico o económico, que incidan sustancialmente sobre la ordenación, o por el agotamiento de la capacidad del Plan. De hecho, el propio RP, *ex* artículo 156, establece los casos en que procede la revisión:

a) Cuando se cumpla el plazo establecido por el propio Plan para su revisión.

b) Cuando se den las circunstancias de revisión señaladas por el Plan, en función de la población total y su índice de crecimiento, recursos, usos e intensidad de ocupación y demás elementos que justificaron la clasificación del suelo inicialmente adoptada, o se agoten sus previsiones.

c) Cuando el Plan resulte afectado por las determinaciones establecidas en un Plan Director Territorial de Coordinación. El plazo para promover la revisión será de un año desde la entrada en vigor de este último.

d) Cuando otras circunstancias así lo exigieren.

O sea, tras los cambios o transformaciones económicas, demográficas, etc., que se sucedan en el municipio, o de aquellos que se quieren generar, se produce la revisión del planeamiento. Ello implica someter dicha alteración sustancial al escrutinio ciudadano y administrativo bajo las mismas reglas de la aprobación. En cuyo caso se procede a sustituir un modelo territorial por otro, o al menos a actualizar dicho modelo. A su vez que, normativamente, se sustituye un reglamento o, más propiamente, una norma de rango reglamentario por otra de igual naturaleza.

Como se puede observar, el marco de la revisión ostenta la legitimidad democrática suficiente para alterar las condiciones estructurales de la ciudad y, por extensión, del municipio. Situación que no se reproduce de modo nítido en la modificación.

ii) Modificación del planeamiento

El artículo 154.4 del RP recoge en términos residuales, o de exclusión, los presupuestos para la modificación del Plan. Toda vez que preceptúa que en los demás supuestos (los no contemplados en el 154.3 RP referidos a la revisión) la alteración de las determinaciones del Plan se considerará como modificación del mismo. Aún cuando dicha alteración lleve consigo cambios aislados en la clasificación o calificación del suelo, o impongan la procedencia de revisar la programación del Plan General[199].

Es importante apuntar que las modificaciones pueden dar lugar a la regularización de conductas ilícitas. Pues al no contar con los procedimientos y garantías de la revisión, la modificación puede albergar intereses ocultos. De hecho, López Ramón, F., (2005:212-214) comenta cómo en paralelo a las medidas represivas existen otras preventivas y subsanadoras. Y con éstas, a partir de la reclasificación del suelo, se puede pasar a la regularización de una situación en principio ilícita (López Ramón, F., 2005:213). También es necesario reconocer que la modificación es una vía mucho más rápida y económica para conseguir la actualización del Plan, pero ella misma lleva implícito el riesgo de actuaciones ilícitas encubiertas.

iii) Algunos efectos adversos de la modificación: la vulneración del principio de inderogabilidad singular de los reglamentos

En el sentido antes señalado Martí Ferrer, M. (2005:788) se pronunciaba, cuestionando que "si consideramos que el planeamiento tiene carácter de norma, ¿cabe proceder a las reclasificaciones o recalificaciones? La respuesta es que no, dada la vigencia en nuestro ordenamiento del principio de inderogabilidad singular de los reglamentos". Principio reconocido en el artículo 52.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante Ley 30/1992)[200].

Y es que, como ya ha quedado apuntado con anterioridad, el planeamiento es una norma reglamentaria. Por tanto, forma parte del

[199] Véanse también los artículos 49 del TR de 1976 y 161 RP. Al respecto puede consultarse Fernández, T.R., 1980:108.
[200] Véase también Fernández Farreres, G., 2012:409-413.

ordenamiento jurídico, y el reglamento no puede exceptuar para un caso concreto la regulación general que contiene, porque quebrantaría la generalidad de las normas jurídicas que garantizan el principio de igualdad. De ahí que dichas excepciones se encuentren vedadas por el principio de inderogabilidad singular de los reglamentos, recogido en el artículo 52.2 de la Ley 30/1992 (Fernández Farreres, G., 2012:410-412). Sin embargo es un hecho que las modificaciones existen en la legislación y práctica urbanística, con lo cual se esperaría un pronunciamiento de los altos órganos jurisdiccionales dilucidando tal entuerto.

4.3. Problemas teórico-prácticos

En virtud de lo expuesto con anterioridad es importante subrayar la complejidad y detalle de los planeamientos urbanísticos. Hecho que trasciende el Plan General y alcanza a los planes de desarrollo.

Así, según lo preceptuado en el TRLS de 1976, en su art. 11.1 y 12, en relación con los artículos 16, 17, 29, 30, 43, 45 y 52 al 54 del RP, se dispone que los Planes Generales, en el suelo urbano, tienen que completar su ordenación mediante la regulación detallada de los usos y de la edificación; señalar la renovación o reforma interior que resultare procedente (regeneración urbanística); definir aquellas partes de la estructura general del Plan correspondiente a esta clase de terrenos y proponer los programas y medidas concretas de actuación para su ejecución. Así como, en el suelo urbanizable, define los elementos fundamentales de la estructura general de la ordenación. Además, establece según sus categorías una regulación genérica de los diferentes usos globales y niveles de intensidad. Asimismo fija los programas de desarrollo a corto y medio plazo, referidos al conjunto de actuaciones públicas y privadas[201]. Sin embargo, el PGOU -a pesar de existir los planes derivados que tienen como objetivo desarrollar sus determinaciones entre los que se encuentran los planes de reforma interior, destinados a operar en suelo urbano- se comporta en suelo urbano como un verdadero Plan Parcial al regular de modo pormenorizado los usos y aprovechamientos del suelo (Fernández, T.R., 1980: 61 y 69).

[201] Véase también el artículo 12.2 del TRLS de 1976 y los artículos 10 y 13 de la LOUA, 33-35, 41,42, 47 y 48 de la Ley 9/2001, del Suelo de la Comunidad de Madrid.

Como se puede observar, la intervención minuciosa del planeamiento hace que los procesos de aprobación o alteración de los planes se conviertan en una tarea dilatada[202]. Tanto así que, como señala la extinta Comisión Nacional de la Competencia[203] (CNC), la transformación o urbanización del suelo cuando requiere un cambio en el planeamiento puede tardar entre 4,5 y 14,5 años (CNC, 2013: 61). Y en el caso de que la urbanización no requiera dicha alteración del Plan General esta puede tardar entre 3 y 10 años (CNC, 2013: 61)[204]. Es cierto que parte importante de éste problema se enmarca en el ámbito de la gestión del planeamiento, pero no se puede pasar por alto que los dilatados procesos de redacción y aprobación de los planes traen consigo demoras en la transformación del territorio.

También apunta la CNC (2013: 54-56) el problema asociado a la segmentación minuciosa del suelo, el cual ocasiona un importante impacto en la competencia. Ya que la determinación de los usos posibles dependen de la autoridad urbanística municipal. La combinación de unos usos tan detallados con diferencias en términos de edificabilidad y densidad genera un número elevado de estos, lo que segmenta significativamente el suelo. Al mismo tiempo se corre el riesgo de que el suelo previsto para un destino determinado no sea suficiente o esté situado en una localización poco atractiva. Y no se puede olvidar que el planeamiento es un factor esencial en la configuración de la oferta de suelo. El sistema de calificación tiende a configurar zonas (zonificación) con un uso predominante que unido a la segmentación tan detallada en las categorías utilizadas limita el desarrollo de áreas con una diversidad suficiente de las tipologías de uso. Cuyas consecuencias son la movilidad obligada de los residentes de dichas zonas, incrementando

[202] A ello debe sumarse el tiempo que se destina a la planificación derivada del Plan General, pues los Planes Parciales, *ex* artículo 13 del TRLS de 1976, también hacen una intervención detallada en aquellos sectores del suelo urbanizable donde actúan.

[203] Comisión Nacional de la Competencia (2013) *Problemas de competencia en el mercado del suelo en España.* En línea 12-12-2014 http://www.cncompetencia.es/Inicio/Informes/InformesyEstudiossectoriales/tabid/228/Default.aspx.
La CNC fue sustituida por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) al amparo de la Disposición adicional segunda de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.

[204] Parte importante de esta demora depende de la gestión o ejecución del Plan. Sin embargo, el objeto de estudio que ocupa ésta investigación se enmarca en el ámbito del Plan General de Ordenación Urbanística, con lo cual los problemas que suscita la ejecución excede de sus límites. Sobre éste particular puede consultarse CNC, 2013: 61 y ss.

considerablemente los desplazamientos (y sus costes), así como la contaminación de las ciudades[205].

Desde luego, la falta de flexibilidad de los procedimientos descritos también provoca demora en la aprobación y alteración de los planes. Esto puede ocasionar un desfase entre el Plan y la realidad, e inelasticidad de la oferta de suelo[206]. Además de la existencia de una multitud de instrumentos que pueden dificultar la comprensión de la ordenación por parte de la población afectando la participación ciudadana.

A ello es necesario añadir el riesgo causado por la incertidumbre temporal de las decisiones administrativas. El proceso urbanístico está determinado por una pluralidad de instrumentos de ordenación que dificultan la urbanización del suelo: el planeamiento general, el parcial o el estudio de detalle[207]. Asimismo existen otros riesgos significativos para las empresas con limitaciones de capital, las cuales debido a cuestiones financieras no pueden afrontar plazos tan dilatados. Como se puede observar, la situación descrita afecta directamente la elasticidad de la oferta de suelo, repercutiendo en el precio del producto (García Montalvo, J., 2000: 21)[208].

En relación con lo antedicho, como señala Vázquez Barquero, los planteamientos de la planificación urbana encierran una contradicción. No se puede entender cómo pueden ser eficaces las actuaciones encaminadas a reparar los efectos del modelo económico si no se intervine sobre los factores que lo condicionan. Además, la planificación urbanística, continúa el autor, se ocupa más de los procedimientos y formas de la toma de decisiones, asociada mayormente a la regulación de los usos del suelo, y en menor medida de las líneas directrices (como proyecto estratégico) y de los resultados. Es por esas razones que el planeamiento ejerce más bien una función reguladora o interventora, que limita y condiciona la libertad de empresa, pero no desarrolla un proyecto común que trate de paliar las limitaciones territoriales y estimule

[205] Consúltese también Petitbò, Juan, A., 2005: 937 y TDC, 1993: 149 y 152.

[206] La elasticidad de la demanda de un bien depende de los bienes sustitutivos que éste tenga. Esto es, cuantos más productos similares al bien tengan los compradores –consumidores- a mano, menor será la subida relativa del precio. Y cuanto mayor sea la capacidad de reacción de los vendedores ante un cambio en las circunstancias que les afectan, o mayor posibilidad tengan de ofrecer bienes sustitutivos, más elástica será la oferta, García Viñuela, E., 2003: 37-38 y 39; García Viñuela, E., 1999: 95. También puede verse Camagni, R., 2005:166 y Jover, A., y Morell, M., 2014: 11 y 13.

[207] Súmesele también los instrumentos y plazos de ejecución para la reparcelación, el proyecto de compensación y el proyecto de urbanización.

[208] Consúltese además Jover, A., y Morell, M., 2014: 18-19; CNC, 2013: 36, 42, 47, 57 y 64 y Rodríguez Braun, C., 2005: 948.

sus ventajas en el cual se integren los distintos actores locales (Vázquez Barquero, A., 1995: 25-27).

Como puede verse “también es llamativo que la planificación urbanística suele basarse en una conceptualización primaria de los procesos económicos y de la dinámica de la economía de la ciudad. Se limita a conocer procesos como la desindustrialización, la desinversión, el deterioro del medio ambiente o la segregación urbana. Pero no suele entrar en la comprensión de la dinámica de los procesos en juego y sus efectos territoriales. Sin embargo, el centro del esfuerzo debería ser la misma estructura socioeconómica de la ciudad” (Vázquez Barquero, A., 1995: 27-28).

De otro lado, en cuestiones de escoger el modelo territorial la Administración goza de una discrecionalidad importante (ello a tenor del artículo 25.1.2a) de la LRBRL), lo que trae consigo una pluralidad de medidas que inciden directamente en la conformación de la ciudad y no siempre aportan las mejores soluciones. De hecho, durante muchos años ha pervivido una manera de entender el urbanismo desde una perspectiva racionalista. Desde cuya postura se apuesta por la zonificación funcional de las ciudades. Situación que ha generado serias contradicciones al interior de las urbes, con claras evidencias de segregación de actividades y clases sociales y con un creciente consumo de recursos y un fuerte impacto ambiental (Zarate Martín, A., 2003: 70-72). Debido a ello, se torna necesario replantearse si existe algún referente a la ordenación territorial y urbana como modelo integral y sostenible que se separe del racional-funcionalismo y sirva de guía a la administración a la hora de definir el modelo territorial que incorpora el Plan.

4.4. La convergencia entre la Planificación Estratégica y el Planeamiento Urbano como ordenación conforme al Interés General

Dejando a un lado las limitaciones del planeamiento urbano como instrumento para distribuir el espacio y determinar los usos del suelo, es posible tomar el territorio objeto de ordenación como un elemento fundamental en las perspectivas del desarrollo municipal. En coherencia con ello, es importante planificar el municipio en función de una estrategia integradora de todos los recursos al servicio del interés general. De conseguirse, facilitaría la materialización de estos intereses al poder identificarlos -en el Plan- en correspondencia con los objetivos de la planificación estratégica. Por tanto, el

IG sería objetivable y contrastable en cada caso, por mantener una simetría con las metas de la estrategia de desarrollo.

Eso, indudablemente, sería una ventaja. Ya que la Administración tendría la posibilidad de establecer los objetivos de la comunidad y llevar a cabo una serie de actuaciones interconectadas con el fin de conseguirlos. Ello implicaría articular la ordenación del suelo con las estrategias de desarrollo y tomarlos como elementos inseparables de la realidad municipal (Dos Reis Condesso, F., 2005:29), lo cual reduce justificadamente la arbitrariedad sin afectar la discrecionalidad. Debido a que la administración decidiría cuáles serían esas metas de progreso en cada caso. Sólo que en este sentido son objetivables y estarían integradas en una estrategia con fines transversales e interrelacionados. En este orden de cosas, Ezquiaga, J.M. (1996:125-127) sostiene que el establecimiento de dichos criterios y propósitos, conexos con los problemas identificados en el diagnóstico del territorio, permite una formulación integradora en la propuesta del planeamiento.

No obstante, es necesario tener presente que una estrategia de convergencia entre desarrollo económico y urbanístico debe tener límites bien establecidos y que la administración debe respetar. La discrecionalidad no debe ser entendida como libertad plena de obrar. Aunque esta libertad sea reconocida, dentro de sus límites, para tomar decisiones legalmente indiferentes (de acuerdo al criterio de que es la administración local quien mejor conoce las condiciones de su territorio). Deben existir pautas éticas a incorporar al actuar administrativo en la elección de los modos y estrategias de desarrollo. E incluso, se podría abogar por positivarlas en la legislación pertinente.

La planificación estratégica, de ciudades y territorios, utiliza técnicas desarrolladas en dos campos: la planificación estratégica de las empresas privadas y la planificación a largo plazo llevada a cabo por las ciudades norteamericanas y anglosajonas, y con una larga tradición en Francia. El caso de la planificación estratégica en la empresa se desarrolla en los años setenta en los Estados Unidos, siendo considerada como un plan de acción, en el que la acción concreta gana perspectiva tanto en amplitud como en horizonte temporal (Pascual i Esteve, J.M. (1999: 38).

Uno de sus puntos significativos es el compromiso de los entes rectores. El hecho es que este tipo de planificación implica necesariamente acción, decisiones del vértice directivo y la planificación a largo plazo, así como la

dirección participativa por objetivos. Con respecto a la determinación de los objetivos como metas consensuadas a conseguir tienen su base en la comprobación de que su imposición no funcionaba. Ello se producía porque no contaba con el análisis y las aportaciones de las diferentes partes de la organización. Además de que el compromiso obtenido por vía jerárquica descansaba sobre bases falsas y no se traducía en una toma de posición activa de los implicados. Por esas razones se estableció la dirección participativa por objetivos, lo que llevó a la necesidad de comunicar, de una manera ágil y motivada, los propósitos de la empresa al conjunto de la organización (Pascual i Esteve, J.M., 1999: 39-40).

En cambio, la planificación a largo plazo muy utilizada desde finales de los años cincuenta y, especialmente, durante los años sesenta (coincidiendo con el periodo desarrollista) asumía las tendencias del entorno y no esperaba cambios significativos. Al contrario de la planificación estratégica la cual debe prever, de manera obligada, más de un escenario de futuro para la empresa o el territorio objeto de estudio. Ello debido a que las tendencias del entorno son contradictorias y están sometidas a cambios. Por tal motivo, debe ordenar sus objetivos de acuerdo a los escenarios más previsibles, teniendo en cuenta que su misma actuación también será un elemento que influya directamente en la evolución del entorno y la dinámica de los mercados (Pascual i Esteve, J.M., 1999: 39).

Según comenta Pascual i Esteve, J.M. (1999: 44) las tendencias de aplicación de la planificación estratégica en las ciudades empieza a inicios de los años ochenta en San Francisco, en plena crisis fiscal de las ciudades norteamericanas. Como reacción ante la crisis:

> "Los empresarios organizaron el plan sin contar con el ayuntamiento, con el objetivo de mejorar los ingresos públicos a partir del reforzamiento de la vivienda, que permitiría incrementar la densidad, concentrar centrales de empresas en la ciudad y enviar a la periferia las oficinas de trabajo más masivo, los archivos y almacenes, los centros de cálculo, etc. Simultáneamente, había propuestas de mejora técnica y de servicio del transporte público para facilitar la nueva movilidad de acuerdo con la reestructuración de la ciudad. El plan fue un éxito, en la medida en que en el año 1983 ya se empezaba a redactar uno nuevo con la clara incorporación del ayuntamiento y que a mitad de la década más de 25 ciudades americanas habían seguido el ejemplo (desde planes más

generales y filosóficos como el de Los Ángeles hasta operaciones mucho más concretas como en San Antonio o Filadelfia y Detroit, con la necesidad de reacción ante la desindustrialización y la primera crisis del automóvil".

Sin embargo, comenta el autor (Pascual i Esteve, J.M., 1999: 44-45), en Europa el proceso ha sido algo diferente. Las tendencias más participativas en el desarrollo del territorio se han mantenido paralizadas. En general, debería hablarse de operaciones estratégicas relacionadas con la renovación o la puesta en marcha de grandes espacios o de sistemas participativos bajo la dirección y el control absoluto del sector público. No obstante, desde mediados de los años ochenta se pueden encontrar ejemplos de planificación estratégica sectorial. El caso de Rotterdam (Holanda), con la transformación de su puerto en el principal centro logístico europeo y la devolución de los espacios obsoletos a la ciudad es un magnífico ejemplo. En el mismo sentido, pero con un mayor alcance, el diseño estratégico de la transformación de la ciudad inglesa de Birmingham (Reino Unido) en los años 1986 y 1987, consistió en una operación centrada en una ciudad (con la ayuda de los fondos europeos). Donde la creación de la nueva centralidad alrededor de la feria, el palacio de congresos, el palacio de deportes, la reconversión de zonas de viviendas obsoletas o conflictivas, la recuperación de los canales del siglo dieciocho creados para el transporte de mercaderías, la creación de un parque tecnológico y la generación de 1.000 hectáreas de suelo para la reconversión industrial son algunos de los ejemplos de su transformación física o urbanística (Pascual i Esteve, J.M., 1999: 45).

A propósito de la convergencia entre ambos tipos de planificación, Somoza Medina, J. (2013:52-54) refiere que los grandes proyectos urbanos –con sus diferencias- eran concebidos estratégicamente como instrumentos de desarrollo urbanístico. Emplearon "inversiones públicas directas e incentivos fiscales y financieros para estimular la inversión privada, mostrando el cambio de orientación en las prioridades de la planificación y las políticas urbanas" (Somoza Medina, J. 2013:52). Así como la asignación de nuevos usos a suelos degradados con objeto de reurbanizar dichas zonas y lanzarlas como ventajas de una nueva fase de crecimiento urbanístico y económico. Para lograr los objetivos planteados, por parte de la Administración, se incorporaban métodos empresariales de rentabilidad del capital, los cuales podrían, y de hecho lo

hicieron, generar estímulos económicos y dotar de mayor competitividad a la ciudad. Pero en cambio pudieron afectar otros ámbitos sociales como la equidad en la redistribución de riquezas[209], al tiempo que no siempre han estimulado el desarrollo de los recursos endógenos.

Según el propio autor, en España se han cuestionado los dos ejemplos más significativos en este sentido: "el Modelo Guggenheim de Bilbao" y el "modelo Barcelona". A partir de los estudios realizados[210], se ponen en tela de juicio los logros conseguidos con dichos procesos estratégicos de renovación urbana. "Denunciando como son los intereses del capital y especialmente del negocio inmobiliario los principales beneficiarios de las ingentes inversiones públicas canalizadas por los diferentes niveles administrativos para la "reinvención" de Barcelona y Bilbao, mientras que la mayoría de los habitantes se convierten en víctimas de procesos de segregación espacial por el alza continua de los precios" (Somoza Medina, J., 2013:56). De ahí que sea muy importante conocer qué sería ciertamente el interés general a satisfacer y qué tipo de estrategia es la adecuada para conseguirlo. Toda vez que el desarrollo urbanístico y el crecimiento económico logrado con la estrategia marcada puede significar un incremento de la centralidad y competitividad de la urbe, pero eso no significa que ciertamente satisfaga el interés general. Sobre todo cuando, como consecuencia, afecta a una parte importante de la población al marginarla en la redistribución equitativa de la riqueza y segregarla espacialmente[211].

A este respecto Martínez López refiere que las prácticas convergentes entre planificación física y estratégica, que se han seguido para superar las dificultades de las ciudades, han estado más relacionadas con una visión de la ciudad como empresa que como espacio social inclusivo (Martínez López, M., 1999:98-100)[212]. Este tipo de tendencias se dieron como alternativas a una planificación enfocada en el crecimiento cuantitativo, identificándose con un

[209] Otro ejemplo de desarrollo urbanístico mercantilista puede verse en Etulain, J. C., 2008, ¿Gestión promocional o privatización de la gestión urbanística? En, *Bitacora* Nº 12, 15 de enero de 2011. Redalyc. En línea 22-05-2012.
http://redalyc.uaemex. mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=74811916011.

[210] Las referencias bibliográficas de estos estudios pueden consultarse en Somoza Medina, J., 2013:56.

[211] Véase también Martínez López, M., 1999, "La traslación de estrategias empresariales al territorio: problemas de la Planificación Estratégica en el Urbanismo". Política y sociedad, 31, 93-116.

[212] También puede verse, por ejemplo para el caso de Barcelona, Casellas, A., 2006.

urbanismo extensivo, o incluso intensivo[213]. Debido a ello, en las últimas dos décadas, al menos en España, las exigencias legales en cuanto a la planificación urbanística se han volcado en la puesta en valor de una ponderación cualitativa. Sin embargo esta ponderación está encaminada a dotar de cierta cualidad a los lugares que incrementan las dimensiones de la urbe, pues durante muchos años ha pervivido el modelo de crecimiento expansivo y disperso. Una muestra de ello es el aumento de suelo urbano asociado a la especulación inmobiliaria, que le mereciera fuertes críticas por parte de los teóricos, y a causa de la cual se ha producido en España la conocida burbuja que tuvo su origen en la Ley de suelo de 1998[214] (Jurado Almonte, J.M., 2011:56 y ss.; García-Bellido, J., 2004).

Esta forma de intervenir en el territorio sólo ha conseguido ocupar gran cantidad de suelo, ya sea generando espacios residenciales, dotacionales, verdes, industriales, etc. De acuerdo a las perspectivas de aumentar la oferta de suelo, por ejemplo, para atraer a la industria a través de su calificación a tales fines[215], o generando espacios verdes para cumplir con los estándares urbanísticos como prescribe la legislación para garantizar la calidad de vida de los ciudadanos. Como si ese crecimiento generara por sí mismo las condiciones necesarias para conseguir el desarrollo. Detalle que contrasta con la realidad, porque la experiencia demuestra que concebir estos espacios no produce desarrollo por sí solo, además de encontrarse frente al hecho de que el suelo es un recurso limitado y no se le concibe como tal.

Como se ha apuntado, la convergencia entre planificación física y estratégica desde una visión empresarial sigue una perspectiva integradora de la realidad municipal, vinculando urbanismo y estrategia económica, y no limitándose a la regulación de los usos del suelo. El problema sobreviene, como señala Martínez López, M. (1999:98) en que simplifica el proyecto de ciudad, haciéndolo "equivalente a una empresa que debe producir, gestionar y competir con otras ciudades-empresa". No obstante, esta no es la única manera de buscar la convergencia entre ambos tipos de planificación.

[213] Al respecto puede consultarse Martínez López, M., 1999:95-96.
[214] LEY 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones.
[215] Ejemplo de esto es el vigente Plan General de Ordenación Urbana de Huelva sin que muestre resultados positivos. El Polo Industrial sigue decreciendo y, a pesar de ello, se calificó más suelo como industrial. A día de hoy la situación de dicho polo es inversamente proporcional al suelo disponible, hay más suelo industrial y menos industria. Al respecto pueden consultarse las disposiciones de dicho PGOU en http://www.gmu-huelva.es/pgou.asp.

4.4.1. La Estrategia Territorial Europea (ETE) como modelo de convergencia

Es importante destacar que el desarrollo que puede producirse mediante la convergencia entre la planificación estratégica y el planeamiento urbano no tiene por que presentarse en los términos antes apuntados y padecer dichos desequilibrios. Por tanto, desde nuestra postura podemos reconsiderar este tema utilizando para ello algunos planteamientos ya realizados por algunos teóricos y organismos internacionales.

En este sentido se cuenta con algunas experiencias interesantes[216] en países como Reino Unido, Irlanda o los países nórdicos a partir de la década de los noventa del siglo pasado (Ferrão, J., 2011: 34, 39 y ss.). Como caso concreto, Salet, W., y Woltjer, J. (2006: 70), haciendo referencia a la planificación estratégica espacial en los Países Bajos, comentaban que se encuentra bien institucionalizada en los tres estratos del sistema público neerlandés (Estado, provincias, municipios). Corresponde la tradición más antigua al nivel local (municipal) y la finalidad asignada a este tipo de planificación es encauzar la transformación urbana de modo tal que se establezca un equilibrio entre los fines económicos, culturales, sociales y ecológicos. Pero cuya transformación opera fundamentalmente, y se difunde, en el ámbito privado de los mercados económicos y de la sociedad civil. De este modo, para que la planificación urbanística pueda conducir la transformación urbana es preciso conectarla con los ámbitos económicos, sociales y culturales de la sociedad[217] (Salet, W., y Woltjer, J., 2006: 74).

De otra parte, la Estrategia Territorial Europea (ETE, 1999) constituye una iniciativa que pretende servir de referente para flexibilizar la planificación territorial a todos los niveles. Así como integrar distintas políticas que habían sido hasta entonces consideradas como sectoriales y causantes en gran

[216] En Ferrão, J., 2011:55 y ss., podemos encontrar algunas experiencias de países europeos que han venido transformando, de alguna manera y desde hace ya algún tiempo, su modelo de planificación territorial haciéndolo más flexible y participativo, o sea, más coherente con los presupuestos estratégicos comunitarios.

[217] Según los propios autores, Salet, W., y Woltjer, J., 2006: 77, la planificación estratégica espacial encontró su motivación, en la década del ochenta y parte de la siguiente, en el norte del Randstad holandés. Ello se debió a las crecientes asimetrías sociológicas entre la gran ciudad de Ámsterdam y su entorno regional, a lo que se respondió con un programa que estuvo vigente hasta muy entrado el decenio de 1990.

medida -debido a la falta de coordinación entre éstas- de las disparidades territoriales existentes en el seno de la Unión[218].

La ETE resulta una propuesta específica en el ámbito de la planificación estratégica ligada al desarrollo territorial. Uno de sus antecedentes más connotados en materia de ordenación del territorio y urbanismo se encuentra en la Carta de Torremolinos de 1983[219]. En la cual se reconoce desde el preámbulo -a la vez que se profundiza en el cuerpo del documento- la necesidad de reducir las diferencias regionales y lograr una mejor organización del espacio, reparto de actividades, participación ciudadana, protección del medio ambiente y una mejora de la calidad de vida de la población. Postura que lleva implícita una vinculación entre la ordenación del espacio, desarrollo económico, sostenibilidad ambiental y equidad como presupuestos esenciales y, por tanto, la necesaria revisión de los principios que rigen la planificación territorial. Cuya racionalización requiere, además, la coordinación entre las distintas administraciones, europea, nacional, regional y local, competentes en esta materia. Así como reconoce que las regiones urbanas presentan generalmente problemas en el control de su crecimiento[220].

A dicho documento le sucede la Estrategia Territorial Europea[221], la cual vuelve sobre los mismos postulados, aunque los profundiza, y apuesta por unos fines más concretos y ambiciosos. Con la adopción de la ETE, se acordaron unos modelos y objetivos territoriales comunes para el territorio de la Unión, los cuales buscaban establecer las bases de un desarrollo equilibrado y sostenible, que asegurara la cohesión económica y social, la conservación de los recursos naturales y del patrimonio cultural, así como la competitividad más equilibrada del territorio europeo. Fines que, según el propio documento, deberían convertirse en un objetivo de las instituciones europeas, así como

[218] Véase Comité de Desarrollo Territorial. Comisión Europea, 1999; Conferencia Europea de Ministros responsables de Ordenación del Territorio, 2000; Farinós Dasí, J., 2005, 2004; Mora Aliseda, J., y Pimienta Muñiz, M., 1996-2003; también puede consultarse un trabajo muy interesante sobre este tema y su relación con el Ordenamiento del Territorio en la Península Ibérica en Dos Reis Condesso, F., 2005, 2004: 295 y ss.

[219] Véase Consejo de Europa. Conferencia Europea de Ministros Responsables de la Ordenación del Territorio (1983) Carta europea de Ordenación del Territorio. En línea 26-01-2015 http://www.ehu.eus/Jmoreno/ArchivosPOT/CartaEuropeaOT.pdf. Para más información sobre los distintos documentos europeos sobre ordenación del territorio puede consultarse González-Varas Ibañez, S., 2004b: 121 y ss.

[220] Véase la Carta europea de Ordenación del Territorio de 1983, también conocida como Carta de Torremolinos de 1983.

[221] Comité de Desarrollo Territorial. Comisión Europea (1999) ETE. Estrategia Territorial Europea: Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE. En línea 26-01-2015 http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/sum_es.pdf

para los niveles nacionales, regionales y locales de gobierno y Administración (Comisión Europea, 1999: 11).

Sin embargo, el citado documento[222] (ETE) no interfiere en las respectivas competencias de los Estados miembros ni los vincula jurídicamente, inscribiéndose en el llamado *soft law*. De este modo, respetando el principio de subsidiariedad, se limita a establecer un marco político para conseguir mejorar la cooperación e integración entre las políticas intersectoriales con incidencias territoriales importantes. En cuya base se encuentra la ordenación del territorio, toda vez que, según el propio texto, ésta puede contribuir a un desarrollo equilibrado, sostenible y también a la consecución de la cohesión económica y social.

De acuerdo a sus planteamientos, la ETE es un referente muy importante para coordinar la planificación estratégica y la física dentro de la Comunidad Europea. Esta aboga por un desarrollo participativo y sostenible, por un modelo territorial policéntrico con la consiguiente ponderación de un sistema de redes de ciudades. Y también por la cohesión territorial y la mejora de la capacidad infraestructural con el objetivo de paliar los desequilibrios regionales. De ahí que "la Unión Europea encuentra en los sistemas de planificación del espacio un mecanismo clave para avanzar en la vía del desarrollo sostenible" (Farinós Dasí, J., 2004: 56).

También podemos apuntar que, si bien es cierto que la planificación física tiene una incidencia limitada, desde la ETE se viene proponiendo que esta planificación goce de un carácter más estratégico, con una visión desde lo local, partiendo de las condiciones territoriales concretas, pero insertada en un entorno global formado principalmente por los territorios de la Unión[223]. Sin embargo, esta estrategia tiene como una de sus notas características su falta de obligatoriedad, lo que dificulta en gran medida su implementación, pues ésta depende de la voluntad de los actores comunitarios (nacionales, regionales y locales).

Conforme a ello, cabe destacar las directrices fundamentales de la ETE (Comisión Europea, 1999: 20-22):

- Desarrollo de un sistema urbano policéntrico y más equilibrado. Con ésta directriz la ETE persigue que las ciudades y regiones se puedan complementar mutuamente y cooperar entre sí.

[222] Véase Comisión Europea, 1999: 12.
[223] Estrechamente vinculado a lo señalado en este apartado puede verse lo tratado por Farinós, J., 2008:15-16 sobre la gobernanza y las estrategias territoriales en la UE.

- Fomento de estrategias integradas de transporte y comunicación que sirvan de ayuda para el desarrollo policéntrico del territorio comunitario. Esto se debe a que las ciudades presentan múltiples interacciones funcionales con su entorno, las cuales superan los límites administrativos y requieren la colaboración de las autoridades para fomentar la competitividad de la región.
- Desarrollo y protección de la naturaleza y del patrimonio cultural mediante una gestión inteligente.

Además, se trata de favorecer la integración económica de varias áreas de importancia mundial en el territorio de la unión, incluyendo sus zonas periféricas, como mecanismos o estrategias transnacionales de desarrollo territorial. Así como la mejora de las conexiones entre las redes de transporte a nivel nacional e internacional y de nivel regional y local (Comisión Europea, 1999: 23).

A su vez, la ETE (Comisión Europea 1999: 23-24), a partir del reconocimiento de que las ciudades menos dinámicas de la UE cuentan con una base económica monoproductiva, con graves repercusiones en caso de declive, aboga por el aumento de su competitividad a través de la diversificación de su economía. Y con carácter general, considera que las políticas de desarrollo sostenible de las ciudades dependen de los aspectos siguientes:

- el control de la expansión urbana (apoyándose en la ciudad compacta).
- la mezcla de funciones y grupos sociales.
- la gestión adecuada de los recursos del ecosistema urbano.
- una mejora en la accesibilidad.
- la protección y el desarrollo del patrimonio natural y cultural.

Ahora bien, en cuanto al policentrismo (el cual es uno de los ejes fundamentales de la ETE), según Aalbu, H. (2003:146) tiene dos aspectos complementarios:

- El aspecto *morfológico*, que consiste en la distribución de las zonas urbanas en un territorio dado (jerarquía, ubicación, número de ciudades).

- El aspecto *relacional*, basado en las redes de comunicación que implican flujos y cooperación entre varias zonas urbanas y a distintos niveles. Dichos flujos se encuentran por lo general relacionados con la cercanía, especialmente en los niveles regional y nacional, pero las relaciones

establecidas mediante estas redes de comunicación también pueden producirse al margen de las distancias físicas".

En este sentido, una posibilidad interesante asociada al policentrismo es el estímulo de distintos centros urbanos (también regiones) especializados[224]. O como resume Davoudi, S. (2002:139-140) lo más importante es fomentar el protagonismo de los territorios mediante su especialización regional y empresarial para conseguir su competitividad. Y, de este modo, que las regiones logren el desarrollo por sí mismas. No obstante, para lograr un policentrismo exitoso es necesaria la existencia de importantes vínculos funcionales que propicien la interacción entre sus distintas partes. Y esto puede basarse, por ejemplo, en la especialización industrial, o de otro tipo, y lograr complementariedades entre diversas poblaciones o ciudades. Las cuales pueden brindarse apoyo mutuo, desarrollando unas la industria, otra los servicios, etc., y con ello el aumento de la calidad y competitividad de sus respectivos productos (Aalbu, H., 2003:147-148)[225].

No obstante, para ello se necesita algo más. Como señala el propio Aalbu, H. (2003:154) resulta vital la calidad de las infraestructuras de transportes, su capacidad, su conectividad, las velocidades medias de desplazamiento, etc. La optimización del acceso rodado se muestra esencial para conseguir y mostrar las ventajas competitivas de las regiones urbanas. A lo que agregaríamos, como elemento esencial, la comunicación y acceso en todos los sentidos, tanto por la vía de las telecomunicaciones como mediante los transportes multimodales. Los cuales tienen la llave para conectar al territorio con su entorno global y, en consecuencia, conseguir el intercambio de información y el flujo de recursos. El transporte permite conectar los territorios y potenciar las relaciones entre los distintos centros integrando el tejido productivo y los mercados de consumo (Márquez Domínguez, J.A., 2011:339). De ahí que la planificación de infraestructuras de transporte multimodal juegue un papel central para el desarrollo del policentrismo como estrategia supralocal, pero que depende en gran medida de la actuación administrativa en los lugares concretos.

[224] En oposición al crecimiento disperso, el cual dificulta el intercambio de información de modo personal, así como el establecimiento de clústeres. Además de implicar un mayor gasto energético y de suelo y su consecuente impacto ambiental.

[225] Ejemplos del éxito de este tipo de estrategias de cooperación, con claras implicaciones para el medio físico-territorial y la ordenación del espacio, podemos encontrarlos en Aalbu, H., 2003 y Davoudi, S. 2002.

4.4.2. Estrategias territoriales *¿vs?* competencias administrativas

Como puede apreciarse, los municipios (y con ellos las ciudades) guardan entre sí una independencia administrativa clara. Sin embargo, constituyen "sistemas funcionales interdependientes (mercados de trabajo, vivienda, ocio, consumo, etc.), siendo necesario desplegar estrategias de cooperación y colaboración pública a diferentes escalas y niveles" (Solís Trapero, E., y Troitiño Vinuesa, M.A., 2012:156). La determinación de los sistemas generales y de aquellas clasificaciones y calificaciones contenidas en el Plan, deben estar en correspondencia con una estrategia a nivel regional, interregional y nacional, pero también con la estrategia comunitaria. Ya que en este caso no se trata de las perspectivas de desarrollo que pueda tener una Administración que recoge un modelo territorial en un Plan urbanístico, sino de toda una estrategia supralocal que presenta unos criterios objetivos y heterónomos a la propia Administración, y que apuesta, entre otras cosas, por la cohesión social y territorial. Al mismo tiempo estimula la participación ciudadana en la elaboración de la estrategia para identificar los problemas territoriales concretos y determinar de modo participado cuáles serían los ejes de actuación necesarios para satisfacer las necesidades socio-territoriales, siempre en coherencia con la ETE. Con lo cual es posible identificar los intereses generales de la población con aquellos puestos de relieve por dicha estrategia y materializarlos sintéticamente en el planeamiento.

Sin embargo, esto no implica ninguna merma en la discrecionalidad reconocida legalmente a la administración. Toda vez que la estrategia a seguir en cada caso concreto debe corresponderse con las particularidades de cada localidad. Y, evidentemente, dichas peculiaridades no pueden ser reconocidas por la ley (la cual sólo pone los límites al Interés General –IG-), ni por la ETE, pues éstas tienen que regir sobre una pluralidad de territorios con claras disparidades y no pueden ir a cada caso concreto (ello en coherencia con la generalidad y abstracción propias de estos instrumentos). En consecuencia, la ley sólo pone las pautas y límites, la ETE expone los modos, y la administración decidirá discrecionalmente, en cada caso, cuáles serán los objetivos a perseguir y cómo lograrlos. Para ello cuenta con medios tan importantes como el planeamiento urbanístico y la planificación estratégica.

Esto pone en evidencia que la ordenación del territorio, "al mismo tiempo, potencia la confluencia de la política territorial con la económica, a

través de la coordinación de las decisiones inversoras que permita optimizar su operatividad para alcanzar un mayor y más equilibrado desarrollo socioeconómico" (González-Varas, S. 2004: 115).

Ahora bien, hay algo que es necesario puntualizar con respecto a este tipo de proyecciones convergentes. La planificación estratégica tiene carácter indicativo y puede vincular una comunidad de países, un país, una región, subregión, comarca o un solo municipio, mientras que el planeamiento urbano, en la mayoría de las ocasiones, se encuentra limitado en sus disposiciones al ámbito local. No obstante, es importante señalar que los planes generales deben ser coherentes con la ordenación territorial (y ésta, a su vez, es una vía de materialización de la planificación estratégica) al establecer ésta las directrices de un ámbito espacial más amplio, con importantes afecciones territoriales a los municipios. Luego, el planeamiento urbano debe recoger las disposiciones de la ordenación territorial y estratégica de nivel intermunicipal, y crear las condiciones estructurales locales para su aplicación y optimización[226]. En este sentido, González-Varas, S. (2004: 116) significa que "puede partirse del principio general de vinculatoriedad: Las Directrices Regionales [y subregionales] vinculan a los Planes Municipales".

Como contrapartida fáctica, se puede esgrimir que la estrategia territorial puede que se diseñe existiendo un Plan General en vigor; no obstante, tendríamos que tener en cuenta que el planeamiento es susceptible de modificación. Sin embargo, aquí se suscitaría una cuestión de orden democrático, pues la población dio su anuencia para aprobar un plan con determinadas características y no para realizar una modificación *ex post* que altere las condiciones iniciales. Esto es cierto, y no podemos olvidar que el planeamiento urbanístico impone ciertas pautas que no pueden ser transgredidas arbitrariamente. Siendo esto así, la variación no puede afectar a la estructura general del planeamiento urbanístico en el cual tiene que permanecer incólume el modelo territorial que alberga su proyecto. En caso de que exista alguna contradicción sustancial entre lo que propone la estrategia de desarrollo supramunicipal y el planeamiento urbano -lo que es perfectamente posible, pues estos proyectos de alteración física municipal nacen con una esperanza de vida considerable ya que su programa prevé modificaciones a

[226] Sobre la coordinación supramunicipal de las políticas de planificación integrando los municipios para que superen las limitaciones propias de su competencia (planificación urbanística) y coordinación de las diferentes políticas sectoriales puede verse González-Varas, S., 2004:112 y ss.

corto, medio y largo plazo-, sería necesario considerar la opción de revisar el planeamiento urbanístico y someterlo, por ejemplo, a consulta popular. Ya que toda intervención de semejante calado debe ser legitimada por los ciudadanos que se ven afectados por este tipo de decisiones. A pesar de esto, López Benítez, M. (2007c:278) muestra una manera de sortear este tipo de inconvenientes al referirse a la posibilidad de modificar las prescripciones del planeamiento urbanístico mediante un planeamiento de desarrollo (plan parcial o especial, por ejemplo) que no altere sustancialmente la estructura sino la planificación pormenorizada. Y así flexibilizar en alguna medida los mandatos de la planificación física municipal, lo que puede aprovecharse en alguna medida en las estrategias de desarrollo[227].

Somos de la opinión que evitar este tipo de situaciones es un imperativo pragmático de todo planificador al realizar la prospección sobre el crecimiento urbano y municipal. Para lo cual, se presenta como una alternativa muy atractiva favorecer la participación ciudadana y de los agentes locales, así como la flexibilización de la planificación física a la sazón de los postulados de la ETE.

De otro lado, no resulta ocioso apuntar con González-Varas, S. (2004:116), que los planes estratégicos de alcance supramunicipal también deben respetar las pautas del planeamiento urbano. En consecuencia, el vínculo es bidireccional ya que los Planes Generales de Ordenación Urbana son normas vinculantes y, por tanto, cumplir con ellos constituye un mandato legal. Luego, podríamos preguntarnos: ¿el planeamiento urbanístico debe seguir las pautas de la planificación estratégica o viceversa? y ¿qué tipo de planificación goza de prioridad estratégicamente hablando?

En este sentido, la planificación estratégica presenta un carácter general frente a la planificación urbana, la cual tiene un objetivo más concreto. Por lo tanto, es posible determinar los usos del suelo y proyectar la articulación del término municipal como parte de una política pública más amplia -que no se limite a la ordenación espacial del municipio- y que utilice el planeamiento urbanístico para concretar una parte de sus estrategias territoriales. En otras palabras, la Administración Pública tiene como finalidad gestionar los recursos

[227] Escollo que se salvaría de concebirse claramente el interés general en el planeamiento en los dos sentidos expuestos en apartados anteriores, o sea, en sentido genérico y específico. Cuyas consecuencias serían un planeamiento urbano de planteamientos teleológicos, genéricos y flexibles, y su correspondiente concreción (incluyendo en suelo urbano) y soluciones por juicios disyuntivos mediante los planes derivados como especificaciones de la teleología del plan.

a su cargo para satisfacer las necesidades de la sociedad. Para esto, cuenta con varios instrumentos: dos de ellos son la planificación estratégica y el planeamiento urbano. Utilizarlos de modo coherente es una sugerente alternativa que puede ofrecer resultados que están todavía por explorar. De hecho, incorporar políticas de igualdad, sostenibilidad ambiental y crecimiento económico es objeto de los planes urbanísticos y también de la ETE. Y no por casualidad es hacer, al mismo tiempo, desarrollo local en función de los intereses generales. Eso sí, mucho mejor objetivados estos intereses y sin depender de la interpretación de la Administración, sino presentando una guía de actuación acorde con ciertas exigencias sociales. De ahí que, en nuestra opinión, no se trata de relaciones jerárquicas, sino de dos tipos de planificaciones que presentan un solapamiento y que ambas persiguen el desarrollo del municipio para el bienestar de sus habitantes. En consecuencia, podemos enfocar este tipo de interacciones no como planificaciones enfrentadas sino como una relación sinérgica al servicio del interés general.

Un ejemplo de este tipo de concepciones sobre la planificación, en España, podemos encontrarla en la estrategia puesta en práctica en la Comunidad Foral de Navarra[228], cuyo gobierno optó por seguir la metodología y las finalidades de los planteamientos contenidos en la ETE. En dicha comunidad se apuesta claramente, entre otras cosas, por el policentrismo y la cooperación interterritorial con sus comunidades vecinas y otros centros europeos. En este sentido, Zarraluqui Ortigosa, L. (2003: 121) resume que: "La tarea pendiente, una vez validado este modelo, será el desarrollo de estrategias, directrices y medidas relativas a distintas áreas: la ordenación del medio físico y de los recursos naturales, el paisaje y el medio rural; la ordenación de los asentamientos humanos, las áreas de localización de actividades económicas y sus desarrollos en el territorio; la articulación territorial de Navarra a través de las mejoras de accesibilidad, las infraestructuras esenciales del sistema de transportes, hidráulicas, de gestión ambiental, energéticas, de telecomunicación y cualesquiera otras análogas; el equipamiento del territorio en todos los campos, y la protección y aprovechamiento del patrimonio cultural". Como se puede apreciar, desde la

[228] Al respecto puede consultarse Collado Curiel, J.C., 2004; Gobierno de Navarra, 2003; Romero González, J., 2004: 227-230; Zarraluqui Ortigosa, L., 2003; así como distintos Planes de Ordenación del Territorio de esa comunidad foral, aprobados en 2011, los cuales siguen las pautas de las ETE y la Estrategia Territorial de Navarra, cuyos documentos pueden ser consultados en http://www.navarra.es/home_es/Actualidad/BON/Boletines/2011/145/

citada comunidad autónoma hacen suyos los postulados de la ETE para enfocar de este otro modo el desarrollo territorial. Asimismo, reconocen la necesaria integración que debe existir entre las distintas políticas sectoriales y la planificación física desde una estrategia transversal. Con el objeto de sentar las bases físico-territoriales del desarrollo, y de esta forma modelar una propuesta coherente con la realidad local integrada en el espacio regional.

4.4.3. Algunas limitaciones de la convergencia entre la ETE y el planeamiento urbano

Ahora bien, existen algunas cuestiones que resultan llamativas en relación a la ETE como vía de solución a los problemas territoriales. De un lado tenemos que no existe la plena certeza de que la convergencia entre los tipos de planificación aquí tratadas sea una solución sólida para el desarrollo territorial y urbano. Davoudi, S. (2002:140) señalaba que la experiencia exitosa de la regiones urbanas policéntricas son relativas, al no poder demostrarse –refiriéndose al policentrismo- que exista una relación directa entre la "competitividad económica de una zona y su estructura espacial específica".

A ello, y en el caso concreto de España, Farinós, J. (2008:25-26) sumaba otra preocupación. Se trata de que siendo el Plan un instrumento esencial para evitar las malas prácticas y la confusión entre el interés particular y el general, existen problemas asociados al riesgo de su falta de utilidad y eficacia, incluso por sobreplanificación. Situación que da al traste con la propia finalidad que señala Farinós.

Además, según nuestros objetivos, tomando a la ETE como referente para buscar la convergencia entre la planificación estratégica y el planeamiento urbano como vía de consolidación de los intereses generales, podemos apuntar dos limitaciones. De un lado, resulta evidente que sólo puede hablarse de la ETE como marco estratégico de referencia para la planificación física dentro la UE. Para aquellos países que quieran utilizarla como guía sin estar dentro de la unión sería muy difícil hacerlo, pues para ello se necesitan unos presupuestos de partida con los que sólo cuentan regiones como la propia UE. De ahí que, por ejemplo, en América Latina no se cuente con dichas condiciones para la planificación.

Y de otro lado, en aquellos países que sí forman parte de la UE, la ETE no es de obligatorio cumplimiento. Debido a ello, su implementación depende

de la voluntad de cada país, o región, de incorporarla a su legislación[229]. O bien que las Administraciones locales decidan apoyar en ella su proyecto como una alternativa viable para su territorio; lo que implicaría además, debido a su naturaleza y para su puesta en práctica, el concierto con las Administraciones vecinas. Y, por supuesto, las dificultades (de coordinación, administrativas, presupuestarias, de cooperación entre organismos, participativas, etc.) que esto puede traer consigo. Por tanto, podemos servirnos de la ETE como *referente metodológico*, y hasta *político*, pero *no como vía exigible*, en alguna medida, en el espacio europeo y sobre todo en otras regiones.

Este aspecto podría abordarse como una cuestión ético-política. Toda vez que es el legislador o la Administración local quien decide, según el caso, de acuerdo a criterios prácticos (deontológicos o teleológicos o de buenas prácticas) si incorpora esta estrategia a su modo de hacer o entender la planificación territorial y urbana. Y en el caso de la Administración local, si no viene impuesto por ley, el utilizar tal referente no es obligatorio. El problema surge en cuanto nos preguntamos qué tipo de ética fundamentaría esta decisión. Como ya fue examinado en apartados anteriores, no podemos sostener que haya un discurso coherente, al menos en las tesis expuestas, que explique la congruencia *práctica* que debe existir entre el *cómo hacer* para pasar, de la realidad local, al modelo territorial deseado. Ya que el paso de la realidad al modelo sólo es explicado técnica y jurídicamente, apoyados en criterios políticos separados de la ética. De ahí que la congruencia no vaya más allá de las soluciones técnicas y jurídicas. Que, como se ha puesto de manifiesto, no siempre responden al juicio social de "lo mejor para todos", y he ahí su insuficiencia.

En otras palabras, no existe tal fundamentación, ni subjetivista ni objetivista. Y esto ocurre porque en el ámbito de la planificación urbana existe una dicotomía entre la racionalidad práctica (y axiológico-valorativa) y la racionalidad técnica (asociada a la eficiencia y resolución de problemas concretos). Y, a pesar de esto, la administración decide cuál es el interés general (cuya naturaleza es cualitativa) amparada en juicios instrumentales (de naturaleza básicamente cuantitativa). Realizando un trasvase injustificado en la aportación de soluciones que satisfagan el IG, ya que éste no se percibe del modo adecuado. O sea, un asunto de naturaleza cualitativa (como es el IG) no

[229] Esto, por ejemplo, en el caso de España cuya competencia en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo la tienen las Comunidades Autónomas. A su vez, podríamos tomar como ejemplo de una voluntad regional de esta naturaleza la Estrategia Territorial de Navarra.

puede ser abordado desde metodologías cuantitativas, debido a que no existe un isomorfismo que lo sostenga. De hecho, a los problemas cualitativos se les deben dar soluciones cualitativas. Otro asunto es que para ello se utilicen herramientas con un fuerte contenido cuantitativo. Y, por supuesto, dicha transición debe articularse adecuadamente, teniendo en cuenta aquello que se comparte y lo que los separa, identificando los puntos de conexión y así satisfacer cada una de las exigencias propias a cada naturaleza.

Luego, la dicotomía puesta de manifiesto implica uno de los riesgos principales a tener en cuenta al llevar a la práctica la convergencia entre la planificación estratégica y la física, separando ética y eficiencia. Por ejemplo, al no convocar de modo real la participación ciudadana y, al margen de la población, ofrecer soluciones económicamente rentables aunque ambiental o socialmente no lo sean, pueden resultar soluciones eficientes, legales y técnicamente correctas, pero no éticas ni conformes al interés general (recuérdese los proyectos urbanos de los que hablaba Somoza Medina). En otras palabras, que el plan de futuro para el territorio no se construya participadamente entre todos los agentes locales, tanto públicos como privados, incluyendo la sociedad civil, trae consigo el divorcio entre soluciones y satisfacción de necesidades sociales. Las consecuencias pueden desembocar en un Plan con una fuerte carga burocrática o que termine siendo un proyecto cuasi empresarial que se maneje como un negocio privado.

De ello puede derivarse que, como el Derecho sólo regula las instituciones y relaciones jurídicas, y no indica cuál es la estrategia a seguir a la hora de planificar, cualquiera de las opciones legales posibles se interpreta como correspondiente o respetuosa del IG. Sin embargo, queda claro que no es lo mismo planificar de un modo que de otro. Luego, ¿cuál de los modos expuestos -favoreciendo la convergencia entre ambos tipos de planificación o no haciéndolo- responde a los intereses generales? Siguiendo la tesis subjetivista, los dos, pues la administración determinaría autojustificadamente cuáles serían esos intereses. No obstante, la tesis objetivista buscaría los elementos de juicio más allá de su propia interpretación. Así, la fundamentación de la decisión no sería éticamente neutral, lo que sustentaría la decisión política sería una cuestión ética que se plasmaría en el planeamiento. Aunque las tesis expuestas, a decir verdad, tampoco lo consiguen de modo satisfactorio. De ahí que la propia indefinición y la falta de referencia sobre lo

que debe entenderse como interés general deje la puerta abierta a soluciones territoriales legales pero éticamente dudosas.

En vistas a las comentadas carencias, tenemos como finalidad abordar tales cuestiones y buscar soluciones adecuadas a dichos problemas. Tema que será objeto de tratamiento en los capítulos siguientes.

CAPÍTULO 5. MARCO TEÓRICO DE REFERENCIA

5.1. Aspectos introductorios

Como se pudo apreciar en los capítulos anteriores, el fundamento para la realización de los intereses generales en el planeamiento urbanístico se encuentra fuera del Derecho y la planificación urbana. Por tanto, podemos considerar tanto al Derecho como a la planificación herramientas para materializar estos intereses. En este sentido, estimamos que hay dos cuestiones esenciales a tener en cuenta. La primera de ellas es la interconexión entre las determinaciones del Plan. Desdentado Daroca, E. (2007:236) señalaba que había decisiones que aún siendo idóneas para satisfacer el interés general concreto al que se dirigían, podían, al ser consideradas globalmente, producir más efectos negativos que positivos. En ocasiones, esto puede suceder por una falta de previsión acerca de la interdependencia entre las distintas disposiciones contenidas en el planeamiento. Y en otras puede estar relacionado con la descoordinación o desarticulación entre las distintas estrategias sectoriales que condicionan la planificación urbanística[230]. La segunda de las cuestiones es que existe una separación entre la ética y la técnica, o entre la racionalidad instrumental y la práctica[231]. Dicotomía que es necesario superar.

El contenido y fundamento del interés general es extralegal o extrajurídico y también ajeno a la planificación urbana. Sin embargo, se le ha justificado desde dichas disciplinas (derecho y planificación). Esa situación revela una desarticulación entre los intereses generales y las decisiones concretas de la Administración. Y dicha falta se debe, en alguna medida, a la ausencia de una fundamentación satisfactoria del citado concepto[232]. Luego, las consecuencias son un acoplamiento forzado que genera serias fricciones y desgastes en ambos discursos. Al punto que se llega a torcer la relación que debiese existir entre interés general y planificación urbanística. Escenario en

[230] Como a su vez ha reconocido la ETE, citada en este sentido en el capítulo precedente.
[231] Sobre este tema puede consultarse un interesante análisis realizado por Agazzi, E., 1992:214-215.
[232] Evidentemente esta situación también puede darse por la prevalencia de los intereses privados sobre los públicos o por falta de voluntad política para propiciar la participación ciudadana en la construcción del territorio. La cuestión se complica cuando en presencia de estas situaciones se pretenda camuflar este tipo de determinaciones bajo el manto de indeterminación de los intereses generales; a lo que sin duda contribuye su falta de definición.

extremo preocupante porque el planeamiento debe responder a estos intereses. De este modo, ¿si no se justifica adecuadamente su contenido, cómo podemos ordenar el territorio o la ciudad conforme a ellos?

En referencia a los dos puntos considerados hemos abordado sus respectivas soluciones en apartados posteriores. Al primero de ellos se les ha ofrecido respuesta desde algunas posturas teóricas (sistemismo) que conciben el universo como un sistema, el cual es compuesto a su vez por otros subsistemas. Y cuyo enfoque, como marco estructural y epistémico, es aplicable a nuestro objeto de estudio, porque la ciudad -y el territorio en general- es susceptible de considerarse como tal, a la vez que resulta un subsistema de un territorio más amplio.

También es necesario prestar atención a que cada sistema contiene varios niveles de organización, y cada uno de ellos ejerce una determinada influencia sobre el resto. Con lo cual, es posible abordar el planeamiento como la ordenación de un sistema territorial en el cual cada decisión va a tener posibles consecuencias -necesarias de evaluar y ponderar- en ámbitos adyacentes, lo que hace necesario tener en cuenta sus interrelaciones. Valga apuntar que nos afiliamos al comentado enfoque sistémico para abordar el estudio del territorio, tanto desde el punto de vista teórico como práctico.

Para abordar el sistemismo hemos optado por utilizar la propuesta de Mario Bunge, la cual es coherente con el Realismo que se adopta en la justificación del vínculo hecho/valor, y que va a permitir superar la separación entre ética y ciencia-técnica[233]. Cuya resolución va a ser la relativa a la segunda de las cuestiones (la desarticulación entre racionalidad instrumental y la racionalidad práctica). No obstante, el asunto es complejo y su principal obstáculo se remonta a Wittgenstein y los neopositivistas. En consecuencia, será necesario dedicarle un apartado a su tratamiento teórico y, en los subsiguientes, explicar y justificar su aplicación al planeamiento. Así como su manifestación práctica en capítulos posteriores.

Y he aquí la cuestión a resolver. Solventados ambos puntos sería posible reconstruir el concepto de interés general, articularlo y resituarlo en el lugar central que se le reserva, el cual da sentido al planeamiento urbano.

[233] Al respecto puede verse Bunge, M., 1996c:375.

5.2. Sistemismo y ciudad

Como señalamos en el apartado anterior, para enfocar a la urbe como un sistema nos apoyamos en la tesis desarrollada por Mario Bunge. En este sentido, primero explicaremos que entendemos por sistema y, luego, por qué consideramos a la ciudad como tal.

5.2.1. Presupuestos teóricos del sistemismo

Según Bunge, M. (1996c:375)[234], un sistema es un objeto complejo, organizado, con un grupo de relaciones que lo condicionan, circunscrito en un medio ambiente determinado y con ciertos mecanismos o procesos que lo tipifican. Además, puede observarse que en algunos aspectos puede comportarse como una unidad. Ahora bien, un objeto (sistema) puede considerarse un subsistema si a su vez es parte de uno mayor o más amplio.

Su composición viene dada por la colección de sus partes (dos o más elementos); y su entorno o ambiente es la pluralidad de cosas que actúan sobre sus componentes y sobre las cuales éstos también influyen. Se puede apreciar que su estructura está dada por las relaciones entre los elementos del sistema, así como entre estos y los del entorno. Su estructura general vendría producida entonces por la totalidad de las relaciones intra y extra-sistémicas, cuyos vínculos tienen un carácter constante y heterogéneo, y entre ellos podemos encontrar tanto contradicciones como cooperación y organización.

El mecanismo (o mecanismos) de estos objetos complejos podría describirse como el conjunto de procesos que le son típicos o particulares y lo determinan o condicionan en sus transformaciones. Asimismo, podemos constatar la emergencia (o desaparición) de propiedades que no presentan por separado o individualmente sus componentes, así como la existencia y configuración de varios niveles de organización del sistema. Entre estos niveles pueden distinguirse: el físico, el químico, el biológico, el social y el tecnológico. Cuya interrelación resulta jerárquica, o sea que, los elementos de niveles superiores han emergido de los inferiores, pero los superiores, en muchos casos, pueden condicionar o determinar a los niveles inferiores (Bunge, M., 2001:51-52).

[234] Bunge, M., 2001:54, 91; 1996c:368 y ss.; 1980:101 y ss.

Dentro de los sistemas, y de acuerdo a su mecanismo, a menudo pueden distinguirse dos clases: los naturales, o espontáneos, y los artificiales o formales (organizaciones). Los primeros se auto-organizan y los segundos se diseñan, establecen o transforman de acuerdo con ciertos fines, planes y reglas (Bunge, M., 1996c:377). Sin embargo, los sistemas son dinámicos y a pesar del grado de organización que puedan presentar tienen un margen de azar (por accidente o aleatoriedad). Debido a lo cual tienen que tomar en cuenta dicho dinamismo en todos sus aspectos. Aunque en ocasiones los cambios pueden deberse a la propia acción de los elementos del sistema en sus interacciones internas y con el entorno[235].

5.2.2. La ciudad como sistema

Ahora bien, en lo que a nuestro objeto de estudio se refiere es aplicable la categoría de sistema al territorio municipal y sus asentamientos urbanos. A éstos puede ubicárseles en lo que podríamos llamar sistema social urbano o sistema ciudad, en otras palabras, un sistema complejo[236] con características muy particulares. En nuestro caso no lo asociamos de forma exclusiva a la existencia de tipologías morfológicas y funcionales concretas (como pueden ser las áreas urbanas policéntricas o las ciudades polinucleadas), al menos no desde nuestro enfoque. Ni tampoco a la categoría de sistema como conjunto de sujetos interrelacionados y auto-organizados que presentan determinados vínculos socio-culturales y de agregación, en las que no se toman en cuenta como factor esencial y diferenciador el elemento físico que los soporta. Utilizaremos la categoría de sistema socio-urbano entendiendo como sus elementos esenciales la morfología y funcionalidad de los núcleos urbanos, sus habitantes y sus peculiares relaciones socio-culturales, así como su entorno (territorio, o región, formado por una pluralidad de municipios, ciudades y asentamientos poblacionales en general). Toda vez que la proyección de futuro de la ciudad, y su estrategia de desarrollo (la cual debe permanecer implícita en el planeamiento) van a ser interdependientes de los citados elementos. Ya

[235] Bunge, M., 2001:52.
[236] Al respecto puede verse, por ejemplo, Boisier, S., 2004; Harvey, D., 1973:46; Ruiz Sánchez, J., 2001:4; Santos, M., 1990:71 y ss.

que van a ser precisamente éstas las medidas de autoorganización o autoregulación del sistema -formal y complejo- ciudad[237].

Como puede observarse, existe una total transversalidad en los elementos expuestos, la cual pasa por los distintos niveles de organización, desde el social y tecnológico (la planificación urbanística es una técnica o instrumento para controlar el desarrollo territorial y urbano) hasta el físico, el cual va a estar determinado por el planeamiento. Sin perder de vista que con las previsiones de transformación del medio físico que contiene el Plan se pretende mejorar las condiciones del nivel social, que está constituido a su vez por un conjunto de sujetos que forman parte de los elementos que componen el sistema. Luego, es constatable que la transversalidad propuesta involucra tanto los elementos físicos, la estructura y entorno, como los mecanismos de organización sistémicos.

Por tanto, consideramos que el planeamiento debe comprender a la vez que prever, en sus determinaciones y dentro de sus competencias, el futuro de cada uno de los citados componentes, niveles e interrelaciones. Sin embargo, es necesario señalar que nuestro énfasis debemos ponerlo en la relación que existe entre lo que ha de entenderse como intereses de la población que se asienta en determinado territorio (como síntesis de las relaciones socio-culturales desarrolladas en determinado espacio físico) y los procesos de transformación territorial formalizados en un Plan de Ordenación Urbana. Pero en dicha tarea se deben tomar en cuenta las interdependencias del sistema como algo importante. Porque, por ejemplo, en caso de fallar los mecanismos (procesos) de planificación u ordenación de la ciudad pueden observarse consecuencias adversas para sus ocupantes.

Como apunta Ortega Delgado, M. (2003:58)[238], el crecimiento urbano descontrolado (urban sprawl), así como la dispersión urbana, traen consecuencias en el aumento del consumo energético (y su consecuente contaminación ambiental), consumo excesivo de un recurso tan limitado como el suelo, se encarecen las infraestructuras, puede provocar la segregación social urbana producto de las desigualdades de renta, etc. Como también puede constatarse, el planeamiento, al determinar los usos del suelo va a jugar cierto papel en la localización y formación de conglomerados de empresas. O, al menos, puede hacerlo dentro de ciertos márgenes de interdependencia, ya

[237] Sobre este punto puede verse Solís Trapero, E., y Troitiño Vinuesa, M.A., 2012:149.
[238] También puede consultarse LKS Ingeniería y M+A+S Abogados, 2005:16 y ss.

que interviene entre la oferta y demanda de suelo en relación con la estrategia de desarrollo municipal. Este tipo de determinaciones tienen efectos sobre la distribución geográfica del empleo, la calidad ambiental municipal y sobre la ubicación de suelo residencial. Situación que va repercutir en la cohesión o segregación social urbana (la cual tiene una relación directa con la renta per cápita, la que a su vez depende en parte del desarrollo del tejido empresarial y productivo, así como el tipo de economía local), y va a estar condicionada por una decisión política que se concreta en el planeamiento. Y todo ello será la materialización de la visión de futuro que tenga la administración a la hora de determinar el modelo territorial contenido en el Plan General de Ordenación Urbanística. Ahora bien, si tenemos en cuenta dichas interrelaciones entonces sería oportuno incorporar otro elemento fundamental como es la valoración ética de las decisiones.

Para dar respuesta a las exigencias territoriales el sistemismo constituye un enfoque coherente con la planificación física municipal. Sobre todo si ésta se aborda desde una perspectiva en que confluya con la planificación estratégica. Ya que el planeamiento se ocupa de ordenar la totalidad del territorio, y de él depende su estructuración, así como la distribución y localización de los servicios de forma equilibrada. Por ello, es posible decir que el Plan interviene en el territorio tanto a nivel general como particular, y contempla su conexión con el entorno. Así como es influido e influye sobre todos los niveles concebidos desde el sistemismo. De hecho, puede decirse que el propio Plan es un mecanismo (no el único) o proceso de autorregulación de las dinámicas del sistema territorial.

Una muestra patente del carácter sistémico de las urbes podemos encontrarlo con los presupuestos normativos que regulan la planificación. De hecho, las normas jurídicas son mecanismos de autorregulación de la sociedad en sus diferentes aspectos y relaciones. En el caso del urbanismo esto se cumple, y lo hace, además, estableciendo condiciones a cada ciudad según lo que se decida en el parlamento. Ello es un ejemplo de cómo, desde un ámbito territorial nacional se regulan de modo genérico las condiciones físicas de un territorio concreto (municipal). Lo cual se hace efectivo a través de un Plan que debe seguir una jerarquía normativa que hace posible la concreción de lo que se determina de modo genérico en otro lugar.

Hernández Aja, A. (2006: 25) llama la atención sobre un aspecto controversial. El citado autor apunta la “destrucción del espacio convivencial,

separación de funciones, reducción del dominio sobre el espacio y el tiempo cotidiano, debilitación de las relaciones sociales", etc., como efectos que se derivan del urbanismo funcionalista. El cual no es más que una manera de entender el urbanismo. En efecto, en este caso también estamos frente a la relación entre el nivel tecnológico y su influencia sobre el físico y el social como refería Bunge. Relación que se da entre visiones que trascienden las fronteras y se asientan sobre los espacios locales. En paralelo se puede constatar (desde la crisis de lo global), cómo análisis contemporáneos han puesto de manifiesto los efectos que los procesos económicos de mundialización tienen sobre territorios concretos. A lo que se debe sumar, en sentido inverso, las consecuencias ambientales que afectan territorios distantes a causa de las emisiones de aquellos centros contaminantes (Hernández Aja, A. (2006: 25).

Otra manifestación de lo que se sostiene en el presente epígrafe la pone en evidencia el propio Hernández Aja, A. (2006: 34) cuando señala "la necesidad de un determinado nivel de desarrollo local que garantice una mínima base productiva capaz de obtener una cierta independencia económica de la unidad urbana respecto del exterior". Ya que, como resulta obvio, los procesos de globalización neoliberal han generado competencia entre territorios distantes entre sí, también interdependencia, con todos los efectos que ello provoca para economías sólidas y débiles. Y los problemas que aquejan en un ámbito pueden repercutir en zonas lejanas. En este sentido, podemos aludir, por ejemplo, a la crisis que se produjo en el sector financiero norteamericano en 2008 y, cómo sus consecuencias, ligadas a una modificación de la norma urbanística que se produjo en España en la segunda mitad de la década de los noventa, tuvo efectos devastadores para el desarrollo urbanístico de las ciudades españolas, la economía en general, y también en el aspecto social.

De otro lado, también es necesario apuntar que utilizaremos el concepto de *sistema social urbano*, y teniendo en cuenta la polisemia que lo marca, no lo haremos como conjunto de ciudades en un territorio dado, sino como sistema en sí mismo. Con una peculiaridad, no podemos disociar la urbe del espacio rural que la rodea. Sobre todo porque el diseño administrativo que rige el planeamiento la une indisolublemente, al tiempo que marca sus límites, en un

mismo sistema con el espacio rural[239]. Se reconoce así a la totalidad del municipio –en su demarcación territorial- como un único objeto de ordenación.

Milton Santos (1990:75) señalaba como una debilidad el estudio del territorio como un sistema[240] por "la imposibilidad de limitar a un área determinada la totalidad de los fenómenos económicos, sociales o políticos que en ella intervienen, pero cuya escala de acción sobrepasa a la del lugar de su manifestación aparente o física". Sin embargo, nuestro centro de atención se identifica con la justificación de las decisiones contenidas en el planeamiento como instrumento de intervención en un espacio concreto, y como tal existe una limitación *ex lege* que nos obliga a circunscribir el ámbito territorial al municipio. Por tanto, si bien el estudio del sistema territorial puede ir ampliando sus límites a medida que se van incorporando variables, en nuestro caso eso no sería posible porque de hacerlo dichos elementos excederían nuestro marco de referencia.

En relación a este mismo asunto Bunge, M., (1996c:370) apuntaba, como Santos, que el problema de este enfoque es la totalidad de problemas que implica el propio sistema, (tanto cognitivos como prácticos) al pretenderse describir, entender, predecir y controlar los fenómenos. Para salvar dicha problemática Bunge aboga por la utilización de una metodología que incluya tanto el análisis como la síntesis y la comprobación empírica, para abordar tanto sus relaciones internas (y externas) como la generalidad del territorio como objeto de estudio. Precaución que fue asumida en este trabajo de investigación y utilizada como metodología a la hora de estudiar el sistema territorial urbano.

Además, Santos, M. (1990:77) cuestionaba la aplicación de la teoría de los sistemas al territorio basándose en que esta pone el foco de atención en el estudio de las relaciones entre los componentes del sistema, y que el conocimiento del espacio no se obtiene de esa manera. Entre otras cosas porque deja de lado la influencia del tiempo sobre el territorio. Pronunciándose en el sentido de que este tipo de estudios debe abordarse desde los procesos, los cuales si incorporan el tiempo.

[239] En términos urbanísticos esa relación se recoge por las distintas clasificaciones del suelo en Urbano, Urbanizable y No Urbanizable (rural o rústico).

[240] Es necesario acotar que el citado autor cuestionaba específicamente la utilización de la teoría de sistemas, por consiguiente, su crítica no es aplicable *mutatis mutandis* al sistemismo. Aunque es cierto que en este apartado el llamado de atención es trasvasable de un enfoque a otro.

En coherencia con este cuestionamiento Bunge, M., (1996c:371-372) advierte dos cosas para evitar la confusión entre el enfoque sistémico y la teoría de los sistemas[241]. La primera es que el enfoque sistémico puede utilizarse como un andamio o marco referencial para la construcción de teorías, o sea, una forma de acercarse a los fenómenos en el modo de construirlas. En cambio, la teoría de los sistemas es un conjunto de teorías (y modelos matemáticos) utilizadas en la tecnología avanzada ("como la teoría de los sistemas lineales, la teoría general del control, la teoría de los autómatas y la teoría estadística de la información") para explicar determinados fenómenos concretos. Asimismo, existe una clara diferenciación entre la explicación y modelación matemática, por ejemplo, entre sistemas abiertos y cerrados, con lo cual no es posible realizar determinados trasvases en la explicación entre unos y otros fenómenos. Situación que limita la utilización de dicha teoría para explicar determinados sistemas de naturaleza distinta.

La segunda de las advertencias es que la utilización de la teorías de los sistemas en las ciencias sociales se ha visto afectada, por ejemplo, por reducir "a diagramas de caja y flecha o de flujo que exageran la importancia de las variables ambientales e ignoran las variables internas tales como el interés y la intención, así como los mecanismos y los procesos"[242]. Como es previsible, la teoría de los sistemas no explica la influencia que puede tener la decisión administrativa en función de determinados intereses sobre el planeamiento, ni los problemas que pueden generar la contradicción entre los intereses sociales y políticos, ni las deficiencias epistémicas o metodológicas y sus consecuencias socio-ambientales. De acuerdo con Bunge, no podemos identificar, a pesar de su afinidad, al sistemismo con la teoría de los sistemas. Así, uno de los objetivos fundamentales de los estudios territoriales, en coherencia con el enfoque sistémico, es precisamente aquel que cita Milton Santos, o sea, los procesos, controlados, del crecimiento y transformación urbana. Mecanismo que es encarnado por el planeamiento urbano municipal y el cual incorpora tanto las dinámicas territoriales como las intenciones implícitas en el Plan.

[241] Véase Bertalanffy, L., 1968, Teoría General de los Sistemas. Traducción de Almela, J., Fondo de Cultura Económica, Primera edición en español, 1976, séptima reimpresión, 1989, México DF.

[242] En este sentido es manifiesta la coherencia entre la crítica de Milton Santos y la de Mario Bunge.

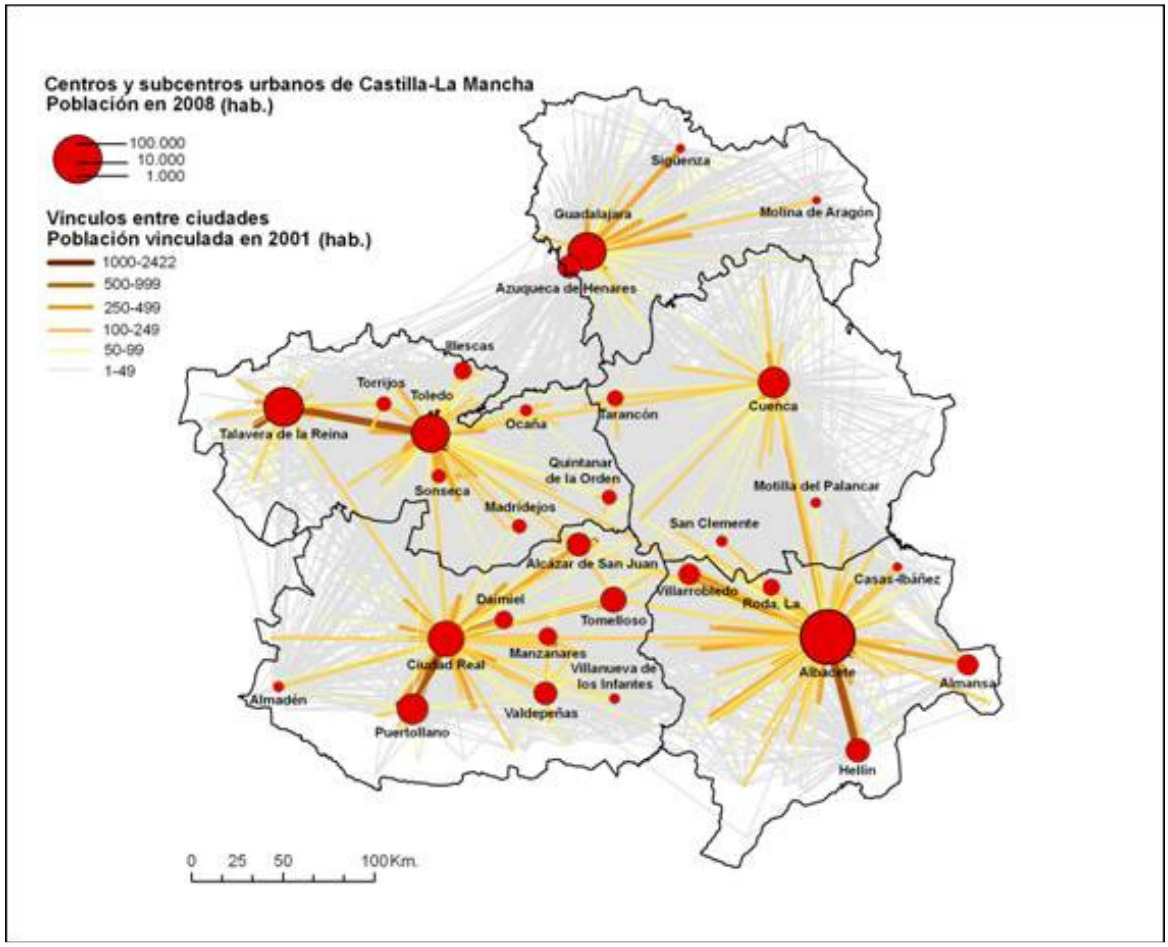
Por último, es preciso indicar que los sistemas urbanos pueden ser policéntricos o concéntricos. Así podemos encontrar policentrismo en una ciudad que contenga varios centros o subcentros (policentrismo intraurbano o ciudad polinuclear, véase figura 5.1) y, por oposición, si tiene uno solo será concéntrica o monocéntrica.

Figura 5.1. Huelva es un ejemplo de ciudad policéntrica. De un lado, tenemos el centro histórico y de otro lado Isla Chica. Fuente:http://argolaarquitectos.com/web/project/plan-general-de-ordenacion-urbana-de-huelva/.

No obstante, también se puede hacer referencia al policentrismo al aludir al emplazamiento y situación de las ciudades en un territorio, formando una red en la cual, como señalan Solís Trapero, E., y Troitiño Vinuesa, M.A., (2012:148-149), haya un despliegue de bienes materiales e inmateriales a diferentes escalas. Donde dichos flujos generan interrelaciones espaciales multidireccionales, emergentes, denominadas ciudad-red, en un contexto territorial cada vez más amplio. Asimismo, puede existir policentrismo, no ya por relaciones horizontales y en red entre ciudades, sino manifiesto a través de una distribución jerárquica de roles urbanos diferenciados por los centros y periferias y determinadas por su tamaño. Debido a ello, a lo largo de este trabajo, cuando se haga referencia al policentrismo urbano se hará en relación

a la existencia de varios centros en una misma urbe. Y destinaremos el apelativo de policentrismo territorial a la existencia de varias ciudades en un territorio amplio constituido por varios municipios (policentrismo inter urbano, véase la figura 5.2).

Figura 5.2. Policentrismo territorial en Castilla La Mancha.



Fuente: Pillet, F., y otros., 2010.

5.3. El Realismo, la justificación de los valores y la positivización axiológica como fundamento de los Intereses Generales

5.3.1. El Realismo y la justificación de los valores

Cuando se habla de Realismo ético se hace alusión a la perspectiva según la cual, en cierto sentido, existe una realidad moral objetiva (Smith, M., 1991: 539 y ss.). Sin embargo, tal afirmación ha sido ampliamente discutida y

negada aludiendo a la naturaleza subjetiva de la ética, la cual tendría como razón última a los deseos o emotividad. De ahí deriva (para los autores que defienden el subjetivismo) la falta de justificación para establecer de criterios de "verdad" moral. Lo cual tiene incidencias directas en la manera de actuar; tanto de los sujetos individuales como de los sujetos públicos, entre los que se encuentra la Administración Local. Ello presupone y, también, desvela la reconocida separación entre hecho y valor que sienta las bases de la racionalidad instrumental (positivista), y la separa de la racionalidad práctica (ética).

Como ya se había avanzado, la separación entre hecho y valor está en el origen de la disyuntiva racionalidad instrumental (o técnica) y racionalidad práctica. Gómez, C. (2007:17) señalaba que Wittgenstein y los neopositivistas al distinguir entre proposiciones analíticas y sintéticas[243] establecían la separación comentada. En este caso, las proposiciones sintéticas se refieren a los hechos, aportan conocimiento y son verificables. Mientras que las analíticas son tautológicas, no se refieren a los hechos y no son verificables[244].

Según Wittgenstein[245] la ética se refiere al mundo como debe ser, y no como es. Luego, las proposiciones éticas no describen ningún hecho del mundo, sino que valoran cómo debe ser este. El hecho de que algo *sea* de una manera determinada (juicio descriptivo o explicativo, o sea, sintético), no implica que necesariamente *deba ser* de la misma u otra forma (juicio valorativo y analítico). Tampoco se justificaría a la inversa. No porque consideremos que algo *deba ser* de un modo determinado implica que *sea* así de modo necesario. Y como las únicas proposiciones que contienen verdad son las que se refieren a los hechos y las proposiciones éticas no lo hacen, entonces estas no representan ninguna verdad. Por lo tanto, se les otorga un significado emotivo. Así las valoraciones morales quedan reducidas al campo de las tautologías y la subjetividad, por ende, analíticas y no verificables. Esto trae consigo que no exista ninguna relación de necesidad entre *ser* y *deber ser*. Toda vez que no hay elemento común natural y necesario entre el hecho en sí y la valoración

[243] Distinción que también asume Moore. Al respecto pueden verse los subepígrafes 3.3.1.3 y 3.3.2.2. Sobre este tema también puede consultarse Quine, W. O., *Dos dogmas del empirismo*. Versión castellana de Sacristán, M. En Valdés Villanueva (Comp.) (1991): *La búsqueda del significado*. Editorial Tecnos, S.A. Cuarta edición, 2005, Madrid.

[244] El origen de esta distinción, a pesar de que por razones de economía de tiempo y espacio la ubicamos en Wittgenstein, en realidad se remonta a Hume, siendo tratada también por Kant y otros autores.

[245] Para mayor profundidad puede verse el subepígrafe 3.3.1.3. También puede consultarse Frondizi, R., 1958:149.

moral que se le asigna, siendo uno referente al mundo sensible y la naturaleza, y la otra referente al fuero interno asociado a las emociones. O sea, como no se refieren a hechos no existen fuera de la subjetividad de quien valora (juicio analítico), sin apoyo empírico ni implicaciones en la realidad material, y sin ningún rol en las causalidades fácticas ni realización necesaria ninguna. Debido a ello, se les niega cualquier valor epistémico, cognitivo o de verdad a los juicios y proposiciones éticas.

Como se puede apreciar, este argumento es el que "justifica" la separación entre la racionalidad práctica y la racionalidad instrumental. Siendo la una relativa a la ética, a la acción y/o los juicios axiológico-valorativos, y la otra a los juicios de hechos relacionados a la ciencia y la técnica. De este modo, si sólo las proposiciones de la ciencia natural describen y explican hechos y sólo ellas son susceptibles de verdad o falsedad y proporcionan conocimiento, entonces, sólo ellas gozan de un estatus epistémico verificable, realizable y cierto. Por tanto, sólo ellas resultan fiables. En consecuencia, se realiza la separación entre la ciencia, que se ocupa de los hechos y del mundo tal y como es -de la cual, como dice Agazzi, E. (1992:178-179), se predica neutralidad axiológica-, y la ética, que sólo contiene elementos subjetivos, no vinculantes y relativos a cada sujeto. Por lo tanto, si la ética carece de objetividad, entonces no puede condicionar a la ciencia ni a la técnica[246].

Llevando este particular al campo de la planificación urbanística tendríamos que, al carecer los juicios prácticos de cualquier contenido de verdad y necesidad, estos se dejan a un lado. Debido a lo cual se institucionaliza la racionalidad instrumental que sí goza de contenidos verificables en la realidad a partir de soluciones concretas teorizadas y experimentadas mediante los estudios sobre planificación urbana y su implementación[247]. Siguiendo este hilo argumental, las tesis sobre el interés general se sostendrían en soluciones especificas, coherentes en un momento determinado con la realidad material dada y "resuelta" con los medios técnicos y jurídicos disponibles. Así, se deja de lado cualquier valoración subjetiva que condicione a la técnica, pues no hay ninguna relación causal o necesaria que implique el paso del *deber ser* (ético) al *ser* (material). Con ello quedaría

[246] Si bien es cierto que en el plano de la investigación y la producción teórica acerca del territorio y el fenómeno urbano debe primar la imparcialidad o neutralidad axiológica, eso no significa que en el ámbito de la planificación urbana deba ser de la misma manera. Ya que la planificación es relativa a la praxis y no a la ciencia.

[247] Ejemplo de ello es el urbanismo racionalista y funcionalista. Al respecto puede verse Sánchez de Madariaga, I., 1999: 161 y ss.

establecido que la Administración pública determinaría en cada caso concreto cuál sería el interés general, sin apoyarse en juicios prácticos. Basada en que es el órgano encargado de tal función (tesis subjetivista) o en la realidad territorial y urbana, y también social (tesis objetivista). Cuyos juicios de oportunidad y proporcionalidad tendrían un trasfondo estratégico-político, pero no axiológico.

En este punto, y de acuerdo a lo expuesto en capítulos anteriores sobre la falta de justificación de las tesis subjetivistas, nos encontramos ante el problema epistémico implícito en las tesis objetivistas. Toda vez que éstas no fueron capaces de resolver la dicotomía hecho/valor explicada hace un momento. Cuya distinción es esencial en la fundamentación del interés general como concepto central de la planificación territorial y urbana[248].

Dicho de otro modo, ¿por qué, al margen de los criterios técnicos[249], *se debe* planificar de una forma y no de otra? ¿Qué fundamenta ese cuestionamiento si el *deber ser* (ético-práctico) no juega ningún papel vinculante para la planificación? Por lo tanto, si nada sirve de sostén a este *deber ser*, los modelos territoriales sólo tendrán una carga técnico-instrumental y no obedecen a ningún parámetro ético, sólo político, en lo relativo a su oportunidad y eficiencia, y jurídico en cuanto a su legalidad[250]. Como consecuencia, no sería censurable ni la segregación urbana en función de la renta, ni las disparidades territoriales, ni la falta de participación ciudadana, ni ninguna otra cuestión relativa al *deber ser* en la planificación. Desde luego, tampoco habría ninguna justificación ética de los intereses generales.

No obstante, antes de abordar el dilema planteado, es preciso resolver un problema que es la que causa misma de la distinción hecho/valor realizada por Wittgenstein y los neopositivistas.

[248] Vale apuntar que las tesis realistas que fueron estudiadas reconocen la existencia de hechos morales (lo cual salvaría el problema planteado), pero no justifican su existencia, sólo los admiten *a priori* como si su sola mención implicara su reconocimiento *per se*.

[249] Satisfacción del incremento de la demanda de suelo de uso residencial debido al crecimiento demográfico, estímulo del mercado de suelo, crear suelo industrial para atraer la inversión del capital foráneo, destinar más zonas a aparcamientos producto del uso intensivo del automóvil, etc.

[250] En esta misma línea podemos encontrar los cuestionamientos planteados por Ferrão, J. 2011:49-50.

5.3.1.1. Los hechos morales

Se trata de que dichos teóricos sólo asocien los hechos a los acontecimientos naturales. Para ellos, sólo son hechos aquellos que ocurren con independencia de la voluntad del hombre, circunscribiéndose al ámbito natural. Por ejemplo la lluvia, la caída de una roca o meteorito, la marea, etc. Visto así, ciertamente la dicotomía hecho/valor tiene mucho sentido, pues al margen de cualquier valoración que se pueda hacer sobre la lluvia, la marea o la caída de meteoritos los hechos naturales existen, pueden conocerse y verificarse. En consecuencia, se tiene certeza sobre ellos y se puede obtener conocimiento al respecto. Sin embargo, la valoración positiva o negativa que se haga de los mismos sería una cuestión no necesaria, subjetiva y emotiva. Sin valor de verdad y no verificable de modo objetivo. De ahí que no exista relación necesaria alguna entre un hecho y su valoración. Por tanto, ningún juicio que se hiciera acerca de ninguno de estos hechos lo cambiaría. Como dirían los comentados autores, no se puede derivar un valor cierto de la existencia de un hecho. O como se diría en un lenguaje más apropiado, no se pueden derivar juicios analíticos de juicios sintéticos, o no se puede derivar el *deber ser* del *ser*, y tampoco a la inversa. Pero en esta tesis el error está en la premisa de partida, en el restrictivo concepto de "hecho" que manejan.

Bunge, M. (1996c:74), al teorizar sobre este tema, planteaba que "la palabra *hecho* designa a cualquiera o a todos los miembros de una familia de conceptos relacionados con el de cosa concreta o material: propiedad y estado de una cosa, acontecimientos y procesos de las cosas, y otros, como los fenómenos o las apariencias que perciben algunos animales". Si seguimos su tesis, podríamos sostener que existen hechos de carácter distinto a los que manejan Wittgenstein y sus seguidores (no restringidos al ámbito puramente natural), entre ellos los hechos sociales, los que sí dependerían de la voluntad humana y serían igualmente verificables, o mejor, contrastables. El citado autor (Bunge, M., 1996c:73-74) reconoce la existencia de estos hechos sociales, objetivos, los cuales para manifestarse deben involucrar a dos o más individuos. Al tiempo que deben presentarse en el seno de, o entre, sistemas sociales. Y caracterizados por ser supraindividuales. En este sentido podría pensarse en, por ejemplo, la industrialización, la democratización, la construcción y existencia de un estado, la educación o las interacciones que se producen en el seno de esta. En conclusión, existen muchísimos ejemplos de

hechos sociales toda vez que se producen al involucrarse dos o más sujetos que realicen determinada acción con consecuencias recíprocas o para terceros[251].

De ser esto cierto, al igual que podemos sostener una proposición sintética que describa un hecho natural -como la lluvia o la nieve- y su relación con lo real, también, de existir los hechos sociales (los cuales tienen como trasfondo una construcción social y cultural), podríamos sostener una proposición que describa un hecho social. A su vez, podrían describirse hechos culturales, por suceder en el seno de una cultura determinada. Situación que le imprime ciertas peculiaridades, pero no dejan de ser hechos comprobables en su existencia. Ejemplo de ello podrían ser las sanciones, censuras, el sistema de salud, etc., siendo todos y cada uno de estos hechos de naturaleza socio-cultural. Si esto fuera posible de sostener, entonces de ahí se derivaría que la separación entre hecho y valor no sería insuperable, al menos en el plano de los hechos socio-culturales[252].

En este sentido continuamos apoyándonos en la tesis del autor de marras. A nuestro juicio, Bunge, M., (2001:249; 1996a:170-171; 1996c:312) ofrece argumentos satisfactorios. Al respecto, sostiene que, por ejemplo, la pobreza es un hecho moral porque implica la degradación de la existencia de los seres humanos que se encuentren en esa situación, los cuales no tendrían acceso a mínimos de igualdad social y atenciones básicas que garanticen su bienestar. Por consiguiente, si acordamos, al menos por ahora, que la pobreza como hecho social es enjuiciada de modo negativo debido a que resulta dañosa para un grupo social concreto, entonces podemos decir que constituye un hecho moral y un desvalor.

---

[251] En este ámbito se encuentra la planificación urbana como un hecho social.

[252] Un ejemplo muy interesante es el relativo a la ocurrencia de un alud. De él se puede decir que es un hecho físico. “De allí que el enunciado “Eso fue un alud” sea un enunciado fáctico, y como tal verdadero o falso. En cambio, “Las víctimas del alud fueron rescatadas con gran riesgo para los socorristas” es un enunciado tanto moral como fáctico y, por añadidura, tal vez, un enunciado verdadero, puesto que los socorristas ponen en juego sus propias vidas para salvar las de otras personas. De allí que pueda decirse que el segundo enunciado representa fielmente un hecho moral, esto es, el alud hizo surgir un problema moral: ¿rescatar o no rescatar?” Bunge, M., 2001:248. No obstante, hay otro hecho moral notable en relación a este ejemplo. La existencia de cuerpos de socorristas es consecuencia de una necesidad social que se necesita satisfacer. Donde la sociedad otorga un valor especial al hecho de que cuando alguna persona, o grupo de estas, se encuentran en peligro producto de un fenómeno de esta naturaleza se cuente con los medios necesarios para su rescate. De ahí que se otorgue una evaluación o juicio positivo a este tipo de respuestas y como tal se trate de reproducir del mismo modo como norma de comportamiento y respuesta social.

5.3.1.2. Del hecho moral a la norma ética

Ahora bien, el salto del *deber ser* al *ser* ocurre cuando las sociedades y sus estados luchan contra la pobreza. Ya que en ese caso se está pasando del *deber ser* (la pobreza debe combatirse) al *ser* (medidas concretas a través de políticas públicas). También se salta dicha separación cuando debemos pagar una deuda, lo reconocemos y acto seguido la pagamos. En este otro caso también se pasa del *deber ser* al *ser*, lo que manifiesta que la moral, como forma específica de relaciones sociales, es parte de la estructura social. Naturalmente, una de las manifestaciones más importantes de este tipo de evaluaciones, que nos permiten pasar del *deber ser* al *ser*, es que cuando evaluamos algo de modo positivo hacemos lo posible para que se repita, y de ese modo, las situaciones análogas se resuelvan de la misma manera (Bunge, M., (1996a:180)[253].

La cuestión que puede suscitar alguna duda es la correlación de necesidad entre el *deber ser* y el *ser*. Dicha relación viene dada por los sucesivos enjuiciamientos sociales al respecto. La sociedad, de acuerdo a la experiencia, considera que los hechos que guardan determinada homogeneidad y tienen cierta trascendencia deben ser resueltos de modo similar. Luego, el Derecho impone la obligación de cumplir con ello. Este sería un ejemplo de lo que Aranguren llamó la moralización del poder[254]. Aunque es cierto que el reconocimiento, en unos casos, de esta obligación es más evidente que en otras, y en su realización juega un papel fundamental la racionalidad instrumental (que puede traslucir un positivismo jurídico) y la voluntad política como cauce de puesta en práctica de los valores sociales.

Curiosamente Mill, J.S., que fue utilitarista y no realista, vislumbró que las únicas cosas que no debemos repetir, debido a su censura por parte de la sociedad, son aquellas que han sido ensayadas con resultados dañosos para algún o algunos miembros de la sociedad. Cosas que, según el propio autor, la experiencia ha demostrado que "no son útiles ni convenientes a la

[253] De lo expuesto hasta aquí puede colegirse, como plantea el propio Bunge, M., 1996a:181, que las normas morales, al referirse a determinados hechos sociales, constituyen pautas biosociales. Luego, "los predicados éticos no son reductibles a predicados naturales", como suelen hacer Wittgenstein y sus seguidores neopositivistas.

[254] Peces-Barba, G., 1984:95 le llama "moralidad legalizada". Sobre la coincidencia entre moral y derecho también puede verse Díaz, E. 2007:96 y Fernández Bulté, J., 2004:27 y ss. Una justificación plenamente coherente con nuestros argumentos, aunque no idéntica, puede encontrarse en Reale, M., 1972:248 y ss.

individualidad del ser humano. Es necesaria cierta cantidad de tiempo y cierto acopio de experiencia, para que una verdad moral o prudencial pueda ser considerada como establecida, y todo lo que se desea es impedir a las generaciones futuras que caigan en el abismo que ha sido funesto para sus antecesores" (Mill, J.S., 2011:90).

En coherencia con lo antedicho puede ser explicada la superación del hiato hecho-valor, del *ser* al *deber ser*. En este caso, juegan un papel fundamental los enjuiciamientos sociales y su consecuente aparición de los valores. Resulta patente cómo la solución a determinadas situaciones dentro del marco socio-cultural es valorada positiva o negativamente. Luego, si la sociedad en estas reiteradas valoraciones hace suyos determinados comportamientos, entonces podemos decir que se consolidan como valores sociales. Exigiendo luego a los sujetos individuales (también públicos e instituciones) que obren de determinada manera. De ahí que sea posible pasar, en el marco socio-cultural comentado, del *ser* al *deber ser*. Cuando ese paso es de una relevancia lo suficientemente considerable para la sociedad, puede que termine siendo regulado como norma jurídica, en caso de que no resulte de tanta envergadura, o no se reconozca como tal por cualquier otra razón, termina quedando en el plano ético-moral solamente.

Si lo expuesto hasta aquí es susceptible de sostenerse, entonces podemos hablar de que hay algunos hechos que tienen especial relevancia en las relaciones sociales. Y, como consecuencia, se enjuician de acuerdo a un marco socio-cultural concreto, dotándolos de cierta preponderancia, aceptación y valoración por parte de los hombres. Cuya transgresión e inobservancia afecta directa o indirectamente a otro(s) ser(es) humano(s) que sufra(n) dicha aflicción. Este enjuiciamiento implica la asignación de valor a algunos bienes, procesos o relaciones. Los valores serían entonces relacionales. Algo sería valioso para alguien, o para alguna sociedad, en determinadas circunstancias porque puede satisfacer, o ayuda a satisfacer, alguna necesidad (o un deseo)[255].

[255] Bunge, en su construcción teórica sobre la naturaleza relacional de los valores, sostiene que manifestar que X es un valor es la forma abreviada de reconocer que "*X* es valioso para algo o para alguien, en algún aspecto y en ciertas circunstancias y para algún fin" Bunge, M., 1996c:309.

5.3.1.3. Los valores como contenido de las normas éticas

Desde luego, estos bienes, procesos o relaciones valorados son apreciados socialmente, o sea, constituyen valores sociales, y lo son producto de una construcción socio-cultural. Es cierto que, de ser así, dichos valores serían contingentes, serían propios a cada cultura. Pero también es cierto que su existencia sería comprobable y contrastable, así como tendrían total validez en el seno de la sociedad en cuestión. A estos hechos se les podría llamar entonces, hechos morales. Como dice Bunge, M. (1996a:171) no serían del mismo tipo que los físicos, unos relativos a la cultura, y los otros invariantes respecto de los cambios culturales. Siguiendo la tesis del comentado autor podríamos decir que "un hecho es moral si y sólo si suscita un problema moral a alguna persona en alguna cultura. A su vez, un problema moral es un problema cuyo examen y posible solución exigen, entre otros, algún(os) principio(s) moral(es). Por su parte, estos últimos plantean problemas éticos y metaéticos, los que a su vez pueden tener soluciones que lleven a modificar algún precepto moral. Esto puede tener un impacto sobre la conducta y, por lo tanto, sobre el problema moral originario, por ejemplo contribuyendo a resolverlo o a empeorarlo" (Bunge, M., 1996a:171). Evidentemente, lo expresado por el citado filósofo es comprobable en las relaciones sociales. Las pautas morales condicionan la actitud de los individuos que a su vez estos las reproducen y exigen su cumplimiento a los demás. Y, en caso de transgredir dicha norma, por lo común resultan censurados.

La situación descrita puede catalogarse como fáctica, y estos hechos son susceptibles de contrastación intersubjetiva. Luego, éstos gozan de objetividad y se justifican por la valoración que se hace de ellos. Además, son verificables a través de las normas que resguarda celosamente el ordenamiento jurídico (si fueran bienes y valores insignificantes no gozarían de tal protección) y, socialmente, por las costumbres. Por tanto, de estos hechos culturales y su enjuiciamiento se puede obtener conocimiento. Y es en función de ese conocimiento que se puede estructurar una ética objetiva, específicamente cognitiva. En consecuencia, la cuestión ética se sostendría en la existencia de los valores sociales, sería una ética axiológica. Y hacer lo correcto implicaría obrar de acuerdo a, y en coherencia con, esa axiología.

De hecho, muchas instituciones humanas se explican precisamente por la existencia de una necesidad. Como reacción, la sociedad se organiza y

ofrece determinada solución. Si la solución es satisfactoria y cubre la necesidad entonces la acción se enjuicia positivamente y se convierte en algo valioso, o sea, en un valor social. El cual, a la postre, puede incluso quedar protegido por el ordenamiento jurídico con el fin de dotarlo de las mayores garantías posibles (Agazzi, E., 1992:169-170); aunque también puede ser que termine convirtiéndose en costumbre sin que llegue a ser norma jurídica. En este último caso se encuentran las normas morales.

5.3.1.4. La objetividad de los valores y el conocimiento ético

Después de afirmar que los hechos morales existen y que de ellos es posible obtener conocimiento, lo cual implica la posibilidad de superar la brecha hecho/valor, podemos dar el siguiente paso.

La obtención de conocimiento es, en gran medida, conocimiento para algo. Se suele investigar (aunque no siempre es así) para resolver problemas. De lo que se deduce que si bien es cierto que la ciencia es éticamente neutral puede que su aplicación no lo sea tanto. Al fin y al cabo la ciencia puede servirnos para mejorar nuestras condiciones de vida o para destruir algún objetivo. En este sentido el conocimiento tiene una finalidad, se persigue con la intención de servirnos de él con vistas a la acción, y se le denomina práctico (Agazzi, E., 1992:205-207). Como se puede observar, y siguiendo al propio Agazzi, en este caso el problema del conocimiento práctico tiene como función permitirnos decidir, elegir la mejor opción entre varias posibles. Sobre todo, no pueden olvidarse las experiencias previas, en las que juegan un importante papel los valores. Toda vez que si ellos resultan de los juicios satisfactorios de determinadas experiencias que terminan consolidándose socialmente, no tenerlos en cuenta sería como no prestar atención al conocimiento obtenido de esa manera. De aceptarse dicho argumento, entonces se podría afirmar también que la racionalidad práctica estaría vinculada a los valores, a los fines y al deber-ser. Por tanto, estaría estrechamente ligada a la racionalidad técnico-instrumental (la cual se apoya en la ciencia), en cuanto este tipo de racionalidad se ocupa de los medios que podrían utilizarse para alcanzar los fines prácticos[256].

[256] Al respecto también puede verse una muy interesante reflexión de Agazzi, E., 1992:210-211.

Sin embargo, en este punto aflora uno de los problemas medulares en relación a las decisiones[257]. ¿Qué pasaría si entran en colisión dos o más valores? ¿Por cuál debemos decidirnos?

Agazzi, -como Bunge- también es partidario de lo que podríamos llamar realismo sistémico, plantea que a la hora de decidirnos debemos tratar de mantener el mayor equilibrio posible y que ningún valor resulte completamente sacrificado. De este modo, la optimización o maximización de cada valor se encuentra limitada por la adecuada satisfacción de los otros valores (Agazzi, E., 1992:362).

Ahora bien, se ha sostenido que existen hechos y normas morales. Entonces, de ser así, tanto los unos como los otros deben ser sometidos a pruebas empíricas. Por consiguiente, para poder sostener una verdad moral, esta debe corresponderse con un hecho moral[258]. En este aspecto, siguiendo a Bunge, M. (1996a:173-174) podemos proponer que estos pueden "ponerse a prueba de tres maneras diferentes aunque complementarias. Primera prueba: compatibilidad con principios superiores. Segunda: compatibilidad con el conocimiento pertinente (ordinario, científico o técnico) tercera: contribución al bienestar individual o social". En el caso de los primeros principios a contrastar con los hechos y normas morales -en cuyo caso de incompatibilidad el hecho moral sería considerado como un desvalor y la norma como no vinculante (al menos moralmente[259])- podría decirse que serían aquellos que han caracterizado los ideales de cada cultura. Ello implica que sólo sean válidos en regiones de tradición cultural homogénea. Estos principios pueden ser extraídos de vivencias concretas experimentadas de modo satisfactorio, como pueden ser las libertades, la seguridad, la igualdad, la ausencia de pobreza o un ambiente agradable. Como se puede corroborar cuando estos principios se realizan de modo adecuado, ese hecho y las normas que de ellos se derivan son valorados positivamente. Sin embargo, la experiencia nos dice que cuando estos no son observados en la sociedad el grado de descontento, o su valoración negativa, es evidente.

---

[257] También en las determinaciones del planeamiento.

[258] Véase Bunge, M., 1996a:173.

[259] En este sentido pero desde una postura donde los principios serían individuales y autónomos, o sea, defendiendo una ética subjetiva, puede consultarse Muguerza, J. (2002) La obediencia al Derecho y el imperativo de la disidencia (Una intrusión en un debate). En Moore, G.E. et. al (2002) Doce textos fundamentales de la Ética del siglo XX. Gómez, C. (ed.), Alianza Editorial S. A., Primera edición, Tercera reimpresión 2007, Madrid.

La segunda de las pruebas a las que se refiere Bunge está asociada a la primera, pues es necesario conocer tanto esos principios como su viabilidad técnica, así como el resto del conocimiento alcanzado por la sociedad. La coherencia con el conocimiento tiene varios matices que contextualizan la moral. Por ejemplo, dicho conocimiento, al menos en parte, es relativo a la cultura, pues lo que entendamos como principios van a estar enmarcados en una tradición y momento histórico particular, lo que lo lleva a su contingencia. También juega un papel importante el nivel de desarrollo de cada región. No son las mismas necesidades y exigencias en un país del tercer mundo de tradición islámica que en uno de los más ricos de la Comunidad Europea de tradición católica o protestante. De ahí que el grado de satisfacción de las necesidades sociales y su valoración va a tener una correlación directa con las condiciones concretas del lugar.

Estos hechos y normas también deben ser contrastados con el saber científico, el cual puede contribuir a desmitificar ciertas creencias que pueden atentar contra alguno de los principios aceptados. Ya que estos pueden ser transgredidos, por los sujetos particulares o por los gobiernos, amparados en una necesidad superior, muchas veces desfigurada en función de intereses particulares. En casos como esos, al ser contrastadas esas necesidades superiores con los citados principios puede ser vista con claridad en qué consiste su transgresión. Aunque también es cierto que hay ocasiones en que razones objetivas llevan a quebrantar alguno de los principios, pero esto no significa que se deba hacer de espalda a ellos. Esta situación sólo es justificable desde la ponderación moderada de alguno de estos ideales y sacrificio, moderado también, de otro u otros. Debido a lo cual, tras su conocimiento y ponderación, debe obtenerse un balance positivo. Ya que si no ofrece un incremento en la realización del conjunto de valores, al menos se evite la degradación de la mayoría.

Por ejemplo, no porque se diga que para combatir la pobreza es necesario estimular la industrialización regional, el planeamiento debe contemplar la previsión de suelo destinado a un uso altamente contaminante y consentirse la degradación del medio ambiente. O, de otro lado, por resguardar a ultranza el derecho a la libre disposición de los bienes la Administración no puede verse impedida a intervenir en el territorio a través del planeamiento y tratar de evitar que la distribución desigual de la renta termine reflejándose en la segregación urbana. Ya que a la larga el balance total es más negativo que

positivo. Eso lleva a que, en caso de no tomarse en cuenta el equilibrio planteado, la evaluación moral de la medida la considere un desvalor. Luego, carecería de total legitimidad. A la inversa también podemos decir que con el propósito de preservar el medio ambiente, sin alteraciones, no se va a combatir la pobreza. Toda vez que eso incide directamente en la calidad de vida de la población y la sociedad le adjudica un juicio negativo. En este aspecto juega un papel muy relevante la optimización de los valores de la que hablaba Agazzi.

La segunda forma de contrastación que propone Bunge está asociada al conocimiento. Sin embargo, la tercera forma está relacionada con la eficacia de la acción. Toda acción para ser moralmente coherente debe ser capaz de optimizar los valores sociales en relación con los principios comentados (y apoyándose en el conocimiento disponible). Evidentemente, no se puede enjuiciar positivamente un hecho que transgrede deliberadamente los valores sociales y no contribuye al bienestar de la población. En este apartado vuelve a tener un papel muy importante la optimización propuesta por Agazzi. Ya que no puede considerarse positiva una medida que sólo beneficie a una parte de la población, aunque se le disfrace bajo el argumento de tener como objetivo satisfacer el interés general. Por tanto, habría que evaluar cuáles son los efectos para todos los sectores de la población.

Por ese motivo, sostenemos que los intereses generales no pueden identificarse con la agregación de intereses particulares, sino que estos deben ser asociados a los valores sociales optimizados. Ya que la satisfacción de ciertas necesidades de la colectividad –de modo reproducible y viable- pueden ser considerados hechos morales. Y estos hechos pueden ser valorados positivamente y constituir valores sociales. Luego, los intereses generales son identificables con estos valores.

Así podemos sostener las siguientes implicaciones:

A = *Hechos Morales*: aquellos que se producen en el marco de un sistema socio-cultural concreto, que pueden implicar la satisfacción, o no, de ciertas necesidades de la sociedad e implican un problema moral.

B = *Valores Sociales*: juicios sobre los hechos morales concernientes a "A" que, de acuerdo a la experiencia, arrojan resultados satisfactorios. En caso contrario sería un desvalor.

C = *Interés General*: intereses asociados a la realización de todos los "B" positivos posibles.

De ser así,
$A \rightarrow B \rightarrow C$

Por tanto,
$A \rightarrow C$

En relación a la formulación realizada previamente es importante hacer tres acotaciones. La primera es que resulta necesaria una regla de acción o procedimiento a la hora de decidir qué valor social (como contenido del interés general) se prioriza. Para responder a esa necesidad puede identificarse dicho procedimiento con la optimización de los valores propuesta por Agazzi. No obstante, podría suponerse que en el ámbito de la planificación urbana el criterio de proporcionalidad podría ser suficiente y no habría necesidad de asumir ningún otro. Al respecto es necesario apuntar que si bien es cierto que con la proporcionalidad se evalúa la relación entre medios y fines, así como la afectación de una decisión en ámbitos adyacentes debido a las interrelaciones propias al sistema territorial, su limitación se encuentra en que su evaluación no comprende la perspectiva ética porque no alcanza el nivel axiológico social. Y, en consecuencia, se puede ver comprometida la calidad de los intereses afectados. Ahora, la cuestión de la optimización propuesta por Agazzi se refiere a la valoración del conjunto de las determinaciones reconociendo su trasfondo práctico y afectaciones recíprocas. Debido a ello, es aplicable a un enfoque sistémico del planeamiento. Por tanto, si procedemos a un redimensionamiento del principio de proporcionalidad incorporando la cuestión ética a las decisiones, o sea, fusionando la optimización de los valores con los presupuestos consolidados del citado principio, entonces la evaluación de la decisión administrativa tendría connotaciones diferentes. Desde luego, se pasaría de una concepción técnico-instrumental de la proporcionalidad, a la consideración sistémica de la misma.

La segunda acotación es que, por cuestiones de eficacia, se reconoce a la Administración Pública como ente idóneo para determinar los intereses generales y realizar las acciones para materializarlo. Toda vez que éste órgano es el encargado de gestionar los recursos sociales.

Y, en tercer lugar, que sólo identificamos los valores sociales relacionados con el territorio porque son los intereses generales asociados a

nuestro objeto de estudio. Eso no significa que no reconozcamos que existan otros valores sociales e intereses generales[260].

5.3.2. La positivización axiológica como fundamento de los Intereses Generales

A pesar de lo sostenido con anterioridad, podemos preguntarnos ¿qué consecuencias tendría poder contrastar los hechos, normas y verdades morales? Según Bunge, M. (1996a:178-179) de haber "hechos morales, entonces los juicios morales no son totalmente subjetivos y relativos. Es posible evaluar dichos juicios a la luz de la experiencia, así como discutirlos racionalmente. Más aún, es posible ajustar las acciones humanas a las normas morales. En particular, es posible y deseable reconstruir la sociedad de manera tal que disminuya la frecuencia de los hechos morales destructivos, tales como la violencia armada, la opresión y la explotación". Así, pues, para contrastar los hechos morales, los valores, principios y normas éticas, los datos empíricos pertinentes conciernen al bienestar humano (Bunge, M., 1996a:177). Ya que a través de estos es posible conocer cuáles son las necesidades de la sociedad, qué valora y cuáles son las respuestas para realizar estos valores. Sin embargo, sólo buscaremos la contrastación de estos hechos en relación a nuestro objeto de investigación. O sea, sólo aquellos que se encuentren interconectados con el territorio.

Ahora bien, podemos conjeturar que, por ejemplo, algunos de los hechos más valorados por la sociedad -de acuerdo a la experiencia y consecuencia de lo que podríamos llamar valores sociales- serían los siguientes:

-*Desarrollo económico*

-*Sostenibilidad ambiental*

-*Igualdad*[261]

[260] Sobre este tema puede consultarse Bunge, M., 1996c:310. Según este autor "podemos agrupar los valores sociales en cuatro géneros: ambientales (por ejemplo, el clima y el aire limpio), económicos (por ejemplo, la productividad y los bajos costos), políticos (por ejemplo, la justicia y el autogobierno) y culturales (por ejemplo, la verdad y la belleza)". Además, sobre la necesidad de reconocer los intereses generales como valores puede consultarse Ferrão, J., 2011:46 y ss.

[261] Si bien es cierto que los términos de igualdad y equidad no mantienen una completa sinonimia, ambos conceptos tributan o evocan a la justicia. De hecho, si atendemos a los argumentos aportados por Rawls, J., 1986:90, la equidad es asociada a relaciones entre iguales en idénticas condiciones. Por tanto, una práctica resulta justa o equitativa cuando satisfaga ciertos principios que planteen condiciones igualmente aceptables para todos los

-*Participación ciudadana*

En este sentido, para saber si nuestra hipótesis es coherente con las necesidades reales de la población y sus intereses, más allá de nuestras suposiciones al respecto, hemos consultado varios estudios realizados por organismos internacionales[262]. Se pudo constatar que todos ellos hacían referencia a dos o más valores de los aquí expuestos. Y su tratamiento más o menos abarcador estaba sujeto al objetivo que perseguía cada estudio[263]. Además, si tenemos en cuenta los planteamientos de la Estrategia Territorial Europea (1999), podremos comprobar que lo que consideramos como valores convergen con sus objetivos. De ello se puede inferir que, ciertamente, cada uno de los valores mencionados guarda un estrecho vínculo con el bienestar y constituye un valor social a realizar. En consecuencia, obrar de acuerdo a ellos sería hacerlo en con el objeto de realizar el interés general.

Más arriba se sostuvo que los valores, cuando alcanzan cierta relevancia, pueden ser elevados a norma. De ser así, eso implicaría (en dependencia del tipo de norma que sea, dispositiva o imperativa) cierta obligatoriedad. Si eso fuese cierto, sería otra forma de contrastar que la sociedad le adjudica cierto valor a determinados hechos sociales y morales. Toda vez que si los positiviza y eleva a la categoría de norma jurídica, le está dando una importancia superior a otros hechos de naturaleza moral[264].

---

implicados en determinadas circunstancias. Sin ventajas para ninguno. Consideramos que dicha definición es lo suficientemente satisfactoria para subsumirla dentro de la igualdad. Termino que si bien es cierto mantiene un espectro más amplio, consideramos que a nuestros fines, por ser más amplio precisamente, puede incorporar a la equidad. En consecuencia, al asumir la igualdad como un valor social, también se estará haciendo referencia, implícitamente, a la equidad. Dicha síntesis se hace con el objetivo de simplificar la observación y obtener con mayor facilidad una visión global de los valores.

[262] Véase Fukuda-Parr, S., y otros (2003) Informe Sobre Desarrollo Humano 2003. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio: un pacto entre las naciones para eliminar la pobreza. Publicado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Ediciones Mundi-Prensa, Madrid; Jordán, R. y Simioni, D. (2003) Gestión urbana para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Publicación de las Naciones Unidas, Santiago de Chile; Klugman, J. y otros (2010) Informe sobre Desarrollo Humano 2010 Edición del Vigésimo Aniversario. La verdadera riqueza de las naciones: Caminos al desarrollo humano. Publicado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Ediciones Mundi-Prensa, Madrid; Observatorio Urbano Global (GUO) (2004). Indicadores urbanos según la Agenda Habitat (ONU-HABITAT). Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos.

[263] Los estudios de Klugman, J., 2010 y del Observatorio Urbano Global, 2004 fueron los que más valores sociales alcanzaron tocar.

[264] Es importante reconocer que el derecho también está sujeto a razones de eficacia, económicas, políticas, históricas, etc., y no sólo razones éticas. Aunque puede tener como referente los valores sociales estructurantes del ordenamiento jurídico. Así podemos tener que, por ejemplo, la participación ciudadana, regulada por el derecho y de acuerdo a nuestra tesis,

En relación a ello se puede observar que la norma básica de la mayoría de las sociedades modernas es la Constitución. En dichas normas se estable el marco general de convivencia en una nación, así como se marcan las pautas a seguir y desarrollar en la totalidad del ordenamiento jurídico[265]. O sea que la Constitución es, como plantea Balaguer Callejón, F. (2005:109) en referencia a la Constitución Española de 1978 pero que de hecho se cumple para casi todas las Constituciones, la norma que soporta todo el ordenamiento jurídico. Al tiempo que lo estructura y goza de la jerarquía normativa superior. La cuestión es que si ciertamente los valores merecieran la suficiente atención, entonces estarían reconocidos en este tipo de normas. Y, al parecer, así es. Aunque es de reconocer que a veces se hace sólo implícitamente, sin hacer ninguna referencia a que puede tratarse de valores sociales.

Al respecto, hemos consultado dos Constituciones (véanse los cuadros 1 y 2). Específicamente aquellas relativas a los territorios donde se encuentran inscritos los municipios cuyos planeamientos serán estudiados en la segunda parte de esta investigación. Toda vez que, si en dichas normas se encuentran reconocidos estos valores, entonces los planeamientos -a pesar de no estar sujetos a ese reconocimiento de modo directo porque no se refieran al mismo tipo de derecho- deben ser coherentes con la intención del constituyente. Y, de este modo, dotar de legitimidad sus disposiciones normativas. Como expone Parejo Alfonso, L., (1990:119), lo que dota de legitimidad al poder ejercido desde el Estado o la Administración Pública, es su actuación amparada o en coherencia con los valores que se reconocen. Eso sería lo que les imprimiría valor.

---

es un valor social. Por tanto, es ético y legal que la ciudadanía decida acerca de sus intereses. Sin embargo, por cuestiones de eficacia, así como prácticas, toda la sociedad no puede ser consultada constantemente, de ahí que exista la representación política y que los ciudadanos actúen mediante estos representantes.

[265] También de los reglamentos (como el planeamiento urbano), los cuales forman parte del conjunto de normas que regulan las relaciones jurídicas en un territorio dado. Situación que, al parecer, en ocasiones los operadores jurídicos olvidan.

Cuadro 1. Relación de artículos de la Constitución Española que regulan los valores seleccionados.

Valores	Artículos de la Constitución Española
Desarrollo Económico	40.1, 47 y 48
Sostenibilidad Ambiental	45
Igualdad	1.1, 9.2, 14, 40.1, 41 y 47
Participación Ciudadana	9.2, 23.1 y 48

Elaboración propia. Fuente: Constitución Española.

Cuadro 2. Relación de artículos de la Constitución de la República de Cuba que regulan los valores seleccionados.

Valores	Artículos de la Constitución de la República de Cuba
Desarrollo Económico	16
Sostenibilidad Ambiental	27
Igualdad	41 y 44
Participación Ciudadana	131[266]

Elaboración propia. Fuente: Constitución de la República de Cuba.

Como se puede observar, las constituciones consultadas recogen de modo más o menos explícito -y de una forma más amplia en un caso y menos en la otra- los valores planteados como importantes a materializar en el planeamiento urbano.

En referencia al caso español -el cual será tratado con mayor profundidad por ser el más cercano-, Peces-Barba, G. (1984:72)[267] sostenía que los valores superiores reconocidos en el artículo 1.1 Constitución Española son la base de los contenidos materiales del ordenamiento, los cuales se construyen a partir de estos. A la vez que dota a la función de justicia de una mayor objetividad y, por tanto, limita la libertad de los operadores jurídicos,

[266] Hemos de hacer la salvedad que en este caso sólo se hace referencia al derecho a participar en las elecciones parlamentarias (nacionales, provinciales y locales), no se contempla la participación en la planificación urbanística municipal, debido a la redacción restrictiva del texto constitucional cubano. Al contrario de los otros textos aquí presentados de los que sí puede deducirse, de su redacción, este tipo de participación por parte de la ciudadanía. Luego, los ejemplos mostrados sólo tienen como fin ilustrar el reconocimiento constitucional de los valores. Es importante señalar que la selección de artículos que los regulan no tiene ánimo de agotar la totalidad de estos reconocimientos, sólo se ha hecho con la intención de mostrar su existencia en distintas normas constitucionales.

[267] También puede verse Balaguer Callejón, F., 2005:115.

incluyendo a la Administración Pública Local. En consecuencia, el artículo 1.1 proporciona la clave de la conexión sistemática de la constitución (Parejo Alfonso, L., 1990:123).

Estos planteamientos tienen una especial relevancia para nuestro objeto de investigación. Dichos valores superiores, reconocidos constitucionalmente, son el soporte -a la vez que objetivos a materializar- a la hora de legislar. En consecuencia, también lo son para la planificación territorial y urbana, pues el planeamiento no puede aislarse de la lógica y axiología (o sea, del sentido) del ordenamiento jurídico. De hecho, a dichos valores se les reconoce carácter plenamente normativo[268]. Sin embargo, esta obligatoriedad no significa una merma en la discrecionalidad de la Administración. Toda vez que ella es quien decide cómo se van a materializar en cada caso concreto esos valores. Como se puede observar, la trascendencia clara que tiene este tipo de disposiciones constitucionales es la moralización de las decisiones administrativas.

Ahora bien, si la norma constitucional es partidaria de una confluencia entre ética y derecho, entonces ¿por qué ocurre la distinción que se ha venido estudiando, sobre todo si tenemos en cuenta que el planeamiento urbanístico es parte del ordenamiento jurídico y se encuentra condicionado éticamente por dicha norma? Somos del criterio que la labor de interpretación normativa y aplicación del derecho en la planificación urbana también está condicionada por la propia dicotomía entre racionalidad instrumental y práctica. Se circunscribe la interpretación de los intereses generales a los límites normativos, pero su materialización quedaría en el espacio técnico-instrumental. Situación que nos retrotrae al origen de esta investigación. Ya que si consideramos, como se tiene por opinión mayoritaria, que la ética es subjetiva, entonces no podría condicionar la planificación urbanística y, consecuentemente, se podría argumentar con Parejo Alfonso que esa subjetividad está implícita en la decisión administrativa. Dicha posición nos llevaría a los límites y pautas difusas expuestas en los capítulos precedentes.

No obstante, si consideramos que los valores elevados a la categoría de norma no se encuentran reducidos a los expuestos en el artículo 1.1 de la

[268] Peces-Barba, G., 1984:80-82, 95, 100-101. Su carácter totalmente exigible -en el caso de los valores reconocidos en el artículo 1.1 de la Constitución Española- permite incluso, en caso de su desconocimiento por parte de los operadores jurídicos, interponer recurso de inconstitucionalidad.

Constitución Española[269], que además son objetivos -como se ha defendido en la presente tesis- y que estos dotan de contenido a los intereses generales, entonces la pretendida dicotomía es susceptible de superación. Luego, sin que la Administración pierda discrecionalidad alguna, la determinación de los intereses generales sería identificada con la materialización de los valores sociales. Y, por supuesto, su contenido no sería extralegal, por estar incurso en una norma ética positivada. De esta manera, *la utilización de los medios técnicos (planeamiento urbanístico) sería la herramienta para realizar estos valores o intereses en el territorio urbano.*

Sin embargo, podemos ir un poco más allá en el análisis. Parejo Alfonso, L. (1983:62-63, 67-68, 72-73) se pronunciaba sobre la positivización de los valores sociales como fundamentos materiales del ordenamiento jurídico, aunándolos en un espectro más amplio de los recogidos en el artículo 1.1, aunque apoyados en estos. De este modo podría observarse cómo amparados en el Estado de Derecho, el pluralismo político y la igualdad, se reconoce *ex* artículo 9.2 en relación con el 10.1 y el 48, la participación ciudadana. Además, en el 53.1.3 en relación con el artículo 40.1 del Capítulo III, el cual recoge los principios rectores de la política social y económica, se reconoce el desarrollo económico y la equidad en la redistribución de recursos como objeto de estímulo por parte de los poderes públicos.

En el artículo 45 del propio texto legal se regula la sostenibilidad ambiental, con una peculiaridad en relación a la utilización del suelo, pues dicha protección es de carácter obligatorio so pena de sanción en caso de incumplimiento. No obstante, hay otro elemento mucho más llamativo en relación al tema que nos ocupa. En los artículos del 45 al 47 se regula la utilización del suelo en función del interés general. Lo cual establecería, a través de su desarrollo en las normas de suelo, un vínculo de obligatorio cumplimiento para las Administraciones. Y si consideramos que los intereses generales se identifican o contienen los valores expuestos, entonces estarían reconocidos normativamente y sería de obligatorio cumplimiento para las Administraciones ordenar el suelo en función de estos valores[270].

[269] El artículo 1.1 del citado texto legal establece que "España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político".

[270] Como señala Franch i Saguer, M, 2013:413, es función del legislador determinar el interés general. Por lo tanto, al poder judicial sólo le corresponde verificar que ciertamente la administración ha actuado conforme al derecho positivo.

A partir de lo preceptuado en el texto constitucional español, podemos constatar la convergencia que existe entre este y nuestros argumentos. Incluso con la aplicación de la optimización de los valores propuesta por Agazzi, pues el texto legislativo no establece superioridad alguna entre estos valores (excepto los reconocidos en el artículo 1.1), y cuya ponderación deberá realizar en cada caso concreto la Administración (y he ahí la posibilidad de aplicación de dicha regla).

De la interpretación sistemática de la norma constitucional y el ordenamiento jurídico se puede deducir, por ejemplo, que la segregación social urbana por motivos de renta desconoce los valores que dotan de contenido los intereses generales. Se transgreden, de esa manera, los artículos 1.1, 9, 10, 40.1, 45.2.3, 47 y 53.1.3 de la Constitución, además de las normas de ordenación territorial y urbana propias a cada comunidad autónoma en sus disposiciones específicas. En consecuencia, un planeamiento urbano que determine los usos del suelo de forma segregacionista -no nos referimos a la situación de hecho que puede encontrar el planificador, sino a las determinaciones que se consideran oportunas a incorporar en el planeamiento[271]- puede ser considerado nulo por infringir la equidad e igualdad de los ciudadanos. Apoyándose para tal impugnación en el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos recogido en el artículo 9.3 de la Constitución Española.

En este caso resulta patente cómo un valor social (ético) positivizado, como es la igualdad, pone límites y condiciones a la discrecionalidad administrativa moralizando, de esta manera, el poder. Y esto es sobre todo porque, como reconoce el propio Parejo Alfonso, L. (1983:121) a la Administración Pública la caracteriza la servicialidad y la vicariedad, "tanto por su fin (la consecución de los intereses generales en el ámbito de los servicios públicos *lato sentido*) como por la forma de su actuación (la gestión objetivo-jurídica sin cuestionamiento del ordenamiento establecido)". De ahí que no sea posible que la Administración realice lo que esta considere unilateralmente como de interés general. Ya que estos son aquellos bienes jurídicos (como los valores propuestos) imputables a la colectividad (no pertenecientes a la esfera

[271] Esta situación, en el caso español, se da con alguna frecuencia en la localización de las viviendas de protección oficial.

privada), y por ello corresponde a los poderes públicos su gestión[272], pero su contenido, como se puede apreciar, viene expuesto constitucionalmente.

En contra de lo sostenido puede argumentarse que el desarrollo económico, según nuestra propuesta, es considerado un valor de interés general. Por tanto, también debería ser ponderado, con lo cual la decisión tomada no sería contraria a la ética, ni al ordenamiento jurídico ni, consecuentemente, nula. Sin embargo, también es un valor constitucional la igualdad, de ahí que resulta necesario optimizar estos valores.

Como tuvimos ocasión de señalar, la ponderación de un valor no debe implicar el sacrificio de otro, al menos no completamente, de ahí que la maximización de uno no puede ser a costa del sacrificio de los demás. Y en este caso, la igualdad y la equidad se ven seriamente afectadas. Eso implica que una ponderación óptima de valores debe establecer un equilibrio (o al menos tratar de hacerlo) entre estos. No puede sacrificarse un valor social de tanto calado, como los tratados, por conseguir rendimientos más altos en el mercado inmobiliario local. Dicho esto, parece evidente que las políticas públicas territoriales tienen el imperativo ético constitucional de intervenir en el desarrollo del territorio municipal. Desde luego, a la luz de este argumento es posible sostener que la plena libertad de mercado transgrede los valores y normas constitucionales por maximizar la libertad en detrimento de la igualdad o equidad, eso por sólo poner un ejemplo. Pero es precisamente por situaciones como las ejemplificadas que el artículo 38 CE, el cual garantiza la libertad de empresa, acota este tipo de derechos por “las exigencias de la economía en general y, en su caso, de la planificación”.

De hecho, en coherencia con nuestro planteamiento se pronuncia el citado Parejo Alfonso, L., (1990:131-132), quien también considera que en el ámbito de los derechos que nos ocupan, prima el valor de igualdad social frente al resto de los valores contemplados en el Capítulo III del Título I de la CE, el cual regula los principios rectores de la política social y económica. Sobre todo porque no puede olvidarse que la igualdad se reconoce como un valor superior.

Llegados a este punto estamos en condiciones de dar por respondida la primera de las preguntas que nos llevó a nuestro problema central, la cual tiene una relación directa con la primera de nuestras hipótesis. En este sentido podemos sostener que el contenido de los intereses generales, a materializar en el planeamiento urbanístico, son los valores sociales (ético-axiológicos).

[272] Véase Parejo Alfonso, L., 2003:772.

5.4. La materialización de los Intereses Generales en el planeamiento urbano como requisito esencial para la emergencia del Bien Común

Como pudimos apreciar en el apartado anterior, existe una vía legal para exigir la materialización de los valores, como contenido del interés general, en el planeamiento urbano. El principio de jerarquía normativa es típico de los ordenamientos jurídicos modernos (véase por ejemplo el artículo 9.3 CE), y en la cima de esa jerarquía está la constitución. En consecuencia, el planeamiento urbano, como norma reglamentaria sometida a dicho rango, tiene que incorporar los presupuestos constitucionales y adecuarse a los mismos.

Ahora bien, cabe preguntarnos cómo podemos discernir a la hora de materializar estos intereses si se deben cumplir dos condiciones: de una parte, la discrecionalidad que tiene la Administración al escoger el modelo territorial, y que según expusimos, en capítulos precedentes, se identifica con el interés general en sentido genérico. Y, de otra, cómo se materializan estos valores en las determinaciones concretas del planeamiento ante la ausencia de discrecionalidad que le caracteriza y que se entiende como una única solución justa. Situación que identificamos con la determinación del interés general en sentido específico. Dicho de otra manera, ¿cómo materializamos articuladamente las dos dimensiones del interés general?

Para evitar las contradicciones axiológicas en las disposiciones del planeamiento y facilitar la coherencia en su desarrollo, asociamos el interés general en sentido genérico con el Plan General de Ordenación Urbanística. De esta manera, en él se marcarían las pautas ético-políticas del desarrollo territorial. Y el sentido específico de los intereses lo vinculamos a las determinaciones concretas recogidas en los planes derivados. Eso implica que la planificación pormenorizada del suelo urbano se abordaría mediante un Plan Parcial (PP). Toda vez que el Plan General puede disponer la reforma morfológica, regeneración o rehabilitación, de un sector al interior de la urbe y establecer sus pautas. De esta manera, el plan de desarrollo (en coherencia con el general) concretaría en detalle las determinaciones en este tipo de suelo. Por lo tanto, eso puede realizarse a través de un Plan Especial de Reforma Interior (previsto en los artículos 17.3 del TRLS de 1976[273] y 76.2 c)

[273] Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

del Reglamento de Planeamiento[274] (RP). En tal sentido dicho instrumento goza de las herramientas necesarias de acuerdo a los artículos 77.3 del TRLS de 1976 y 83 y 84.1 del RP[275].

Este tipo de organización del planeamiento permite su flexibilización. Con ella se facilitaría la convergencia entre la planificación estratégica y la planificación física. Toda vez que un documento como el que proponemos puede permitirse su corrección, de acuerdo a las exigencias municipales, de forma más expedita que como lo admite la manera en que concebimos el Plan General en estos momentos (principalmente en cuanto a las determinaciones en suelo urbano). Sobre todo cuando en la práctica se da un desfase entre la rapidez con que ocurren los cambios económicos y la rigidez de los instrumentos de planificación física [276].

Este tipo de diferenciación en el interés general -el cual significa concebir la planificación urbanística desde dos niveles de intervención, uno ético-político con pautas técnicas generales[277], y el otro con un mayor detalle técnico y relativo a los planes de desarrollo, aunque con una fundamentación en el anterior- posibilita una evaluación más objetiva de las decisiones del planeamiento. En este sentido, sería posible distinguir, genéricamente, cuáles serían los valores a realizar y priorizar de acuerdo a las condiciones de la urbe. Y luego, a la hora de implementarlas en un Plan Parcial saber, de acuerdo a los criterios generales del planeamiento, cuáles serán aquellos que objetivamente se van concretar en cada espacio. Tener un referente concreto acerca de cuál de los valores se está priorizando resulta ventajoso. Ya que posibilita comprobarlo y además conocer si se degrada(n) algún(os) otro(s), lo que facilitaría la apreciación -mediante juicios disyuntivos como planteaba García de Enterría- del interés general.

---

[274] Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

[275] Una de las causas que complejiza y dilata la redacción del planeamiento es la que se acaba de señalar (nivel de detalle del planeamiento en suelo urbano). Por consiguiente, de elaborarse un Plan menos complejo, que contenga la estrategia de transformación urbana, se reducirían los tiempos dedicados a la planificación. Aumentando la elasticidad de la oferta de suelo y, como consecuencia, se contribuiría a mejorar las condiciones de este mercado.

[276] Al respecto puede consultarse Osmont, A., 2003:13.

[277] Incorporación o establecimiento de redes de ciudades, estructuración del territorio, clasificación y calificación de suelo (sólo para usos globales) en función de una estrategia de desarrollo urbano acorde a un plan estratégico participado entre agentes públicos y privados y sociedad civil en general. Disposición de los sistemas generales, determinación de espacios protegidos, previsión de necesidades de nuevas vías que permitan la interconexión territorial, así como, en caso necesario, el trazado de las vías principales de la urbe, etc.

Así, si una medida del planeamiento consiste en ponderar el desarrollo económico, entonces la decisión del Plan Parcial debe seguir la misma línea y pormenorizar los usos del suelo. Sobre todo su intercambio (con la posibilidad que ofrece el uso mixto) para favorecer la eficiencia en su localización, por ejemplo, con el suelo industrial y terciario y la posibilidad de mezclarlos o intercambiarlos. En relación a ello, no se debe priorizar a ultranza la industria contaminante (al contrario, se deben ofrecer alternativas), debido a sus serias consecuencias ambientales. Por tanto, de hacerlo, no parecería responder a los intereses generales, sobre todo si el capital es foráneo[278]. Una decisión así podría comprobarse que responde a un sector específico de la población y transgrede otros valores[279]. De ahí que el desarrollo debería producirse a raíz de una estrategia consensuada. Ya que la determinación de este tipo de suelo sin expectativas de ocupación, o con ocupación pero con afecciones de otra naturaleza, suele afectar otros ámbitos.

Sin embargo, el desarrollo urbano se ha comprendido desde dicho punto de vista. Al parecer, el único valor importante ha sido, en términos economicistas, como apunta Osmont, A., (2003:13-14), la eficiencia económica y el rendimiento del capital invertido. Amartya Sen hacía referencia a que dicha eficiencia es entendida desde la optimidad de Pareto[280], la cual no presta atención a las consideraciones distributivas (Sen, A., 1987:50). Por su parte

[278] Hay que tener en cuenta que la externalización de la economía local tiene una debilidad, las empresas no sienten fidelidad por el territorio. Luego, cuando encuentren opciones más ventajosas en otras regiones, como su principal finalidad es la rentabilidad, no dudarán en marcharse.

[279] Sobre la necesidad de realizar un cambio en el esquema ético-axiológico en las interacciones económicas y ecológicas puede consultarse Jiménez Herrero, L., 2009:145.

[280] "Un estado social se describe como óptimo en el sentido de Pareto si y sólo si no se puede aumentar la utilidad de uno sin reducir la utilidad de otro. Este es un tipo de éxito muy limitado, y, en sí mismo, puede o no garantizar demasiado. Un estado puede ser un óptimo de Pareto con algunas personas en la más grande de las miserias y con otras en el mayor de los lujos, en tanto que no se pueda mejorar la situación de los pobres sin reducir el lujo de los ricos", Sen, A, 1987:49-50.

En este sentido, es preciso establecer una distinción necesaria. Como señala Amartya Sen, y también Stiglitz, J.E., 1986: 69, la asignación de recursos es *óptima en el sentido de Pareto* cuando no es posible mejorar el bienestar de ninguna persona sin empeorar el de ninguna otra. Mientras que una *mejora en el sentido de Pareto* se produce cuando el cambio ocurrido por la asignación de los recursos mejora las condiciones de algunas personas sin afectar el bienestar de otras. La distinción que se precisa es aquella con respecto a la optimización de Agazzi que proponemos en el epígrafe 5.3.1 D). Según esta propuesta, la eficiencia de la decisión se soportaría sobre los valores sociales que se apuntan como de interés general. Ante la colisión de dos o más valores la decisión debe optimizarse en virtud de éstos. Donde cada uno se encuentra limitado por la adecuada satisfacción de los otros, Agazzi, E., 1992:362. En otras palabras, este tipo de óptimo tendría un trasfondo ético. Esto lo separa del óptimo y la mejora de Pareto. Cuya eficiencia sólo reviste una fundamentación formal y sus debilidades han sido expuestas, como se ha mostrado, por Amartya Sen, 1987:49-50.

Boisier, S. (2004:21) hacía la misma observación y ponía el foco en el crecimiento del ingreso *per cápita*. Y cómo, a pesar ello, este aumento se producía de modo directamente proporcional a la desigualdad en su distribución. Mientras más aumentaban los ingresos, más aumentaban también las diferencias sociales. Confundiéndose la relación entre medios y fines, y entre sus consecuencias estaba la creencia que para lograr el desarrollo era suficiente la dotación infraestructural del territorio. Al poner el énfasis en criterios netamente cuantitativos se olvidaba que el "crecimiento es instrumental y el desarrollo es finalista". Así también se olvidaba que el crecimiento era sólo una parte del desarrollo, el cual es la verdadera finalidad sin que éstos puedan ser identificables entre sí. Uno sería de naturaleza cuantitativa y el otro de carácter cualitativo (Boisier, S., 2004:21)[281].

De acuerdo a lo sostenido por estos autores, el crecimiento económico y la eficiencia como partes del desarrollo son necesarios pero no suficientes. Este tipo de prácticas pueden generar ganancias y bienestar para una parte de la población, pero por su alcance limitado no pueden considerarse de interés general. Sólo son una herramienta a su servicio, no su finalidad. Esto a pesar de que se sostenga que primero se debe crecer para luego desarrollarse. La experiencia ha demostrado que seguirán creciendo, mas no redistribuyendo de modo satisfactorio o equitativo, a pesar de los esfuerzos que se realizan[282].

Según señala Osmont, A. (2003:12) de los urbanistas se espera que "quien vive en la ciudad y produce riqueza pueda integrarse lo mejor posible en el proceso de desarrollo y, por lo tanto, en el espacio urbano". Pero ello deriva en dos maneras de entenderlo, "aquella que afirma el derecho a la ciudad para todos, y aquella que en búsqueda de la máxima eficiencia económica, reserva tal derecho sólo a quien esté en condiciones de hacer aumentar la productividad urbana, y por consiguiente puede transformarse en ciudadano a pleno título" (Osmont, A., 2003:12).

Como se puede observar son hipótesis contradictorias y, aún así, ambas perviven en la forma de hacer ciudad. Si a estas maneras de concebir el desarrollo urbano le aplicamos las tesis sostenidas desde el derecho, el modelo territorial que se escoja no es cuestionable, y las manifestaciones de desigualdad de la segunda no son censurables. Incluso en las decisiones concretas del planeamiento, en coherencia con la segunda de estas hipótesis,

[281] También puede verse Dos Reis Condesso, F., 2004:118-119.
[282] Véase, por ejemplo, Osmont, A., 2003:16 y ss., y Sen, A., 1987:50 y ss.

la experiencia demuestra que no son censurables jurídicamente, aun dentro de los juicios disyuntivos como única solución justa. En cambio, si tomamos como referentes los valores sociales elevados a interés general es más fácil distinguir donde estaría el error del modelo y de las determinaciones específicas.

Ahora bien, si los criterios de eficiencia generan desigualdades, y la igualdad es un valor prioritario, entonces la eficiencia no responde al interés general. O al menos la manera en que ésta se entiende no responde a los valores sociales elevados a norma.

Como se puede deducir de lo expuesto hasta aquí, es posible, y también necesario, cambiar la manera en que se concibe la eficiencia. Y una alternativa viable sería la optimización propuesta por Agazzi fusionada con el criterio de proporcionalidad, acerca del cual ya se tiene experiencia en su aplicación. Ello implica poner en valor los intereses generales de modo sistémico, cuyos resultados pueden ser un poco diferentes a los sostenidos por los mencionados autores. Así, si un valor prioritario es el desarrollo económico, lo es para todos los habitantes del municipio y, por tanto, no puede beneficiar sólo a un sector de la población y enfocarse desde la eficiencia u optimización de Pareto.

Podemos partir de la premisa que toda actividad económica tiene como finalidad la obtención de beneficios o rentabilidad máxima. De ser así, su localización juega un papel importante para lograr competitividad[283]. En consecuencia, debe destinarse suelo para la localización más ventajosa del tejido productivo. Sin embargo, la complejidad del asunto sobreviene cuando las empresas y el poder local entienden como localización óptima aquella que sólo resulta más beneficiosa a los intereses de las empresas.

Consideramos que una de las medidas paliativas de este desequilibrio, entre lograr la rentabilidad del capital privado y la satisfacción de los intereses sociales, es la creación de suelo mixto. Por ejemplo, destinar suelo para la pequeña industria no contaminante, o al menos que la contaminación no sobrepase los niveles permitidos. Y, por supuesto, crear suelo terciario, en distintos espacios de la ciudad[284] en relación a la distribución de la población como un criterio importante para el estímulo de una economía de aglomeración[285]. Pero contando siempre con la participación de los agentes endógenos del territorio. Con ello es posible promover la actividad económica

[283] Véase, por ejemplo, Simões Lopes, A. e Pontes J.P., 2010; Dos Reis Condesso, F., 2004:Cap. I. 2 y Fujita, M., Krugman, P., y Venables, A.J., 1999.
[284] Respetando el contexto y la jerarquía de los lugares.
[285] Véase Simões Lopes, A. e Pontes J.P., 2010:20 y ss.

en varios puntos de la ciudad, no sólo en los centros y periferias, redistribuyendo la localización de estos espacios y haciéndolos más accesibles a todos los sectores sociales[286]. Toda vez que los emplazamientos de las actividades económicas marcadamente diferenciados (centros y periferias) traen consigo un uso intensivo del automóvil para cubrir grandes distancias e incrementa el gasto energético y aumenta la congestión y contaminación atmosférica.

De ahí que sea importante diversificar la economía local y emplazar las empresas en distintos lugares de la urbe, descentralizar los servicios, y peatonalizar los recorridos para favorecer el acceso andando, o en bicicleta, a dichas actividades. Además del estímulo del uso del transporte público. Pero para ello es necesario crear, en las ciudades, espacios a escala humana[287], así como favorecer la ciudad compacta[288]. Este tipo de determinaciones, además de contribuir a la economía local, permiten acceder a los centros de trabajo desde cualquier, y en cualquier, parte de la ciudad, distribuyendo de forma más equitativa la localización de los centros de producción, centros comerciales, etc. Y, de esta forma, lograr una distribución más equitativa de bienes y servicios. Si se descentraliza la actividad económica (sin afectar de modo significativo los tradicionales centros, como los históricos por ejemplo), se facilita la inserción en el mercado de trabajo de una parte de la población que puede estar en riesgo de exclusión, permitiendo que mejoren considerablemente sus ingresos. Ya que un sector de la población con una renta baja puede encontrarse severamente condicionada en cuanto a la libertad de escoger su lugar de residencia. Esta es una de las razones por las cuales es importante no localizar las viviendas de protección pública en la periferia[289] (medida con la cual se contribuye a la segregación por bajos ingresos). Otro

[286] En este sentido juegan un importante papel los tiempos de desplazamiento. Aunque es cierto que en las ciudades medias, si se cuenta con una buena conectividad, apoyada por una red eficiente de transporte público, dichos tiempos pueden acortarse considerablemente. No obstante, este tipo de soluciones prioriza los desplazamientos en vehículos automotrices, restando importancia a los traslados peatonales, lo cual, quiérase o no, genera un impacto ambiental.

[287] Colectivo de autores de las agencias English Partnerships y The Housing Corporation, 2010; Bellet Sanfeliu, C. y Llop Torné, J.M., 2004; Llop Torné, J.M., y Bellet, C., 2002:17 y Llop Torné, J.M., 1999: 50 y ss.

[288] En España "Durante el periodo 1987-2000 se ha incrementado la superficie artificial un 29,5%, muy por encima del 5,4% del conjunto de naciones de la Unión Europea. Esta expansión se ha producido fundamentalmente en detrimento de zonas forestales y agrícolas, de las que España aún cuenta con un importante patrimonio que es necesario salvaguardar" Moliní, F. y Salgado, M., 2010:142.

[289] Esta medida se adopta por el costo más bajo del suelo periférico.

aspecto a tener en cuenta es que la creación de barrios ricos también es segregación, o autosegregación, por la misma causa pero en sentido opuesto. Luego, ambas medidas segmentan la sociedad, estigmatizan una parte de la misma y traen consigo la falta de cohesión.

Sin embargo, es importante señalar que para que estas medidas resulten viables, es necesario establecer una estrategia de desarrollo municipal que vincule a los agentes locales y sociedad civil en general.

En caso de no ser posible estimular el tejido productivo local con estas medidas, estas no deben ser impuestas a través de la planificación urbanística. Toda vez que pueden tener consecuencias adversas por falta de ocupación (ya que se le podría dar otro uso a ese suelo) del espacio y resultar inútil la medida. Dichas alternativas necesitan el concurso de las expectativas de progreso del conjunto ciudadano como convergencia de un proyecto de ciudad.

Este tipo de soluciones contribuyen a conseguir el desarrollo, no desde el punto de vista cuantitativo, sino cualitativo como señalaba Boisier (2004). En cuanto a las evaluaciones que proponemos, éstas permitirían comprobar la existencia de decisiones que contribuyan a un desarrollo cualitativo, que no produzca contradicciones entre los intereses generales contenidos en el planeamiento, los que al ser optimizados pueden incluso lograr sinergias.

Ahora bien, hasta el momento hemos expuesto qué entendemos por *intereses generales* y su materialización en el Plan General de Ordenación Urbana. Pero ¿qué entendemos por *bien común*?

En el capítulo 3 se explicó *grosso modo* el surgimiento, auge y decadencia de lo que fue considerado como bien común[290]. El mismo tenía una esencia metafísica, lo que lo invalidaba para sostener nuestra hipótesis por resultar irrefutable y no contrastable. Sin embargo, hemos de reconocer que el término evoca una cualidad que no se identifica con el interés general, y más allá de ello, lo trasciende. De ahí que sea necesario mostrar en qué consistiría, según nuestras concepciones, el bien común en el planeamiento.

Según la definición de sistema expuesta anteriormente, en la cual se le consideraba como objeto complejo, se estimó que el mismo tiene propiedades emergentes. Y estas son aquellas cualidades globales que no presentan por separado o individualmente sus componentes[291]. De este modo podría decirse que una propiedad emergente se manifiesta sólo a partir de la totalidad del

[290] En especial véase el apartado 3.3.2.1.
[291] Para más información puede consultarse Bunge, M., 2001:93 y ss. y 1996c:37 y ss.

sistema, en determinadas condiciones, y es distinta de aquellas que presentan los componentes individualmente. Por ejemplo, la cohesión social, los derechos civiles, etc. (Bunge, M., 1996c:38). Como se puede apreciar, la emergencia es una categoría gnoseológica y no ontológica.

En relación al tema que nos ocupa podría sostenerse lo siguiente. El sistema socio-urbano puede conseguir una alta eficiencia económica, pero si la renta se distribuye de forma inequitativa, entonces no sólo no se responderá a los intereses generales, sino que consecuentemente tampoco habrá bienestar. Así podría decirse de varios aspectos. Si se pretende preservar intacto el medio ambiente limitando el desarrollo económico en una población en la cual la renta esté por debajo de los límites que le permitan satisfacer sus necesidades, entonces tampoco habrá bienestar. O, al contrario, si en función de crear empleo se acepta el emplazamiento de una industria altamente contaminante en la localidad, tampoco habría bienestar, pues la polución afecta enormemente la calidad de vida.

Como se puede apreciar, el bienestar está asociado a varios factores. Y cada uno de ellos puede identificarse como un valor social y reconocerse de esta manera como de interés general. Pero la realización de uno solo de ellos no trae aparejada la calidad de vida. Por tanto, el bienestar está relacionado con la construcción integradora y optimizada (según la propuesta de Agazzi no la optimidad de Pareto) de la multiplicidad de los valores sociales. Y con respecto al planeamiento urbano podría sostenerse que el Bien Común sería la propiedad emergente de la materialización optimizada de los intereses generales. Cuya materialización y optimización en el planeamiento sería comprobable, incluso judicialmente, mediante la aplicación del principio de proporcionalidad relativo a los valores. Y, como se puede observar, tal proporcionalidad depende en gran medida del reconocimiento del interés general en su expresión axiológica, lo cual revela un contenido ético que justifica la utilización del término Bien Común. Distinto de interés general, pero dependiente de este.

Cumplir con los presupuestos legislativos sobre la materialización de los valores en el planeamiento no garantiza de por sí el Bien Común. De ahí que sea necesaria su optimización, pero esta no viene recogida por la ley, luego, es una opción netamente ética. Aunque dicha optimización puede ser aplicada tras un cambio en la concepción del principio de proporcionalidad que se vincule a los valores.

5.5. Sinergias entre la planificación urbana y las estrategias de desarrollo local como síntesis de los Intereses Generales en la obtención del Bien Común

Según lo expuesto hasta el momento, podríamos establecer una asociación entre los intereses generales en sentido genérico y el planeamiento urbano. De este modo, el Plan General tendría un carácter teleológico donde se marcarían las pautas ético-políticas de la transformación de la urbe. Mientras que los planes de desarrollo se asociarían al sentido específico de dichos intereses, vinculándolos a las determinaciones concretas de la planificación y dispondrían de un carácter instrumental o medial. Concebir de esta manera la planificación urbanística (desde esos dos niveles de intervención, uno finalista y el otro instrumental), nos lleva a ocuparnos sólo del primero, el cual tiene la misión de establecer el modelo territorial y el proyecto de ciudad.

5.5.1. Distinciones y puntos de contacto entre la planificación estratégica y el planeamiento urbanístico tradicional

En este extremo podría surgir la duda si realmente existen diferencias entre el planeamiento urbanístico tradicional y el producto de la convergencia entre la planificación urbanística y la estratégica. A fin de cuentas el planeamiento tradicional también incorpora una estrategia de base, y tiene como objetivo el desarrollo urbanístico de la ciudad.

Para conseguir distinguir ambas figuras de planificación, o formas de abordar la ordenación del espacio urbano (sobre las diferencias y semejanzas entre la planificación urbanística y la estratégica véanse los cuadros 3 y 4), es preciso partir de algunas ideas básicas. El Plan urbanístico es, por definición, un plan técnico-burocrático (lo redacta un equipo especializado por encargo de la Administración Pública) que busca la ordenación física de un municipio y la satisfacción de cantidades de suelo en función de la evolución socio-demográfica, ambiental y económica, de modo proporcional a las necesidades territoriales (urbanismo de demanda[292]). Donde la administración le proporciona

[292] Con urbanismo de demanda Martí Ferrer, M., 2005: 778, denomina al urbanismo tradicional. Aquel que determina las cantidades de suelo a clasificar y calificar en función de las necesidades de desarrollo del municipio. No obstante, se debería tener presente que mediante

la información recabada a la ciudadanía y a los agentes locales de acuerdo al diagnóstico y la ordenación realizados. Situación que lo distingue del plan estratégico, el cual, por su escala, no tiene un ámbito físico pre-determinado (barrio, sector, ciudad, municipio, región, etc.). Por su naturaleza, tampoco se encuentra asociado a un renglón de actuación concreto. Puede tener carácter integral o sectorial, aplicarse a una empresa, en cualquier área de la economía, o el medio ambiente, espacios de desarrollo cultural, etc. Establece una vía cooperada de desarrollo que vincule a una pluralidad de agentes territoriales, define estrategias para conseguirla, y da un sentido concreto al proyecto.

Cuadro 3. Espacio de posibles coincidencias entre el planeamiento urbanístico y la planificación estratégica.

ESPACIO DE POSIBLES COINCIDENCIAS		
	Planeamiento Urbanístico	Planeamiento Estratégico
Sujetos implicados	Administración Pública Local y demás agentes económicos, políticos y sociales.	
Territorio	Municipio	
Diagnóstico del territorio	Cuentan con una fase de diagnóstico.	
Estado territorial	Parten de forma explícita o implícita de un escenario o modelo de ciudad.	
Definición de las líneas estratégicas	Las líneas de actuación del plan estratégico pueden constituir el marco de referencia del planeamiento urbano, y así contener los objetivos y criterios de desarrollo territorial.	
Modelo territorial	Proponen un proyecto o modelo de ciudad. Sin embargo, es necesario hacer una salvedad. En el caso del planeamiento urbanístico se plantea un proyecto técnico que busca satisfacer necesidades específicas asociadas a las cantidades de suelo y su uso. Así como la distribución de infraestructuras, sistemas generales y locales. En cambio, en el caso del plan estratégico se plantea un modelo consensuado donde se determina un destino concreto a la ciudad, que depende de unos objetivos determinados e interconectados. Con la finalidad de diferenciar la urbe para dotarla de ventajas comparativas;	

este urbanismo también se clasifica suelo para atraer inversión, cuyas cantidades no están asociadas directamente a la demanda de suelo, sino a una estrategia de desarrollo.

	o, como alternativa, integrarla en una red de ciudades.
Posición estratégica de la ciudad	Redefinen el rol de la urbe y sus relaciones con el entorno próximo.
Desarrollo sostenible y cohesión social	Conceden gran importancia a los temas de desarrollo económico, calidad ambiental, equilibro social y territorial.
Programa de actuación	La ejecución es programada de acuerdo a lo previsto en el plan.
Período de vigencia	Son planificaciones de un amplio horizonte temporal.
Legalidad	Ambo están sometidos a este principio

Elaboración propia. Para la realización del cuadro se ha utilizado información obtenida de Pascual i Esteve, J.M., 1999: 84-86.

Cuadro 4. Divergencias entre el planeamiento urbanístico y la planificación estratégica.

DIVERGENCIAS		
	Planeamiento Urbanístico	Planeamiento Estratégico
Ámbito de actuación	Municipal, aunque puede ordenar espacios supramunicipales.	No cuenta con un ámbito geográfico predeterminado. Debido a ello puede abarcar un espacio inframunicipal, municipal, supramunicipal, regional o nacional.
Objeto	Ordenación urbanística, clasifica y califica el suelo. Define el estatuto urbanístico del suelo y legitima la actividad urbanizadora. Desarrolla los sistemas generales y locales. Asimismo establece medidas para la protección del medio ambiente.	Desarrollo económico de un sector, territorio, empresa, etc. Resulta ser un plan integral desde el punto de vista económico, social, cultural e institucional. Abarca objetivos territorializables pero no necesita específicamente suelo.
Carácter vinculante	Tiene carácter normativo	Carácter indicativo
Elaboración	Su redacción depende de las pautas establecidas legislativamente.	No existen normas que regulen el cómo se elabora el plan.

Modificación	Rígido	Flexible
Documentos	Existen una serie de documentos exigidos legalmente.	No cuenta con una serie de documentos que presupongan su validez.
Homogeneidad en las pautas de planificación	Establecen ciertos criterios para todo el territorio autonómico o incluso nacional. Por ejemplo los recogidos *ex* artículos 12 y 13 TRLS de 1976 o los artículos 3, 7 y 8 del TRLS de 2008.	Depende de las condiciones de cada espacio.
Planes derivados	Necesita de la elaboración posterior de Planes de desarrollo.	Se ejecuta directamente.
Criterio determinante o decisorio	La Administración Pública ostenta la potestad de planeamiento, con lo cual su criterio será el determinante en la ordenación.	Es un proyecto consensuado.
Actuación	Es un plan para regular la acción en sus aspectos territoriales.	Es un plan de acción.

Elaboración propia. Para la realización del cuadro se ha utilizado información obtenida de Pascual i Esteve, J.M., 1999: 84-86.

5.5.2. Sinergias entre la Planificación Urbana y las Estrategias de Desarrollo: el planeamiento urbanístico estratégico

Utilizar el planeamiento como instrumento de desarrollo local es una posibilidad latente en la actuación de la Administración. Como se sabe, con el Plan se definen los usos del suelo, lo cual determina el modelo territorial y condiciona la economía de la ciudad. Precisamente por ello es una vía para implementar diversos enfoques políticos, lo cual va en la esencia misma de la planificación urbanística. Sin embargo, a veces la manera en que se conciben esas políticas no responde exactamente a las condiciones del lugar, sino a

decisiones que provienen de ámbitos superiores de los cuales dependen jerárquicamente los poderes locales. Pretender hacer a un lado la debida descentralización de la planificación urbanística (que debe realizarse por la Administración más cercana a los problemas locales) que viabilice una estrategia de desarrollo acorde con las características territoriales, para supeditarla a los designios de rango superior, puede traer consigo que se apliquen medidas incoherentes con las necesidades reales, así como consecuencias irreversibles[293].

5.5.2.1. Dos ejemplos fallidos

5.5.2.1.1. España: el mercado de suelo como elemento central de las estrategias de planificación urbana

Las condiciones necesarias al libre mercado implican la posibilidad de acceder a éste sin restricciones -por parte del poder público- que alteren su equilibrio. Desde luego, el planeamiento urbanístico según fue concebido -por la Ley del suelo de 1956[294] (en lo adelante LS/56), así como por las normas de igual espíritu que le sucedieron[295]- como instrumento de intervención territorial, choca frontalmente con tales condiciones. Ya que limita la oferta de suelo urbanizable y asigna sus usos. De ahí que se planteara el tema de reducir su intervención. Ello con la finalidad de dar un mayor margen de autorregulación a los mecanismos del mercado e interferir en menor medida en la actuación de los particulares para facilitar una mayor eficiencia en la reasignación de los usos del mencionado recurso. Amparándose para ello en el artículo 38 CE, el

[293] Esta subordinación puede ocurrir por decisión de la propia Administración local por cuestiones de "afinidad política", o por mandato legal.
[294] Ley de 12 de mayo de 1956 Sobre régimen del suelo y ordenación urbana.
[295] Véase, por ejemplo, la Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (LS/75) y su texto refundido, el Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (TRLS/76). Es necesario destacar que, como señala Baño León, J.M., 2009: 50, tras la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997 el citado TRLS/76, así como los reglamentos de disciplina urbanística y planeamiento (el Real Decreto 2187/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana y el Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana; también el reglamento de gestión urbanística) son de aplicación supletoria. Ya que, según la citada sentencia, el Estado no tiene las competencias necesarias para derogarlos.

cual garantiza la libertad de empresa. Aunque es preciso reconocer que, según el propio precepto, la mencionada libertad se encuentra acotada por "las exigencias de la economía en general y, en su caso, de la planificación".

En el sentido señalado, el extinto Tribunal de Defensa de la Competencia[296] (TDC), partiendo de la premisa que postula la necesidad de un aumento de la oferta para bajar los precios, sugería precisar legalmente cuál era el suelo no urbanizable en todo el territorio nacional y así minimizar la intervención pública local en su clasificación[297]. Con esa medida se permitiría declarar urbanizable todo aquel suelo que no presentara alguna característica especial que lo hiciese merecedor de cierta protección[298] (TDC, 1993: 155). De ese modo se aumentaría considerablemente la oferta y disminuirían los precios, con lo cual la modificación en la estrategia económica subyacente en la norma de suelo coadyuvaría a una notable mejora de la competitividad del mercado inmobiliario. Al respecto, la desaparecida Comisión Nacional de la Competencia[299] (CNC) –remplazada por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia- asume la misma hipótesis, y expone la necesidad de levantar las limitaciones asociadas a las restricciones de la oferta y la correspondiente obstaculización de la transformación del suelo (a través de una excesiva burocratización y el nivel de detalle de los planeamientos). Circunstancias que, según la CNC, producían un aumento de los precios y, consecuentemente, una distorsión del mercado, incluso en el orden macroeconómico (CNC, 2013: 36, 42, 47 y 75).

Los problemas asociados a la limitación de la oferta se presentaban de modo más acusado en el contexto de la reforma de la LS/75, la cual introdujo la programación en la transformación del suelo. Ello trajo consigo una restricción adicional y un aumento de los precios (Fernández, T.R., 1997: 128). Según

[296] La disposición adicional sexta de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia declara la extinción del Tribunal de Defensa de la Competencia.

[297] Toda vez que dicha Administración tenía a su arbitrio la determinación de la oferta de suelo, lo que podría implicar una restricción artificial de la oferta y la consecuente afectación del mercado.

[298] En especial puede verse Comisión Nacional de la Competencia, 2013 y TDC, 1993: Capítulo 10. En esa misma línea se sitúa la legislación que se aprobaría en materia de suelo, específicamente el Real Decreto-Ley 5/1996, de 7 de junio, de medidas liberalizadoras en materia de suelo y de Colegios Profesionales, convalidado por la Ley 7/1997, de 14 de abril, de medidas liberalizadoras en materia de suelo y de Colegios Profesionales, así como la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones (Ley 6/1998).

[299] La CNC va a sustituir al TDC en virtud de las disposiciones adicionales quinta (apartados uno y dos) y sexta de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia. Mientras que la CNC va a ser sustituida a su vez por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia al amparo de la Disposición adicional segunda de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.

comenta Parada, R. (2007: 56-57), con anterioridad a dicha norma se producía una situación controversial. En caso de que el suelo clasificado como urbanizable no fuera suficiente para satisfacer las necesidades urbanísticas se producía un aumento de su precio (oferta-demanda). Sin embargo, si para evitar tal escenario se clasificaba como tal una gran cantidad de suelo se generaba una urbanización segmentada, dispersa, no continua, pues al tener precios más bajos se urbanizaban, mediante Planes Parciales, los sectores más alejados del centro. Mientras tanto, los espacios intermedios, con mejor localización, quedaban sin urbanizar en espera de un aumento de su valor económico, incurriendo en prácticas especulativas a partir de retenciones de suelo con expectativas de aumento de las rentas.

La comentada norma (véase la LS/75 en sus artículos noveno Uno; noveno bis-Uno y Dos; noveno ter-Uno c), Dos. Dos y Dos. Tres) pretendió corregir tal realidad introduciendo las subclasificaciones de *Programado* y *No Programado*. De esta forma el Suelo Urbanizable Programado (SUP) se desarrollaba mediante Planes Parciales. Y el Suelo Urbanizable No Programado (SUNP) se desarrollaría a medida que fuera recomendable por la evolución de las condiciones territoriales a través de los Programas de Actuación Urbanística (PAU). Con esta medida la Administración, instituida como ente local regulador del mercado -pues determinaba según sus propios criterios cuál sería la oferta de suelo urbanizable, así como su programación y destino (usos)- tenía el control de la expansión urbanística de la ciudad y aumentaba su grado de intervención. A pesar de ello, llama la atención el mismo autor (Parada, R., 2007: 56-57), dicha medida no aseguraba el fin de la especulación.

Como consecuencia de esas polémicas restricciones, según comenta Baño León, J.M. (2002: 58), se produce la oposición a la regulación urbanística de acuerdo al modelo que se sigue de la norma de 1956 con el cual continua la legislación de 1975 y 1976 antes aludida. Cuestionamiento de carácter económico que buscaba una flexibilización del marco legal que permitiera ampliar la oferta[300]. Crítica a la que se le dio respuesta con las citadas normas liberalizadoras anteriormente apuntadas, para permitir la clasificación, en

[300] Muestra de esa oposición es el precitado texto del Tribunal de Defensa de la Competencia (1993) *Remedios políticos que pueden favorecer la libre competencia en los servicios y atajar el daño causado por los monopolios*, en su Capítulo 10. Así como el documento del propio Tribunal de Defensa de la Competencia, 1995, *La Competencia en España: Balance y Nuevas Propuestas*, en sus páginas 34 y ss.

extenso, del suelo como urbanizable, excluyendo (como no urbanizable) solamente aquel merecedor de alguna protección especial[301]. De esta manera se legislaba en coherencia con la hipótesis que inspiraba el documento del TDC[302]. No obstante, aún con estos presupuestos, las corporaciones locales mantuvieron su carácter de entes reguladores o interventores del mercado a través de un alto grado de discrecionalidad. Toda vez que, según lo preceptuado en el artículo 9.2 de la Ley 6/1998, "el planeamiento general podría preservar el suelo que fuera inadecuado para un desarrollo urbano" aunque no contara con algunas características merecedoras de la comentada necesidad de protección (Baño León, J.M., 2002: 58).

Para Ariño Ortiz, G. (2005: 907) la situación generada con la restricción de la oferta de suelo que lleva implícito el urbanismo tradicional trató de paliarse con el Real Decreto-ley 5/1996 convalidado por la Ley 7/1997, al menos aparentemente, pues se pasaba de un régimen de control administrativo sobre la oferta a un nuevo sistema de "desregulación o flexibilidad". En esa línea el Real Decreto-ley 5/1996 suprimió la distinción entre suelo urbanizable programado y suelo urbanizable no programado, redujo el aprovechamiento lucrativo susceptible de apropiación que correspondía a los ayuntamientos y previó agilizar la tramitación y aprobación del planeamiento. Aunque según el propio autor (Ariño Ortiz, G., 2005: 908) la reforma fue insuficiente al no romper con el modelo anterior y su configuración legal del derecho de propiedad.

Se ha señalado que con la Ley 6/1998, y las norma liberalizadoras que le precedieron, se buscaba eliminar las restricciones a la oferta de suelo. Sin embargo, la legislación en cuestión, al parecer, no arrojó los resultados esperados. Al respecto Bassols Coma, M. (2012: 41) comentaba que el Real Decreto-Ley 4/2000[303] pretendió justificar su oportunidad en la necesidad de promoción de una serie de medidas urgentes para "corregir las rigideces advertidas en el mercado como consecuencia del fuerte crecimiento de la

[301] Véanse los artículos 9.1 y 10 de la Ley 6/1998. Sobre este punto pueden verse los cometarios de Bassols Coma, M., 2012: 40 y García Montalvo, J., 2000: 9.

[302] En el mismo sentido comenta Bassols Coma, M., 2012: 39, "Con el cambio político que se produjo en 1996 se inauguraría formalmente en el plano legislativo el proceso de liberalización del suelo, entendido fundamentalmente como simplificación administrativa del proceso urbanístico, reducción de la discrecionalidad en la clasificación del suelo no urbanizable, y facilitación del incremento de la oferta del suelo urbanizable, como fórmula para abaratar el precio del suelo y la vivienda".
En contra de dicha tesis se manifestaba García-Bellido, J. (2004) *Y, cuando se acabe el municipio… ¿qué hacer?* CIUDAD Y TERRITORIO. Estudios Territoriales, Vol. XXXVI. Tercera época N.º 139, primavera 2004.

[303] Real Decreto ley 4/2000, de 23 de junio, de Medidas Urgentes de Liberalización en el Sector Inmobiliario y Transportes.

demanda y la incidencia en los productos inmobiliarios del precio del suelo, condicionada a su vez por la escasez de suelo urbanizable". Con lo cual se reconocía que la liberalización anterior no había proporcionado la cantidad de suelo suficiente para satisfacer la creciente demanda. Y, como consecuencia, se apostaba por aumentar nuevamente la oferta en el mercado. Para conseguirlo se previó en el citado Real Decreto-Ley 4/2000 (art. 1.1) la eliminación, en el artículo 9.2 de la Ley 6/1998 -de la definición del suelo no urbanizable-, de la referencia a la inadecuación del suelo para el desarrollo urbano[304]. Modificación que restaba un importante grado de discrecionalidad a la Administración para definir cuál suelo sería urbanizable y cuál no. Así se excluía de dicha clasificación sólo aquel que gozara de una especial protección debido a sus características intrínsecas. "De esta manera se reconduce esta clase de suelo a su consideración reglada aunque a través de conceptos que exigen un cierto margen de discrecionalidad cognitiva, no volitiva, de la Administración. Es decir, los criterios para establecer el suelo no urbanizable no son de índole política sino objetiva (aunque necesitados de apreciación y valoración técnica)" (Ariño Ortiz, G., 2005: 913).

También refiere Bassols Coma, M., (2012: 41) que en el apartado dos y tres del artículo uno del Real Decreto-Ley 4/2000, se modificaba la redacción de los artículos 15 y 16 de la Ley 6/1998. Así se reconocía a los propietarios de suelo urbanizable el derecho a usar, disfrutar y disponer de los terrenos conforme a la naturaleza rústica de los mismos. Y se les atribuía el derecho a promover su transformación instando de la Administración la aprobación del correspondiente planeamiento de desarrollo. Ello de conformidad con lo establecido por la legislación urbanística. Posibilidad que nacía desde el momento en que el planeamiento delimitara sus ámbitos de actuación.

Ahora bien, la razón que servía de trasfondo a la liberalización del mercado de suelo parte de la premisa de una mejora de las condiciones de vida de la población producida por una bajada de los precios. Cuya disminución se produce como consecuencia del aumento de la oferta. Como refiere Caballero Sánchez, R. (2011: 45-46 y 51) con la liberalización se persigue una menor presencia de los poderes públicos en dichas actividades mediante el levantamiento de los obstáculos establecidos y así permitir la iniciativa privada en un sector económico o social. Y con ello favorecer la competencia como instrumento que garantice la asignación más eficiente de los recursos y la

[304] Bassols Coma, M., 2012: 41.

redistribución de rentas. Ello permitiría un equilibrio entre el nivel general de prestaciones y su precio. A partir de que oferentes y demandantes interactúen sin restricciones artificiales para determinar el valor económico y la calidad de los productos y servicios sin posiciones hegemónicas que desequilibren el mercado de manera artificial.

En ese sentido, y en concreto en el caso urbanístico, el TDC (1993: 150) apuntaba que el inconveniente de intervenir en exceso en este mercado, y no permitir la competencia, implicaba un problema por el desconocimiento, por parte de la autoridad urbanística al determinar la oferta, de las condiciones futuras del territorio. Situación que, según el propio órgano, produce formaciones y alteraciones artificiales de las cantidades y precios, los cuales tienden al alza de los últimos[305]. Desde luego, la solución ofrecida (TDC, 1993: 20) se inscribe en la línea de favorecer la libre concurrencia, la cual produce los efectos contrarios. Al adjudicar a ésta una serie de beneficios que le vienen asociados por su propia naturaleza al ligar la oferta a las exigencias de la demanda. Y con ello ocupar el suelo en función de su consumo, de acuerdo a las necesidades que surjan en cada momento. De esta forma los precios alcanzarían el equilibrio propio del libre mercado. De ahí que se señale que al facilitar la competencia en el mercado de suelo, a través de una reforma legal, se reducirían las posibilidades de que su valor económico aumente producto de la especulación de los propietarios[306].

Por esa causa, las normas aprobadas (Ley 6/1998 y sus antecedentes normativos en materia de estrategia económica -el Real Decreto-ley 5/1996 y la Ley 7/1997-, y las que le suceden, la reforma de la Ley del suelo operada por el

[305] Según la CNC, 2013: 6 "El extinto TDC y la CNC no han sido las únicas instituciones que han puesto de relieve los problemas derivados de la intervención urbanística en España. Tanto la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) como el Fondo Monetario Internacional (FMI) han analizado en varias ocasiones cómo las rigideces en la oferta de suelo generadas por la regulación urbanística inciden en el proceso de formación del precio del suelo y de la vivienda, favoreciendo el incremento y la volatilidad de los precios y exacerbando el ciclo inmobiliario de la economía española, lo que contribuye a una mayor inestabilidad macroeconómica".

[306] Con la finalidad de lograr una mejora en la competitividad del mercado de suelo la CNC, 2013: 28, también cuestiona la intervención pública por su capacidad de generar distorsiones sobre la eficiencia asignativa de los recursos (suelo), y sugiere "que los poderes públicos lleven a cabo un estricto análisis de la conveniencia de tales medidas siguiendo el triple test de necesidad (en qué medida el interés a proteger justifica imponer una restricción sobre la eficiencia), proporcionalidad (si la ganancia compensa el efecto nocivo provocado por la restricción y, en tal caso, si no existen formas menos lesivas de la eficiencia de alcanzar los mismos objetivos) y no discriminación; asimismo, es conveniente que los poderes públicos actúen siguiendo los principios de eficacia, transparencia y predictibilidad" CNC, 2013: 28.

Real Decreto-Ley 4/2000 y la Ley 10/2003[307]) trataron de levantar algunas de las restricciones al facilitar el aumento de la oferta de suelo para abaratar su precio y, por consiguiente, también el de la vivienda. Ello sería coherente con las previsiones de la posterior Ley 15/2007, de lograr una mayor eficiencia productiva. Por tanto, la hipótesis que sostenía dicha decisión se basaba en que la clasificación del suelo constituía una restricción artificial de la oferta y ello crearía lo que han denominado como "frontera urbanística". O sea, un límite injustificado que *restringe artificialmente* la oferta y genera la subida de los precios. Cuya solución es precisamente eliminar dicha frontera y destinar la mayor cantidad de suelo posible a fines de urbanización.

Como hemos expuesto, las normas referenciadas pretendían flexibilizar el mercado levantando las restricciones a la oferta. De hecho, autores como Petitbò Juan, A. (2005: 920) insistían en que la actuación de la Administración "al limitar la oferta de suelo convierte en rígida su oferta y contribuye a desvanecer la función genuina del mercado que, en este caso, no es otra que contribuir a asignar eficientemente el uso del suelo". Continuaba (Petitbò Juan, A., 2005: 921) señalando que "si la oferta de suelo es rígida, la demanda determinará exclusivamente su precio" (…) "Si la oferta fuera flexible y abundante y el mercado funcionase adecuadamente, los precios del suelo serían inferiores y todo conduce a pensar que el precio de la vivienda también"[308].

Ahora, las afirmaciones realizadas por los autores que apoyan el proceso liberalizador (así como hicieron las instituciones señaladas y las normas citadas) se apoyan en la consideración del mercado de suelo como un espacio de libre concurrencia. Sin embargo, del otro lado se encuentran autores que señalan que la postura antes comentada suponía una apuesta por un modelo desarrollista que pasaba por encima de las previsiones necesarias para la transformación urbanística. Con dichas normas se permitía transformar la ciudad en base al mercado y no de sus particularidades y necesidades (Berges, A. y Ontiveros, E., 2007: 260). No obstante, la solución de declarar como residual el suelo urbanizable no evitó el incremento de los precios (Berges, A. y Ontiveros, E., 2007: 260; Baño León, J.M., 2002: 61). Quizá

[307] Ley 10/2003, de 20 de mayo, de medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario y transportes.

[308] Véase también Petitbò, Juan, A., 2005: 921-923. Con igual posición Cabrillo, F., 2005: 874; Iranzo Martín, J.E. e Izquierdo Llanes, G., 2005: 965 y Martí Ferrer, M., 2005: 764-766, 768 y 780.

porque, como señala Topalov, Ch., (1979: 119), paradójicamente, cuando se aumenta la oferta de suelo el precio de los terrenos aumenta también. Y ello ocurre porque el suelo no condiciona el precio de la vivienda, sino a la inversa. Son las expectativas del precio de la vivienda (o el destino final del predio) las que condicionan el valor del suelo. Es, en consecuencia, una demanda derivada. Ya que el precio del producto inicial (suelo) va a depender del valor del producto final (viviendas, industrias, espacios verdes, etc.), o sea, el valor del uno se deriva del otro.

De hecho, si se tienen dos terrenos rústicos similares ambos tienen valores similares también. Sin embargo, si esos mismos terrenos son clasificados y calificados de forma distinta, tendrán precios diferentes. Al extremo que si uno de ellos pasa a tener por destino uso residencial tendrá un valor mucho mayor que el otro que, a pesar de tener condiciones similares, sea destinado a zonas verdes. Toda vez que, como resulta evidente, el suelo residencial destinado a viviendas multifamiliares proporciona una mayor rentabilidad económica que su homólogo cuyo fin es dedicarlo a espacios verdes. Luego, el precio no viene dado por las características del suelo en sí mismo, sino por las expectativas que se generan con su destino urbanístico.

Ahora bien, eso ocurre porque, como señala Topalov, Ch. (1979: 118-119)[309], los productos que por lo general se encuentran en el mercado, los cuales suelen ser fungibles, reproducibles, y en muchos casos trasladables (muebles), la oferta toma como referente inicial el precio constituido por el costo de producción (el cual incluye el tiempo de trabajo necesario para su obtención) más la ganancia sobre ese capital. No obstante, el asunto se trastoca cuando la mercancía ofertada es el suelo. Como resulta evidente, y siguiendo al mismo autor, en un terreno no existe el referente del precio de producción, lo que no niega que el terreno tenga un precio[310]. Sin embargo, dicho valor no lleva implícito el trabajo humano, no incorpora costes de producción[311]. Como consecuencia de ello, no puede decirse que existe una ley de la oferta[312] de los terrenos. Por tanto, si no existe referencia evaluable

[309] Con el objeto de conocer estos mecanismos también puede consultarse, por ejemplo, García Montalvo, J. (2000) *El precio del suelo: la polémica interminable.* En Nuevas Fronteras de la Política Económica, CREI y Universitat Pompeu Fabra. En línea 5-12-2014 http://www.econ.upf.edu/~montalvo/nvivienda.htm

[310] Véase Topalov, C., 1979: 119.

[311] El único referente posible sería la renta agrícola, si se explotara, o su potencial existencia en comparación con los predios vecinos.

[312] Entiéndase como ley de la oferta, en el caso de las mercancías reproducibles, el "precio de producción tal cual se presenta en el mercado", Topalov, C., 1979: 119.

desde la oferta, el precio queda sujeto a la demanda. La cual no es otra que la del consumidor final. Por ende, quien va a jugar un papel decisivo en la formación de estos precios no va a ser la ley de la oferta, sino la demanda que se genera en relación con el destino final que el consumidor prevé para el predio en cuestión.

Como señalan Jover, A., y Morell, M. (2014: 6) hace prácticamente doscientos años (a pesar de lo cual la descripción es plenamente vigente) se describía el funcionamiento de un bien como el suelo. El cual presenta una oferta inelástica y cuyo precio viene determinado por el valor económico del producto final (demanda derivada). Como consecuencia de ello, es posible explicar el proceso mediante el cual la expectativa ilimitada de crecimiento de los precios del producto final acabó determinando el incremento de los valores del suelo[313].

La formación de los precios del suelo, de acuerdo a su utilización final, explica por qué ocurre un incremento de su valor a pesar de aumentar la oferta. Y ello es comprensible que suceda ya que el producto final sí toma como referencia los costos de producción (incluyendo los de inversión) y sus beneficios. De ahí que, como señala Topalov, el cálculo de los precios del suelo se realice "hacia atrás", desde el producto inmobiliario hasta el suelo como producto inicial. O más propiamente, desde las expectativas del precio del producto final se condiciona el suelo en su valor inicial. En otras palabras, se especularía con dicho recurso[314] (Topalov, C., 1979: 119 y ss.)[315].

Sin embargo, existe otro elemento clave en la hipótesis que sostiene la liberalización del suelo como eje de la estrategia de desarrollo urbano. No sólo presuponiendo, erróneamente, que la formación de los precios del suelo

[313] Los propios autores Jover, A., y Morell, M., 2014: 6, utilizan la misma explicación del mecanismo de formación de los precios del suelo y del producto inmobiliario final, así como la fuerte influencia que tuvo sobre ellos los mecanismos de financiación de la vivienda familiar, para explicar la burbuja inmobiliaria sufrida en España en el último período de expansión económica. De otro lado, resulta llamativo que la CNC, 2013: 37, incorpora en su análisis que la demanda de suelo es derivada de la demanda de vivienda, así como de otro tipo de propiedad inmobiliaria asociada a otras actividades, económicas o no. Por lo tanto, cuenta con que el valor económico del suelo guarda una relación con el precio del producto final. Toda vez que la demanda del producto a emplazar tiraría del precio del suelo, resultando éste de la diferencia entre los costes de urbanización y el valor que se espera tendrá dicho producto final. Sin embargo, a pesar de ello la CNC insiste en las políticas de liberalización del suelo a través de la eliminación de las restricciones en la ocupación del espacio. Sobre la formación de los precios del suelo también puede verse García Montalvo, J., 2000: 26 y 28, y Camagni, R., 2005:168-169.

[314] Situación contraria al artículo 47 de la Constitución Española, el cual prevé impedir este tipo de especulación.

[315] Véase también García Montalvo, J., 2000: 26.

obedece al juego de la oferta-demanda, sino también supone la homogeneidad del producto (en este caso del suelo) como elemento sustancial de los mercados de competencia perfecta. En este sentido es importante tener en cuenta que la localización de los terrenos es fundamental a la hora de determinar su precio. Y como es de suponer, dichos elementos influyen directamente en la forma y funciones de la urbe.

Zárate Martín, A. (2010: 159) señalaba que se han producido numerosos intentos de explicar la estructura interna de la ciudades. Explicaciones que se centran en el análisis de los valores del suelo como factor básico para explicar la localización de los diferentes usos y el cambio urbano, e introducen tímidamente ciertas consideraciones de tipo social y cultural en algunos casos. Según el propio autor (Zárate Martín, A., 2010: 159-160) sus orígenes se encuentran en el modelo de localización de usos agrícolas del suelo de Von Thünen (1826). "Estas aproximaciones explican la distribución de los usos del suelo dentro de la ciudad por el mecanismo de los precios, destacando el papel que desempeñan en ellos las relaciones entre localización, renta del suelo y costes de transporte. Individuos, industrias, comercios y servicios compiten por el espacio en función de sus necesidades específicas de localización para obtener los máximos beneficios y en función de las limitaciones que les imponen sus capacidades desiguales de inversión" (Zárate Martín, A., 2010: 160).

Ahora bien, Como exponen Simões Lopes, A. y Pontes J.P., (2010: 227) "los costes de transporte están en la base de la explicación de los diferenciales de la renta del espacio. La demanda de suelo en función del mercado es determinada, indirectamente, por los costes de transporte que los productos van a soportar". No obstante, Berges, A. y Ontiveros, E. (2007: 265-266) hacen notar que el precio del suelo también depende de sus características y de las demandas asociadas a cada una de ellas. El suelo no es un bien homogéneo, y una de sus principales particularidades es su localización. Por tanto, la formación del precio del suelo se producirá del centro hacia la periferia. De tal forma que una mayor distancia del centro resultará en un menor valor del suelo, toda vez que a mayor lejanía aumentan los costes de desplazamiento[316].

[316] La situación descrita fue explicada para las rentas agrícolas -aunque con una completa aplicación al medio urbano- por Von Thünen a inicios del Siglo XIX. Al respecto puede consultarse Simões Lopes, A. y Pontes J.P., 2010: 227 y ss., así como Sánchez González, J. y Zofío Prieto, J.L., 2009: 13 y ss.

Como expresa Camagni, R. (2005:72), del modelo de Von Thünen, se derivan las condiciones de equilibrio localizativo de las empresas y de las familias, el perfil espacial del precio del suelo urbano, la densidad y la dimensión de la ciudad. A pesar de la abstracción del modelo, así como su simplicidad, sus predicciones son verosímiles y han sido contrastadas con *éxito discreto* en la realidad empírica bajo casi todos los aspectos. Salvo la estructura de la demanda de transporte. Y ello se debe a la imposición exógena de movimientos en sentido únicamente radiocéntricos. No obstante, existen otras críticas al modelo (Camagni, R., 2005: 72-73).

Continúa el propio autor explicando que se debería aceptar la idea de que las ciudades de distinta dimensión son estructuralmente distintas y desarrollan funciones diferentes, también en la economía global. Además, el modelo es *estructuralmente estático*. Simula una "ciudad instantánea" en la cual todas las actividades, las cuales son perfectamente móviles, son colocadas simultáneamente en el espacio urbano. A pesar de ello, cabe acotar que este hecho no constituiría otra cosa que una simple característica y no un límite del modelo si no fuera por la existencia en la ciudad de vastas y estructurales inmovilidades que impiden la asignación perfecta de los recursos: estas inmovilidades están dadas por el stock de construcciones existente. El capital fijo heredado del pasado ejerce de hecho una clara influencia sobre las decisiones sucesivas de los actores económicos, puesto que no puede ser derribado o reestructurado sin incurrir en costes (Camagni, R., 2005: 74).

En resumen, las políticas de liberalización de la oferta de suelo como estrategia desarrollo urbano tienen como eje central la eficiencia en la distribución de los usos de acuerdo a su rentabilidad económica. De esta manera el suelo se ocuparía de acuerdo a las exigencias del mercado y los precios del mencionado recurso. Situación que condicionaría la estructura de la ciudad en todos los sentidos, tanto desde el punto de vista morfológico como funcional. Así, el crecimiento y transformación de la urbe queda sujeta a la libertad de empresa más que a las condiciones propias de la ciudad y sus necesidades.

La solución ofrecida por los partidarios de la liberalización del suelo presupone la posibilidad de un trasvase de los mecanismos de eficiencia del libre mercado en general (dentro de ciertos límites que se reconocen) al mercado de suelo. Eso significa que a éste se le aplicarían las mismas reglas de competencia que a la generalidad de los existentes porque, si funciona en

aquellos, también debe funcionar en este otro[317]. De hecho, el TDC (1993: 9) reconoce partir del principio de que el régimen de competencia a aplicar a los distintos sectores debe ser el mismo, y cuando el Tribunal encontraba razones suficientes de lo innecesario o perjudicial de la liberalización descartó proponerla al Gobierno de España. Conforme a ello dicho órgano consideró atinado aplicar las normas del libre mercado al sector urbanístico.

Como ya se ha apuntado, para sostener la tesis del aumento de la oferta para lograr una mayor eficiencia en la asignación de los usos del suelo, la cual sirve de referencia a la normativa que se ha venido estudiando, se parte de la aplicación a este mercado específico de las normas generales de la libre concurrencia. Sin embargo, en el caso concreto del sector urbanístico se dan características propias que pueden apartarlo del empleo de estas pautas generales. De hecho, en el mercado de libre competencia no existe, no debe existir, o al menos se encuentra atenuada, la intervención pública. Y, como resulta evidente, el planeamiento urbanístico es un mecanismo de intervención de la Administración en el territorio que condiciona la oferta de suelo. Luego, dicha condición no se cumple.

De este modo, para que haya competencia perfecta y dicho trasvase fuese viable, el mercado de suelo debería satisfacer las siguientes condiciones: *a)* mínima, o ninguna, intervención pública; *b)* ningún comprador o vendedor debe detentar poder de mercado, o capacidad individual para influir en la determinación del precio del producto, por tanto, los precios se conforman en el juego de la oferta-demanda; *c)* racionalidad de los agentes; *d)* homogeneidad del producto suelo; *e)* información perfecta o simetría informacional[318].

Sin embargo, las condiciones para realizar el citado trasvase presentan algunos inconvenientes. Al respecto sólo abordaremos tres de ellas. Ya que si no se cumplen algunas de las condiciones del libre mercado, entonces el mercado de suelo no sería un mercado de competencia perfecta y el trasvase que se propuso de las instituciones mencionadas sería erróneo. Entre ellos tenemos que:

i) La intervención pública se encuentra plenamente justificada. De ahí que la oferta en el mercado de suelo depende de la clasificación y calificación que realice el planeamiento. Ya que si sólo se tienen en cuenta los rendimientos del capital asociado a la titularidad del suelo, la urbanización

[317] Véase Cabrillo, F., 2005: 872.
[318] Sobre las razones que sostienen el libre mercado puede verse Schotter, A., 1985.

alcanzará (en los centros) una densidad excesiva. Produciendo externalidades negativas al conjunto de la sociedad relacionadas a la falta de espacios verdes, a la zonificación, y en los espacios periféricos a un crecimiento extensivo y disperso. Razones por las cuales la comentada intervención hace que no se cumpla la condición referida.

ii) Como ya ha sido puesto de manifiesto no existe ley de la oferta en la conformación de los precios del suelo. Al contrario, éstos *no* se configuran según los mecanismos del libre mercado donde el precio es el punto de equilibrio entre oferta y demanda. En el caso que nos ocupa los precios se conforman de atrás hacia adelante, como derivados de la demanda de vivienda[319]. Además de sufrir (el mercado) otras distorsiones asociadas a la retención de suelo, su localización, la excesiva fluidez del crédito hipotecario, etc. También es preciso señalar que, debido a las propias características del bien y la regulación del suelo, existe un grave riesgo (materializado en muchísimas ocasiones) de comportamiento monopolístico de los tenedores de suelo. Y, de este modo, es manifiesto que el vendedor tiene poder de mercado para influir en la determinación del precio del producto.

iii) En cuanto a la homogeneidad del producto es claro que no existe. Factores como la región, el tipo de ciudad, la densidad urbana y el tipo de tejido, la funcionalidad, la tradición y las costumbres, la localización, la accesibilidad, los servicios, la calidad ambiental, etc., hacen de cada terreno un producto singular, con alguna dificultad para sustituirle.

De acuerdo a este análisis y las características mencionadas, podría considerarse un mercado singular, y con peculiaridades por cada municipio. Es por ello que conforme a lo mostrado, no es posible sostener que al mercado de suelo se le puedan aplicar las condiciones de la libre competencia. Debido a que no cumple con las condiciones exigibles a tales fines. Luego, no puede esperarse que, en esas condiciones, tras aumentar la oferta de suelo bajen los precios[320], ni tampoco que pueda suponerse una estrategia de desarrollo

[319] A ello hay que añadir que el mercado de la vivienda tiene sus características propias, las que van a incidir en el mercado de suelo. Para mayor detalle sobre las características de la vivienda como bien de mercado puede consultarse Marques, C. A., 2012b: 102 y ss.

[320] En coherencia con estos planteamientos, para Jover, A., y Morell, M., 2014: 10, "El Informe de la CNC [los autores se refieren al informe de la CNC, 2013] vuelve a insistir sobre algo que la propia evolución de los precios del suelo a lo largo de la historia de España se ha encargado de negar una y otra vez. El Informe vuelve a incidir en que la rigidez de la oferta del suelo, vía planeamiento urbanístico, es una de las causas principales del encarecimiento del suelo en España y de las consecuentes tensiones de precios del mercado inmobiliario. La Ley 7/1997, de 14 de abril, de medidas liberalizadoras en materia de suelo y de Colegios profesionales, y la

urbano acertada. Postulado que coincide con los planteamientos de Jover, A., y Morell, M., (2014: 5), los que señalan que el desajuste entre demanda y oferta deviene estructural y determina el mercado del suelo como un mercado imperfecto que no puede actuar nunca en régimen de competencia perfecta. Jamás podrá esperarse de un mercado imperfecto que el mecanismo de libre mercado consiga el equilibrio entre oferta y demanda.

Ahora bien, es necesario hacer una última aclaración. La normativa urbanística española (Ley del Suelo de 1998) que introdujera la liberalización del mercado de suelo como eje del desarrollo urbano fue derogada por la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo y su texto refundido, el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio. De esta manera se volvió al modelo urbanístico tradicional pautado por la Ley de 12 de mayo de 1956 Sobre régimen del suelo y ordenación urbana. Aunque con dicha legislación se le imprime un nuevo tinte al urbanismo español, el cual (según el preámbulo de la norma en cuestión) "debe responder a los requerimientos de un desarrollo sostenible, minimizando el impacto de aquel crecimiento y apostando por la regeneración de la ciudad existente". A la vez que se manifiesta que "la liberalización del suelo no puede fundarse en una clasificación indiscriminada, sino, supuesta una clasificación responsable del suelo urbanizable necesario para atender las necesidades económicas y sociales, en la apertura a la libre competencia de la iniciativa privada para su urbanización y en el arbitrio de medidas efectivas contra las prácticas especulativas, obstructivas y retenedoras de suelo, de manera que el suelo con destino urbano se ponga en uso ágil y efectivamente"[321].

---

posterior Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones partieron de este mismo paradigma y levantaron las barreras que limitaban la afluencia al mercado de suelo urbanizable no programado, convencidos, los legisladores, que rompiendo la rigidez de los planes solucionarían de una vez por todas el problema de los precios del suelo. Los resultados de esta liberalización del suelo urbanizable fueron justo en la dirección contraria: pocos años después se iniciaba en España la burbuja inmobiliaria que tantas penurias está infringiendo en familias, empresas y sector público".

[321] Resulta sumamente importante reconocer que ésta Ley del suelo traslada la apertura a la competitividad del mercado de la clasificación masiva del suelo a la urbanización efectiva. O sea, del proceso de planificación a la gestión del planeamiento. Devolviendo, de esta forma, el carácter netamente discrecional a la clasificación del suelo urbanizable. Lo que significa un cambio de modelo en sí mismo.

5.5.2.1.2. Cuba: Marxismo y planificación urbana

Del acápite precedente se infieren cuáles son los puntos neurálgicos de la planificación urbanística. Los cuales se reconocen en la tirantez entre los intereses colectivos y los individuales; concretándose sobre todo en la relación propiedad del suelo/planificación urbana (y legislación en general). Relación en la cual el planeamiento va a resultar el instrumento público que dota de contenido el mencionado derecho subjetivo. Ante esta situación, como se ha señalado en el apartado anterior, la normativa española ha zigzagueado (sin llegar a extremos que impliquen un cambio radical de modelo) entre sistemas más o menos inclinados al libre mercado o a la intervención administrativa. Aunque la una no ha avanzado hacia una plena liberalización donde la actividad administrativa se limite a una labor de control de la actuación particular, primando la libre empresa; ni la otra hacia el desconocimiento del derecho de propiedad privada (estatalizando la titularidad del suelo) y la ponderación de la intervención administrativa plena.

En cambio, la planificación urbanística de corte marxista[322] parte de la vital trascendencia de la comentada interrelación, y pretende salvar las contradicciones mediante una estrategia que se apoya en los dos pilares esenciales comentados. De un lado, la naturaleza de la relación de propiedad, y del otro la planificación económica. Donde ambas están en manos del Estado. Elementos que determinan los procesos de urbanización. Pues la propiedad del suelo susceptible de urbanizarse es de titularidad pública, como también lo es la planificación de la economía. De este modo se produce un cambio radical en el modelo de planificación urbana.

La pretensión de subvertir el modo en que se manifestaba la mencionada relación tiene un punto de inflexión en la teoría marxista. De hecho, Marx, C., y Engels, F. (2011: 31) ponen su atención en que la sociedad burguesa no abolió las contradicciones de clase (se refiere al paso de la sociedad feudal a la capitalista), únicamente sustituyó las condiciones de opresión y las viejas formas de lucha. Apoyándose en tal presupuesto, se pronunciaban acerca de que los proletarios sólo podrían cambiar el estado de las cosas aboliendo el modo de apropiación capitalista, para lo cual se imponía acabar con la propiedad privada por ser la base de tal modo de producción. Y

[322] O más propiamente, la planificación en aquellos países cuya opción político-ideológica que los define -así como define su sistema político y económico- viene dada por la asimilación de los postulados marxistas.

específicamente, el monopolio de la propiedad del suelo sería la base del monopolio del capital (Marx, C., y Engels, F., 2011: 45; Marx, C., 1977: 12). Para Marx, C., (1977: 15-16) la solución consistía en la colectivización de la propiedad, o sea, la propiedad común de los medios de producción. Por tanto, si las condiciones materiales de producción fuesen propiedad colectiva (de los obreros), se produciría una distribución de los medios de consumo distinta (Marx, C., 1977: 19).

Con posterioridad a los autores citados, los análisis sobre las cuestiones urbanas (desde una perspectiva al orden económico y social establecido) que seguían la comentada línea de pensamiento, consideraron "las divisiones espaciales de la ciudad como consecuencia inevitable del modo de producción capitalista. La teoría perfila los mecanismos a través de los que se distribuye el suelo urbano entre individuos y actividades diferentes de acuerdo con sus niveles de renta; describe los modos en que la propiedad fija y manipula las rentas que, a su vez, determinan la estructura de los usos del suelo" (Zárate Martín, A., 2010: 172).

Según la teoría marxista aplicada a los usos del suelo, crecimiento y transformación de la ciudad, la diferenciación interna de tales usos resulta del doble valor económico del suelo (valor de uso y valor de cambio). En este sentido, los propietarios, desde una posición de monopolio frente a los no titulares, fijan y manipulan rentas y alquileres con vistas a obtener el máximo beneficio de sus propiedades. Así, la distribución de los usos resulta de las rentas o alquileres fijados por la base monopolizadora de propietarios. Y las rentas más altas sólo pueden ser pagadas por los usos de aprovechamiento más intensivos y especializados, por lo tanto, de más valor[323] (Zárate Martín, A. (2010: 173). Sin embargo, dicho análisis arroja una explicación sobre el modelo concéntrico de distribución de usos del suelo semejante al que predecían los modelos económicos de libre mercado (Zárate Martín, A., 2010: 173).

No obstante, existía una forma de superar la urbe así constituida. La asunción de la planificación por la clase obrera y sus mandatarios políticos (según Lefebvre, H., 1968: 168) puede modificar profundamente la vida social y abrir una segunda era: la del socialismo, en los países neocapitalistas. La

[323] Al contrario de las aproximaciones no marxistas que consideran que son los distintos usos del suelo los que determinan las rentas, Zárate Martín, A., 2010: 173. Con una tesis opuesta puede consultarse (un autor marxista también cuyo análisis es distinto) Topalov, Ch. , 1979, *La formación de los precios del suelo en la ciudad capitalista: introducción al problema de la renta.* En Topalov, Ch., 1979, *La urbanización capitalista: algunos elementos para su análisis.* Edicol, México.

finalidad así aportada a los planes, los transforma. Da lugar a una estrategia que se opone a la de la clase hoy dominante (se refiere al dominio del mercado en los países capitalistas), destruyendo la ideología de consumo. Se produciría así la apropiación del valor de uso por encima del valor de cambio (Lefebvre, H., 1968: 168; véase también Lefebvre, H., 1968: 93-94).

Ahora bien, siguiendo la tesis marxista[324], como vía de supresión y superación de la propiedad privada y las contradicciones que genera, la Constitución cubana reconoce seis formas de propiedad (la mayoría colectivas). La más importante, que imprime el carácter socialista al régimen socio-económico de la isla, es la propiedad estatal socialista sobre los medios fundamentales de producción, regulada en el artículo 14 de la Constitución de la República de Cuba (CRC) (Hernández Ruiz, J.A., y Pérez Hernández, L., 2004: 92). Dicha propiedad se traduce en propiedad estatal. Y la integran los bienes colectivos que conforman el patrimonio del Estado. Los cuales son el instrumento de satisfacción de las necesidades e intereses de la comunidad en su conjunto. No obstante, la propiedad socialista, por su naturaleza, no queda reducida solamente a esta forma estatal, pueden ser reconocidas dentro de tal denominación, además, la propiedad de las organizaciones políticas, de masas y sociales y la propiedad cooperativa[325] (artículo 20 CRC), en tanto propiedades de carácter colectivo. Además de reconocerse, *ex* artículo 19 CRC el derecho de propiedad que los pequeños agricultores tienen sobre las tierras y demás bienes agropecuarios que ostentan para su explotación (Hernández Ruiz, J.A., y Pérez Hernández, L., 2004: 93-94).

De esta manera tenemos que, según el artículo 15 a) de la Constitución cubana y el 136 del Código Civil cubano (CCc) –el cual a tenor de su artículo 8 y Disposición Final Primera goza de carácter supletorio respecto a materias

[324] Artículo 2. Párrafo tercero: "El socialismo y el sistema político y social revolucionario establecido en esta Constitución, probado por años de heroica resistencia frente a las agresiones de todo tipo y la guerra económica de los gobiernos de la potencia imperialista más poderosa que ha existido y habiendo demostrado su capacidad de transformar el país y crear una sociedad enteramente nueva y justa, es irrevocable, y Cuba no volverá jamás al capitalismo".
Artículo 5. "El Partido Comunista de Cuba, martiano y marxista-leninista, vanguardia organizada de la nación cubana, es la fuerza dirigente superior de la sociedad y del Estado, que organiza y orienta los esfuerzos comunes hacia los altos fines de la construcción del socialismo y el avance hacia la sociedad comunista", ambos de la Constitución de la República de Cuba.

[325] La propiedad cooperativa (destinada a la producción agropecuaria) está integrada por los bienes que sus miembros aportan (entre ellos, y fundamentalmente, la tierra), y constituye una forma de colectivización de la misma, Hernández Ruiz, J.A., y Pérez Hernández, L., 2004: 93. Sobre las formas de propiedad véanse los artículos 128.1.2, 145 y 148.1 de la Ley Nº 59, Código Civil cubano, 16 de Julio de 1987 (CCc).

civiles u otras reguladas en leyes especiales, y como Cuba no cuenta con Ley del Suelo se impone determinar el régimen urbanístico de la propiedad del suelo de acuerdo a la legislación civil, así como a la norma fundamental (aunque también debe tenerse muy en cuenta la legislación agraria)- el suelo susceptible de urbanizarse pertenecería al Estado[326]. Pues tanto la propiedad cooperativa como la de los pequeños agricultores están destinadas a la producción agropecuaria sin posibilidad de alterar sus fines por parte de sus titulares. Y, como resulta patente, el suelo rústico que podría constituir suelo urbanizable se encuentra en manos estatales, de las cooperativas de producción agropecuaria y de los pequeños agricultores. Aunque, ha de señalarse, la mayor parte de este suelo forma parte del patrimonio estatal.

De hecho, según lo preceptuado en el artículo 146 CCc las cooperativas poseen, usan, disfrutan y disponen de los bienes de su propiedad de acuerdo con lo establecido en la legislación. Asimismo el artículo 150 CCc regula la propiedad de los agricultores pequeños, determinando que esta recae sobre los bienes destinados a la explotación agropecuaria. Situación que se ratifica al amparo de los artículos 127, 129.1 y 132, todos del Código Civil, según los cuales los derechos derivados de la relación jurídica sobre bienes confiere a su titular la facultad de ejercitarlo de acuerdo con lo establecido en la ley, y en este caso la propiedad confiere a su titular la posesión, uso, disfrute y disposición de los bienes, conforme a su destino socioeconómico. Y como ya ha sido puesto de manifiesto, el destino socioeconómico de la propiedad cooperativa y la de los agricultores pequeños es la producción agropecuaria. Relación jurídica que queda expresamente regulada en el Decreto-Ley Nº 125, 30 de enero de 1991, de Régimen de posesión, propiedad y herencia de la tierra y bienes agropecuarios, en sus artículos 1 a) y b), y 2 a) y ch).

De acuerdo a lo expuesto hasta aquí puede comprobarse cómo el sistema cubano sentó las bases para, de conformidad con los principios marxistas, colectivizar (o estatalizar) el recurso suelo. Así se cumple una de las dos premisas expuestas por la citada corriente como necesarias en la construcción de un nuevo tipo de ciudad.

En cuanto al segundo de los elementos esenciales para subvertir el urbanismo “capitalista”, o sea, la planificación realizada por entes públicos socialistas (los cuales son los titulares del suelo), el artículo 16 CRC recoge

[326] Artículos 15 a) CRC y 136 CCc, son de propiedad estatal socialista de todo el pueblo: las tierras que no pertenecen a los agricultores pequeños o cooperativas integradas por éstos.

que “el Estado organiza, dirige y controla la actividad económica nacional conforme a un plan que garantice el desarrollo programado del país, a fin de fortalecer el sistema socialista, satisfacer cada vez mejor las necesidades materiales y culturales de la sociedad y los ciudadanos, promover el desenvolvimiento de la persona humana y de su dignidad, el avance y la seguridad del país”. Ello en relación con el artículo 17 del propio texto normativo que establece que “el Estado administra directamente los bienes que integran la propiedad socialista de todo el pueblo; o podrá crear y organizar empresas y entidades encargadas de su administración, cuya estructura, atribuciones, funciones y el régimen de sus relaciones son regulados por la ley”. Al hilo con tales preceptos, el Decreto 21 de 1978, Reglamento sobre Planificación Física, en sus artículos 4, 5 y 11 regula la planificación física territorial y urbana, como la expresión física y espacial de las directrices de carácter socioeconómico, fijadas para los planes de la economía. Cuya responsabilidad en la elaboración y proposición de los planes directores urbanos recae en los órganos del Poder Popular de las Provincias a través de sus direcciones de planificación física (artículo 20 del Decreto 21 de 1978). Aunque los citados instrumentos deben ser aprobados por las correspondientes Asambleas Provinciales del Poder Popular (artículos 19 y 26 del Decreto 21 de 1978).

En esta misma línea Cabanes Espino, I. (2013: 154-155) se pronuncia, argumentando que la socialización del suelo en Cuba resulta ventajosa para la confección de los planes de ordenamiento territorial y urbanismo. Ya que para emprender el proceso urbanizador el Estado no tiene que verse precisado a desplegar a gran escala los mecanismos legales para la adquisición de tal recurso. De esta manera, en Cuba el suelo que se necesita para la realización de actividades urbanísticas forma parte del patrimonio del Estado. De ahí que no sea necesario prever en el ordenamiento jurídico cubano, con carácter obligatorio, la creación de un Patrimonio Público de Suelo[327].

Ahora bien, tras exponer cuáles son los fundamentos de la planificación urbana socialista (basados en la propiedad colectiva –estatal- y la planificación estatal también), es preciso realizar algunas acotaciones importantes.

De una parte, García, C.M. (2012: 6) plantea una cuestión medular. “El modelo económico cubano queda reducido a dos submodelos o fases: de 1960

[327] Es importante señalar que el ordenamiento jurídico cubano no conceptualiza ni determina que ha de entenderse por “suelo”. De ahí que al hacer referencia al mismo se utilice el término “tierra”. Sobre este particular también puede verse Cabanes Espino, I., 2013: 156 y 157.

a 1990(93)[328] y de 1993 hasta la fecha (2011)". Y si, como plantea el propio autor, "para determinar la pertinencia de un modelo económico nos abstraemos y nos concentramos en la relación de propiedad predominante y en el peso de esta dentro del conjunto de la economía y su influencia sobre la relación centralización-descentralización, sería factible considerar que en los primeros treinta años de la construcción del socialismo imperó un modelo altamente centralizado, el reflejo de una estructura de propiedad estatal cuasi monopólica. Este fenómeno no sólo facilitaba la centralización, sino que prácticamente la demandaba e imponía" (García, C.M., 2012: 7). Pero, continúa el autor, "lo más lamentable y representativo del período 1960-1990 es el monopolio o virtual absolutización de la propiedad estatal socialista. Esta gran concentración de medios de producción fundamentales y hasta no fundamentales en manos del Estado posibilitó una gran centralización y uniformidad en la economía en todos sus niveles, una planificación de arriba a abajo altamente centralizada y uniforme" (García, C.M., 2012: 7).

Decía Lefebvre, H. (1968: 94) que "las causas prácticas y las razones ideológicas de la crisis [se refiere a la crisis de la ciudad] varían según los regímenes políticos, según las sociedades, e incluso según los países implicados". Sin embargo, en sentido opuesto y más de cuarenta años después Zárate Martín, A. (2010: 174) reconoce que las propuestas para modificar el orden social y espacial producido por la "ciudad capitalista", de acuerdo a "la realidad de los antiguos países socialistas, que hoy abandonan su sistema político de partido único y de economía planificada, muestra resultados muy diferentes a los soñados. A pesar de las declaraciones oficiales, las desigualdades sociales y diferencias espaciales han perdurado en las ciudades del Este; la mayoría de ellas muestran características y problemas sociales semejantes a los de las ciudades occidentales". Situación que también se reproduce en la isla caribeña. Tanto así que tras la reforma constitucional de 1992 se trata de revertir algunos de los problemas generados por el monopolio estatal de la propiedad y la economía planificada y centralizada. Muestra de ello es el giro que se produce con el VI Congreso del Partido Comunista de Cuba celebrado en abril de 2011, en el que se inicia un proceso de actualización del modelo económico del país.

[328] Éste es el período en que se plantea el modelo de planificación que se recoge en la normativa citada. En particular, de esa etapa data el Decreto 21 de 1978, Reglamento sobre Planificación Física, actualmente vigente en Cuba.

Al respecto García, C.M. (2012: 8) habla de un cambio hacia un modelo semidescentralizado de propiedad social predominante, cuya ruptura:

> …*no fue inducida por factores endógenos, que no estaban ausentes pero demorarían muchos años para imponerse por la vía evolutiva, sino por un shok externo. Los primeros síntomas de cambio se dan en los años noventa cuando la mayor parte de la gestión de la propiedad estatal agraria se vuelve cooperativa*[329]*, o al menos ya no cuenta con las prerrogativas de las antiguas haciendas estatales. El Estado acude a capitales extranjeros y accede a compartir parte de la "sacrosanta" propiedad estatal, a la que sanciona en la reforma a la Constitución en 1992; fomenta el autoempleo y la pequeña propiedad rural y urbana, adelgaza el aparataje administrativo estatal, fomenta sociedades mercantiles estatales pero con permisos de sociedades privadas, y en un segundo momento –después de 2007- la emprende contra las excesivas regulaciones y prohibiciones.*

Ello implica, en alguna medida, aunque muy tímida, una cierta desestatalización de la propiedad y una descentralización relativa (muy tímida también. El proceso iniciado con la reforma constitucional de 1992 ha presentado tres momentos importantes: la descentralización que se produce entre agosto de 1993 y 1999; la recentralización entre 2003 y 2006; y un rescate de la descentralización a partir de 2007. La cual se debe consolidar a partir de 2011 con la implementación de la política económica del VI Congreso del PCC en el marco de la actualización del modelo económico (García, C.M., 2012: 9).

Donde dicha actualización debe incorporar[330] entre otras medidas -en relación a cuestiones de suelo, aunque ese no era el sentido de las medidas- la:

- Diversificación de las formas de gestión de la propiedad estatal socialista y potenciación de las formas económicas no estatales con énfasis en las nuevas cooperativas que son declaradas como socialistas.

[329] Es importante destacar que lo que pasa a las cooperativas es la *gestión* de una parte de la propiedad estatal destinada a la producción agropecuaria para ser utilizada a los mismos fines. La *titularidad* del suelo cuya posesión se traslada a manos cooperativistas siguen en poder del Estado.

[330] Véase García, C.M., 2012: 10.

- Mayor responsabilidad hacia la planificación que tendrá que contemplar formas no estatales de gestión y una mayor cantidad de transacciones mercantiles y monetarias. Se insiste en la obligatoriedad del plan.
- Vocación empresarial *versus* expansión de la esfera presupuestada, que significa eficiencia social a favor del eficaz desempeño de la propiedad social.

No obstante, a día de hoy, el proceso de actualización del modelo económico no ha llegado a las políticas de suelo. El monopolio de la propiedad estatal sobre este recurso, y la centralización y planificación de la economía, subyacen en el Decreto 21 de 1978. A pesar del reconocimiento explícito, por parte del gobierno, de la ineficiencia del modelo que se pretende superar sigue vigente una norma que, cuando menos, no guarda ninguna relación con las condiciones del país.

5.5.2.2. Un acercamiento a la evolución de las estrategias

Como refiere Camagni, R. (2005: 266), cuando se trata de la convergencia entre enfoque económico y enfoque territorial de las políticas espaciales, es imprescindible tener presente que la eficiencia de las estructuras físicas es un elemento crucial para el desarrollo de los territorios. Y ello no sólo en cuanto precondición para su desarrollo, sino como componente de su competitividad. Asimismo, la convergencia entre elementos funcionales y relacionales es indispensable. Ya que los elementos funcionales (rentabilidad de las actividades, eficiencia de las infraestructuras, eficiencia de los instrumentos) adquieren una importancia creciente. Toda vez que dichos elementos tienen un efecto muy relevante sobre la eficacia de las políticas y sobre el desarrollo territorial. De otro lado, la construcción de un capital "relacional" local o "capital social", se convierte en un objetivo intermedio fundamental de las políticas territoriales. Se trata de la construcción de "visiones compartidas" de un proyecto de ciudad o territorio. Ello a partir de un proceso de planificación estratégica en el cual converjan distintas visiones y se incluyan distintas posturas (Camagni, R., 2005: 266). No obstante, es muy importante tener en cuenta que un proyecto de esa naturaleza incrementa los costes de negociación o transacción. Sin embargo, de ahí se deriva la necesidad del ejercicio de liderazgo propio que le viene dado a la autoridad

pública local, llámese Administración. La cual debe fungir como mediador y negociador para facilitar la convergencia entre las distintas posturas e intereses particulares.

En relación a lo expuesto y en opinión de Precedo Ledo, A., y Míguez Iglesias, A. (2007: 89), el incremento de los intangibles del desarrollo no termina en lo anteriormente descrito. A ello habría de añadirse las variables culturales y sociales, psicológicas o de comportamiento. De tal manera que la propia cohesión social, la cooperación interpersonal y la participación creativa, tomen la identidad y el sentido de pertenencia como factores de implicación y motivación. Por tanto, según los mismos autores, al "capital social" habría que añadir el "capital comportamental", directamente relacionado con el origen de las iniciativas.

El inicio de la evolución y entendimiento del proceso descrito, Camagni, R., (2005: 267) lo ubica en la década de 1950-1960. De este modo el mencionado autor sitúa los distintos períodos de acuerdo a los avances que se fueron consiguiendo.

Evolución de las estrategias de intervención territorial[331]:

- 1950-60 infraestructuras como precondición del desarrollo
- 1960-70 atracción de actividades externas, polos de desarrollo, exportación
- 1970-80 desarrollo endógeno: PYMES, competencias locales, distritos
- 1980-90 innovación, difusión tecnológica, *milieux* innovadores[332]
- 1990-00 *knowledge base*, factores inmateriales, aprendizaje colectivo
- 2000-10 "capital relacional", "*internet-working*", cultura local, *governance* local

De este modo se hablaría de un enriquecimiento de las estrategias más que de una superación. Ya que las principales ideas no son abandonadas, sino que se acompañan de estrategias más avanzadas (Camagni, R., 2005: 267).

El desarrollo de infraestructuras, como precondición territorial, requería plazos de ejecución considerables (1950-60). Frente ello, se fueron abriendo paso algunas estrategias que sirvieran de catalizador del desarrollo en los territorios atrasados. En ese sentido, aproximadamente entre los años 1960-70,

[331] Camagni, R., 2005: 267.
[332] "Conjunto de relaciones que existen en un espacio limitado y que unifican un sistema local de producción, una cultura productiva, un conjunto de actores y de representaciones, generando un proceso localizado de aprendizaje colectivo, Camagni, R., 2005: 253.

se pusieron en marcha los polos de desarrollo, la industria motriz, básicamente localizada en el territorio a través de la iniciativa pública directa (inicialmente en el sector siderúrgico y petroquímico, posteriormente en el sector mecánico y del automóvil) o a través de fuertes incentivos a las grandes empresas privadas (Camagni, R., 2005: 268).

Sin embargo eso significó un desarrollo "no equilibrado". Pero suponía la ventaja (esperada) de adelantar rápidamente las etapas del desarrollo territorial. Los resultados, nunca estuvieron a la altura de las expectativas. Se comprendió que estaba sobrevalorada la ventaja localizativa para potenciales empresas situadas en fases productivas posteriores a las del sector motor, a excepción de la atracción de pocas pequeñas empresas de servicios directos (pequeñas obras de mantenimiento de las construcciones y eléctricas, limpieza, etc.). Además, no se produjo efecto interindustrial (pretendido con las inversiones), aunque en parte hubo algún beneficio en fases posteriores del sector de la construcción, etc. (Camagni, R., 2005: 268).

De acuerdo a la situación descrita, entre los años setenta y ochenta se produjo una reorientación de las estrategias de intervención hacia las pequeñas y medianas empresas. En primer lugar a través de incentivos y, luego, a partir de los años ochenta mediante el reforzamiento de las sinergias y especializaciones o vocaciones locales. Es en esta etapa, sobre todo con la teorización sobre los *milieux* innovadores, que se va tomando conciencia de la importancia de valorar al empresariado local. Así como de la colaboración público-privada en la identificación y concepción de proyectos comunes, orientados a reforzar las vocaciones locales. Este proceso de aprendizaje tuvo el mérito de poner en valor la centralidad del "territorio". Lo que continuó su desarrollo a lo largo de los años noventa. Para ser revisadas en alguna medida y corregidas recientemente a través del nuevo instrumento de los "pactos territoriales" (Camagni, R., 2005: 269; Precedo Ledo, A., y Míguez Iglesias, A., 2007: 89 y Vázquez Barquero, A., 2007: 186[333]).

[333] Según Vázquez Barquero, A., 2007: 186, desde los inicios de los años ochenta aparece la teoría del "desarrollo endógeno". Esta interpretación surge de la confluencia de dos líneas de investigación: una, que nace como consecuencia del intento de encontrar una noción de desarrollo que permitiera actuar para lograr el desarrollo de localidades y territorios retrasados. Y otra, que aparece como consecuencia del análisis de los procesos de desarrollo industrial endógeno en localidades y regiones del sur de Europa. Esta interpretación se fortalece con el "descubrimiento" de formas más flexibles en la organización territorial de la producción, la incorporación de las redes de empresas y de las redes de actores en el análisis económico de los territorios, la comprensión de que la innovación obedece a un proceso evolutivo, y el

El proceso de enriquecimiento y aprendizaje sobre las estrategias de intervención territorial continuó durante los años ochenta. Aunque, el conocimiento (*knowledge base*) como base para procesos continuos de innovación ha sido subrayado como fuente de desarrollo a largo plazo y cobrado una mayor fuerza durante el período 1990-2000. También en este caso, se pasó por fases diferentes en las políticas que se llevaron a cabo. En un inicio la dirección fue incentivar directamente las funciones de investigación y desarrollo. Luego se empezó a intervenir en la construcción de lugares (parques y polos tecnológicos) dedicados a la investigación y a la innovación. Y más recientemente se ha intentado construir una atmósfera favorable a los procesos innovadores. Ello a través de programas de formación en el uso de las tecnologías avanzadas y de realización de proyectos de asociación entre el sector público y el privado (Camagni, R., 2005: 269).

Comenta Camagni, R. (2005: 270) que a partir de los años noventa surgen "nuevos" objetivos de la intervención territorial. En ese sentido, tomando en cuenta que los factores de localización y de atracción de las empresas residen -para la demanda y la oferta- más en la calidad de los activos y de las relaciones territoriales que en los incentivos financieros o fiscales, y que dichos factores favorecen igualmente a empresas externas y locales; el objetivo a conseguir es el establecimiento de empresas externas en el tejido socioeconómico local. De forma que se maximicen los *spillover* (profesionalidad, prácticas de gestión empresarial, cooperación con universidades locales e institutos de investigación) (Camagni, R., 2005: 270).

En último lugar, de acuerdo a lo descrito por Camagni, R. (2005: 271-272), se produce un cambio en el paradigma de la intervención territorial. De esta manera, se manifiesta un proceso de convergencia en términos de *governance*. Este tipo de estrategias parecen encaminarse hacia un modelo "contractual". En el cual todos los actores y las partes sociales implicadas en un proyecto territorial están presentes en la toma de decisiones. No obstante, en el caso de la ciudad, dada la complejidad de sus problemas, se ha encontrado en el plan estratégico un nuevo instrumento de *governance*. Al mismo tiempo contractual y participativo. De la predisposición de un "plan *de* la ciudad", por parte de la misma ciudad, y no de un "plan *para* la ciudad". El plan estratégico se configura como un proceso de construcción de "capital social". La

---

reconocimiento de que los componentes socioculturales e institucionales tienen un valor estratégico en los procesos de desarrollo.

Administración local y los poderes públicos electos tienen el deber de gestionar la organización del proceso y realizar propuestas. Así como estimular cooperaciones y sinergias entre proyectos, valorar la coherencia recíproca de los mismos y su congruencia y materialización *con* y *en* el planeamiento urbanístico (Camagni, R., 2005: 272-273).

5.5.2.3. Presupuestos del planeamiento urbanístico estratégico

Si partimos de que el crecimiento espacial, como refieren Vinuesa y Vidal, es la expresión física de las dinámicas demográficas y económicas[334], entonces podemos convenir en que hay que diseñar una estrategia de medios y fines para racionalizar dicho crecimiento. O sea, determinar cuáles son los medios idóneos para conseguir la satisfacción de esos fines. Y, en coherencia con lo que hemos estado sosteniendo en el presente trabajo, dicha estrategia debe resultar integradora de todos aquellos elementos que aquejan y benefician a los habitantes de la ciudad. Una vía posible sería establecer una conexión directa entre los postulados de la *Agenda 21*[335] y el *planeamiento*. Pero como señala Yábar Sterling, A. (2009:21) "en la mayoría de los casos las Agendas 21 Locales parecen documentos de adhesión formal sin verdadera voluntad política de realización".

Sin embargo, no ha ocurrido lo mismo con otros instrumentos. Al contrario de lo que ha sucedido con las Agendas 21, ha habido una mayor integración de la *planificación estratégica* con la urbanística, partiendo de las condiciones del lugar para diseñar un plan desde abajo y transformar la realidad territorial y urbana. En este sentido Davoudi, S. (2002: 138) apuntaba la importancia de los lugares para atraer al capital[336]. De hecho, una consecuencia palpable de esta situación, debido a las condiciones de los lugares, es la existencia de desequilibrios territoriales cuya corrección debe ser

[334] Vinuesa Angulo, J. y Vidal Domínguez, M.J., 1991:116.
[335] La Agenda 21 es un programa que su origen en la Conferencia de las Naciones Unidas para el Medio ambiente y el Desarrollo que se celebró en Río de Janeiro el año 1992. Se trata de un documento estructurado en 40 capítulos y redactado en forma de plan de acción. Propone una serie de actuaciones programadas en el ámbito local para que el desarrollo sea globalmente sostenible, equitativo y participativo. Para mayor información puede verse http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/
[336] Ver también Dos Reis Condesso, F., 2004:Cap. I. 2; Fujita, M., Krugman, P., y Venables, A.J., 1999; Krugman, P., 1992; Simões Lopes, A. e Pontes J.P., 2010.

objetivo de la planificación estratégica - encarnada en las estrategias de desarrollo regional y local- y del planeamiento urbano.

Al plantearnos el modelo de crecimiento urbano debemos asumir un enfoque de progreso que responda a parámetros de mejora, en general, de la calidad de vida de sus habitantes. Como señala Márquez Domínguez (2007:13), debemos poner en marcha estrategias de desarrollo que partan de la realidad territorial y respondan a las necesidades de los ciudadanos. No obstante, ¿cómo podemos hacer converger la planificación estratégica con la urbanística para realizar una intervención municipal más coherente?

Antes de abordar este tema es preciso acotar dos cuestiones. En primer lugar, la planificación estratégica territorial carece de un modelo definido, dependiendo de múltiples factores y circunstancias. Y su finalidad es lograr una mayor racionalidad en la toma de decisiones, propiciar sinergias y optimizar recursos y complementariedades en la consecución de unos objetivos trazados en función de las necesidades concretas del territorio. Como dice Camagni, R. (2005: 272) al referirse a este tipo de planificación en el ámbito urbano, se trata de la construcción participada entre todos los agentes locales de *una visión de ciudad*.

En segundo lugar, en el epígrafe 4.4 se puso de manifiesto que la planificación estratégica aplicada a las ciudades y a la ordenación urbanística había generado el efecto adverso de tratar las ciudades como empresas. Y su consecuencia más clara fue una distribución inequitativa de la riqueza. Por tales motivos, aunque en el presente estudio se tome como referente la convergencia entre ambos tipos de planificación, mostrándonos partidarios de una figura como el *planeamiento urbanístico estratégico*, dicha postura se adopta asumiendo como nuestros los principios del desarrollo local: *desarrollo económico, equidad y sostenibilidad ambiental*[337].

Ahora bien, en relación a la respuesta a ofrecer a la pregunta anteriormente planteada, podemos partir de algunos presupuestos básicos. La citada convergencia entre planificación urbanística y estratégica -o sea, implementar el planeamiento urbanístico estratégico- puede llevarse a cabo por dos vías. Una mediante la elaboración de un plan estratégico para la ciudad

[337] Para profundizar sobre la planificación estratégica puede verse, por ejemplo, Márquez Domínguez, J.A. (2007): *La naturaleza de la Planificación Estratégica.* En Márquez Domínguez, J.A. (Ed.) (2007) *Planificación estratégica y desarrollo: ensayo previo para diseñar un Plan Estratégico de Desarrollo en la Provincia de Huelva.* Publicaciones Universidad de Huelva; y Pascual i Esteve, J.M. (1999): *La estrategia de las ciudades. Los planes estratégicos como instrumento: métodos, técnicas y buenas prácticas*. Diputació de Barcelona, Barcelona.

que marque las pautas de su desarrollo, las cuales se incorporen posteriormente por el planeamiento urbanístico a través de su elaboración o revisión.

Y la segunda forma sería a través del mismo proceso de elaboración o revisión del Plan General. El cual se desarrollase desde pautas más flexibles y participativas (tanto en el período de diagnóstico como de ordenación), con menores tiempos en su redacción y menor grado de detalle en el suelo urbano[338]. A la vez que se diseñe una estrategia que de sentido a un proyecto de ciudad común e inclusiva. O sea, que se realice una síntesis entre la planificación estratégica y la urbanística sin que se desvirtúe el PGOU como norma básica de la ordenación del espacio municipal.

Lo anteriormente planteado es posible ya que un plan estratégico de desarrollo territorial toma como base las condiciones objetivas del marco geográfico sobre el cual va a intervenir. Entonces, una de las cuestiones fundamentales a tener en cuenta es la distribución espacial de los recursos y la estructuración del territorio. Punto de conexión con el planeamiento urbano que se encarga de la ordenación de dichos elementos. Luego, podemos partir del solapamiento que existe entre el planeamiento urbano y el estratégico. Ya que ambos tienen como objeto actuar sobre y desde el espacio concreto. Además de compartir el sujeto responsable de las decisiones -principalmente la Administración- en este ámbito, para lograr el progreso socioeconómico. En consecuencia, el *Plan de General de Ordenación Urbana* debe servirnos para sentar las bases territoriales del desarrollo y optimizar la organización de los recursos endógenos, siempre que estén dentro de sus competencias.

La percepción de progreso que se debe poner en práctica con la planificación estratégica implica la pretensión de modificar el entorno de pobreza en determinados espacios locales. Aunque también se aplica a ciudades o regiones prósperas[339]. Esto supone partir de un diagnóstico sobre la totalidad de las carencias y necesidades territoriales, no sólo las relativas a la

[338] En España se han utilizado algunas estrategias de flexibilización del planeamiento. En este sentido la legislación valenciana de 1994, haciendo uso de sus competencias en materia urbanística (*ex* artículo 148.3 CE), fue pionera; proponiendo una distinción entre la ordenación estructural (grandes redes arteriales, terrenos dotacionales, zonificación y aprovechamientos) y la ordenación detallada (parcelación y edificación). Posibilidad que permitía abordar la planificación pormenorizada mediante un Plan Parcial. Lo cual no quebraría el principio de jerarquía normativa (artículo 9.3 CE) por considerarse que la ordenación pormenorizada es objeto de interés exclusivamente municipal (véase Baño León, J.M., 2009: 136-137).

[339] Véase los casos de la ETE en la UE y la Estrategia Territorial de Navarra en España. También puede verse Ferrão, J., 2011:55 y ss.

cuestión urbanística, y así elaborar una estrategia transversal para intervenir en el territorio. Y de este modo proponer los cambios necesarios para conseguir el progreso social[340]. O sea, debe realizarse un diagnóstico y luego determinarse los ejes de actuación y las acciones concretas, teniendo en cuenta las particularidades locales e interrelaciones regionales. Además de hacer un seguimiento del cumplimiento, y evaluación, del programa de transformación territorial. Por tanto, a la hora de decidir los ejes de actuación previstos estratégicamente se puede contemplar, entre ellos, la clasificación y la calificación del suelo, y determinar los sistemas generales en función de dicha estrategia.

Se trata que la planificación estratégica constituya una herramienta importante en la planificación física o urbanística de la ciudad, que dicha planificación debe partir de presupuestos más participativos en la construcción de un proyecto global que integre la heterogeneidad propia de la urbe. En este sentido, puede jugar un importante papel el diagnóstico del territorio, sin limitarlo al estudio de las condiciones físicas, infraestructurales, ambientales, de tráfico, demográficas, suelo, mercado inmobiliario y las respectivas actividades económicas[341], etc.; y se haga un análisis que ponga de relieve cuáles son las Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades (DAFO) del municipio. Y, en consecuencia, saber cuáles fortalezas y oportunidades se pueden potenciar o aprovechar con el planeamiento, así como cuáles debilidades y amenazas pueden ser atenuadas mediante la utilización de los usos del suelo, o quizás revertidas, con dicho instrumento[342].

Es previsible que al realizar un análisis DAFO municipal se pueda visualizar con mayor acierto cuáles serían las directrices que favorecerían la creación de condiciones más competitivas en el territorio. González González, M. J. (2011: 212 y 213), citando a Hall, señala que “el plan estratégico no pretende usurpar ningún aspecto estructurante o legitimador del planeamiento

[340] Al respecto puede verse Carrero Carrero, A.J. y Angulo Ruiz, A., 2002; Romero González, J. y Farinós Dasí, J. (eds.), 2004; Farinós Dasí, J. y Otros, 2005; Márquez Domínguez, J.A. (Ed.), 2007; González González, M. J., 2011; Mora Aliseda, J. y Pimienta Muñiz, M., 1996-2003; Pujadas, R. y Font, J., 1998; Conferencia Europea de Ministros responsables de ordenación del territorio, 2000.

[341] Sobre este tipo de diagnóstico puede consultarse Vinuesa Angulo, J. y Vidal Domínguez, M.J., 1991:135-136.

[342] El análisis DAFO es propio de la planificación estratégica. Sin embargo es perfectamente aplicable a la planificación urbana con el objeto de trazar algunas directrices del planeamiento de acuerdo a las perspectivas de desarrollo urbano. Las aportaciones más importantes en este sentido se deben a las escuelas de Harvard y Minnesota. Al respecto puede consultarse Vázquez Barquero, A., 1995.

urbanístico, simplemente lo enriquece como reflexión previa o como inductor para la corrección de las disfunciones detectadas en su aplicación". Sin embargo, la utilización de este tipo de diagnóstico para determinar los ejes fundamentales de actuación no implica la inclusión de los diferentes sectores sociales y dar respuestas a las desigualdades que se generan en el seno de la sociedad.

De hecho, puede utilizarse dicho diagnóstico para resituar competitivamente la ciudad en la red en que se encuentre situada, optimizando sus recursos como una empresa y no responder por ello a unos mínimos de equidad y sostenibilidad por ejemplo. No obstante, para paliar tal situación es necesario que la Administración se acerque a los ciudadanos y conozca sus problemas y carencias (Dos Reis Condesso, F., 2004:85).

Ahora bien, para dar respuesta a estas desigualdades es primordial integrar el planeamiento urbano y la planificación estratégica, pero estimulando el desarrollo de los recursos endógenos. Debemos utilizar el territorio como el soporte físico del desarrollo local[343]. Como señala Collado Curiel, J.C. (2004:304) la competitividad del territorio no depende sólo de los factores de producción tradicionales. Es necesario poner en práctica políticas de estímulo al capital físico y al capital humano.

La implementación de un desarrollo urbano estratégico mediante la convergencia de estos dos tipos de planificación ofrece herramientas importantes para intervenir en el territorio municipal. El método de trabajo de la planificación estratégica ofrece una visión global e intersectorial del sistema urbano y permite descubrir oportunidades que pueden resultar muy útiles para lograr una estrategia de planificación integradora municipal. Que no quede reducida a la cuestión económica ni a la regulación y asignación de los usos del suelo, sino que consiga sinergias entre ambos enfoques de intervención territorial en la realización de un proyecto de ciudad (Pascual Ruiz-Valdepeñas, H., y García Cuesta, J.L., 2008:11-13)[344]. Y así conseguir, como plantean Pujadas, R. y Font, J. (1998: 23) que se desdibuje la disyuntiva entre planificación física y desarrollo económico.

En este sentido, consideramos esencial que a la hora de realizar el diagnóstico y la ordenación del territorio municipal se involucre a la población local. No contar sólo con el criterio de los especialistas que compongan el

[343] Al respecto puede verse Pujadas, R., 1998:115.
[344] También puede verse Pascual i Esteve, J.M., 1999:141.

equipo redactor del planeamiento, sino que además se haga el mismo procedimiento sobre las necesidades y ventajas del municipio con sus habitantes. En ocasiones hay puntos esenciales en las condiciones territoriales que no son visibles para los técnicos, pero que le son reveladas a los ciudadanos debido a su prolongada estancia, sentido de pertenencia y apropiación de la urbe. Asimismo, el criterio popular sobre las cuestiones que impiden el desarrollo del municipio y que a su vez deben recogerse en el planeamiento es un criterio muy limitado, pues por lo general las personas no cuentan con el conocimiento necesario para distinguir las causas y soluciones a los problemas locales. De ahí que consideremos muy importante desarrollar una estrategia participativa para diagnosticar el municipio y conformar un proyecto de ciudad.

De este modo se reconoce una construcción participada del desarrollo urbano local en vez de concebir a los ciudadanos como consumidores o receptores pasivos de un modelo territorial (Acuña Johnson, T. y Sabatini Downey, F., 2010:12-13). Ello en plena coherencia con lo preceptuado en el artículo 4 e) del TRLS de 2008, según el cual todos los ciudadanos tienen derecho a participar efectivamente en los procedimientos de elaboración y aprobación de los planes de ordenación urbanística mediante la formulación observaciones y propuestas. Además de otras opciones que recoge el propio precepto legal[345].

A este respecto el artículo 6.1 de la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA)[346] prevé "la formulación de propuestas y alegaciones durante el período de información pública" en la elaboración de los planeamientos[347]. Prescripción legal considerada suficiente para incorporar a los ciudadanos en la construcción y ocupación del territorio.

[345] Artículo 4 e) del TRLS de 2008, según el cual todos los ciudadanos tienen derecho a: "Participar efectivamente en los procedimientos de elaboración y aprobación de cualesquiera instrumentos de ordenación del territorio o de ordenación y ejecución urbanísticas y de su evaluación ambiental mediante la formulación de alegaciones, observaciones, propuestas, reclamaciones y quejas y a obtener de la Administración una respuesta motivada, conforme a la legislación reguladora del régimen jurídico de dicha Administración y del procedimiento de que se trate".

[346] Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía.

[347] Artículo 6.1. Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los procesos de elaboración, tramitación y aprobación de instrumentos de ordenación y ejecución urbanística, en las formas que se habiliten al efecto, y en todo caso, mediante la formulación de propuestas y alegaciones durante el período de información pública al que preceptivamente deban ser aquellos sometidos. También tienen el derecho a exigir el cumplimiento de la legalidad urbanística tanto en va administrativa como en va jurisdiccional, mediante las acciones que correspondan.

Sin embargo, somos del criterio que la participación ciudadana debe referirse a tomar parte -por los habitantes de la urbe- en la conformación de un proyecto de ciudad o del modelo territorial[348]. No obstante, la formulación de alegaciones se refiere a la pretensión de modificación de decisiones puntuales de la Administración en el marco de la información pública del planeamiento que se redacta. En otras palabras, se tiene un proyecto de planeamiento y se presenta en información a la ciudadanía para que emita su criterio al respecto.

Las alegaciones se encuentran, muchas veces, asociadas a la posible y futura vulneración de un derecho particular, o a la frustración de las expectativas de cualquier sujeto privado en cuanto a la clasificación del suelo -en el cual se encuentra su predio-, debido a la consecuente pérdida de las potenciales plusvalías.

Además, la Administración puede tomar las alegaciones como un cuestionamiento a su discrecionalidad[349]. Por tanto, con ellas no se está involucrando al ciudadano en la construcción del modelo territorial, sino que se le está dando la oportunidad de "corregir" algún "error" en las determinaciones de la Administración. Dicho proceder no manifiesta un debate sobre el estado del territorio y las estrategias de desarrollo urbano (en la que se vinculen los diferentes agentes locales y la sociedad civil, así como se ponderen los diferentes intereses en juego de modo consensuado, o al menos el intento de hacerlo). En vez de ello, sólo revela la inconformidad de ciertos sujetos cuando el Plan no responde a sus inquietudes.

Por consiguiente, somos de la opinión que las alegaciones dentro del marco de la información pública son importantísimas, pero no constituyen un mecanismo participativo satisfactorio. Empero, de lograr involucrar a la ciudadanía, la Administración y demás agentes en un modelo territorial en que converjan los diversos intereses, las alegaciones pueden funcionar como un mecanismo de control a la Administración Pública cuando en el cuerpo del planeamiento no se incorpore el proyecto de ciudad que resultara fruto del consenso.

A partir de lo expuesto es posible plantearse una pregunta. ¿Tras la modificación de la participación ciudadana hacia los métodos participativos

[348] En este apartado consideramos, de acuerdo con Habermas y Rawls y salvando las diferencias, que el modelo de sociedad debe construirse entre los sujetos que conforman la sociedad en cuestión. Donde los involucrados, en toda su pluralidad, deben ser los protagonistas del acuerdo y formar parte del proyecto a construir en igualdad de condiciones.
[349] La cual, como ha quedado expuesto, es bastante amplia, haciendo difícil su control.

comentados –sobre los cuales se profundizará más adelante- tiene sentido que la aprobación del planeamiento pase por cuatro fases que sólo contribuyen a su dilación?[350]

A dicha cuestión se puede responder negativamente. De este modo, el proceso de aprobación de los planes podría reducirse a la aprobación inicial, por parte de la Administración local, y la aprobación definitiva, competencia de la Comunidad Autónoma. Así, con la aprobación inicial se pondría al alcance de los ciudadanos el resultado del proceso participativo con el objeto de informarles, en un documento único y concreto, sobre sus resultados, lo cual sería compatible con los artículos 11.1 del TRLS de 2008, 125, 126.1 del RP y 22.1.2 c) de la LRBRL de 1985.

Asimismo, el documento resultante puede ser objeto de alegaciones en caso de que se tenga alguna objeción al proyecto que se formula, al amparo de los artículos 11.1 del TRLS de 2008 y 128 RP. De producirse alguna modificación al documento como respuesta a las alegaciones, entonces se necesitaría informar públicamente de dichos cambios. En cualquier caso existiría una simplificación en la tramitación de los planes reduciendo los plazos de aprobación o revisión.

Ahora bien, el elemento central, el que podría distinguir de modo más radical el planeamiento tradicional del planeamiento urbanístico estratégico, es que en el *planeamiento tradicional* la participación ciudadana o, mejor, la información que llega a los ciudadanos, y a los agentes territoriales, proviene *de* la Administración. Y, al respecto, se puede ejercer, mediante las alegaciones, vía jurisdiccional o la aprobación definitiva por el órgano autonómico, un control de legalidad, pero no de oportunidad. Sin embargo, desde el planeamiento estratégico se plantea que las cuestiones de oportunidad también sean debatidas y aportadas por ciudadanos y demás agentes territoriales y, desde luego, también controladas. Lo que sería posible toda vez que, si se llega a un acuerdo sobre una cuestión de oportunidad, y luego la Administración la desecha injustificadamente, entonces lo haría de modo arbitrario. Cuestión que podría controlarse por las vías señaladas en

[350] Por ejemplo, la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid establece en su artículo 57, así como la LOUA en el 32, las siguientes fases en la aprobación de los planeamientos:
a) Avance
b) Aprobación inicial
c) Aprobación provisional
d) Aprobación definitiva
Para mayor profundidad véase el apartado 4.2.4.

virtud de la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos *ex* artículo 9.3 CE. Ello implica, evidentemente, un cambio importante en la forma de entender el urbanismo.

Cuadro 5: Comparación entre Planeamiento Urbanístico (tradicional) y Planeamiento Urbanístico Estratégico.

	Planeamiento Urbanístico (tradicional)	Planeamiento Urbanístico Estratégico
Sujetos implicados	Administración Pública Local y demás agentes económicos, políticos y sociales.	
Ámbito de actuación territorial	Municipio	
Objeto	Ordenación urbanística, clasifica y califica el suelo. Define el estatuto urbanístico del suelo y legitima la actividad urbanizadora. Desarrolla los sistemas generales y locales. Asimismo establece medidas para la protección del medio ambiente.	Los mismos del Plan tradicional (excepto el desarrollo de los sistemas locales, con respecto a ellos sólo define las cantidades de suelo), a los cuales se añade: desarrollo económico de un sector, territorio, empresa, etc. Resulta ser un plan integral desde el punto de vista económico, social, cultural e institucional.
Estado territorial	Parten de forma explícita de un escenario o modelo de ciudad	
Diagnóstico y ordenación del territorio	Determina las necesidades de suelo y su ordenación (de acuerdo a su satisfacción o para atraer demanda), sistemas generales, dotaciones, etc.	Análisis DAFO que permita definir las líneas estratégicas. Se determinan las necesidades de suelo y su ordenación de acuerdo a las debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades del territorio. A partir de ahí se deciden los ejes estratégicos y las acciones que vinculen la clasificación y calificación de los usos, los sistemas generales, dotaciones, etc., en torno a un proyecto concreto que aúne a los distintos agentes en un proyecto consensuado y común.

Cuadro 5: Comparación entre Planeamiento Urbanístico (tradicional) y Planeamiento Urbanístico Estratégico. Continuación.

<table>
<tr><th></th><th>Planeamiento Urbanístico (tradicional)</th><th>Planeamiento Urbanístico Estratégico</th></tr>
<tr><td rowspan="4">Principios formales que rigen el diagnóstico y la ordenación.</td><td rowspan="2">*Proporcionalidad*: podría decirse que en este rige el principio de proporcionalidad. Se le da respuesta a las demandas del municipio suponiendo una relación cuantitativa entre medios y fines.</td><td>Regiría la *adecuación* de un proyecto a las condiciones territoriales y al modelo ideal que se proyecta.</td></tr>
<tr><td>*Proporcionalidad*</td></tr>
<tr><td>*Legalidad*</td></tr>
<tr><td>*Legalidad:* actuación administrativa conforme a la ley y al derecho (art. 9.3, 103.1 CE).</td><td>*Optimidad*: maximización de cada valor y/o principio, limitada por la adecuada satisfacción del resto (véase el apartado 5.3.1 D).</td></tr>
<tr><td></td><td>Responde a la *cooperación* y al *diseño de un proyecto* común (puede ser la especialización –servicios, industrial, cultural, educativa, tecnológica, deportiva, etc.- integración en una red de ciudades, etc.).</td></tr>
<tr><td>Definición de las líneas estratégicas</td><td>Las define la Administración</td><td>Consensuadas</td></tr>
<tr><td>Desarrollo sostenible y cohesión social</td><td colspan="2">Conceden gran importancia a los temas de desarrollo económico, calidad ambiental, equilibro social y territorial</td></tr>
<tr><td>Modelo territorial</td><td>Lo define la Administración</td><td>Se plantea un destino concreto a la ciudad, que depende de unos objetivos determinados e interconectados. Con la finalidad de diferenciar la urbe para dotarla de ventajas comparativas; o, como alternativa, integrarla en una red de ciudades.</td></tr>
<tr><td>Posición estratégica de la ciudad</td><td colspan="2">Redefinen el rol de la urbe y sus relaciones con el entorno próximo.</td></tr>
</table>

Cuadro 5: Comparación entre Planeamiento Urbanístico (tradicional) y Planeamiento Urbanístico Estratégico. Continuación.

	Planeamiento Urbanístico (tradicional)	Planeamiento Urbanístico Estratégico
Programa de actuación	La ejecución es programada de acuerdo a lo previsto en el plan.	
Período de vigencia	Son planificaciones de un amplio horizonte temporal	
Carácter vinculante	Sí	
Elaboración	Su redacción depende de las pautas establecidas legislativamente. Convendría, en virtud de su mayor participación y consenso, reducir las fases de aprobación.	
Participación ciudadana	Información ciudadana	Pluralidad de mecanismos de participación
Modificación	Rígido	Debido a su generalidad, reducción de las fases de aprobación y menor grado de detalle gozaría de mayor flexibilidad.
Documentos	Documentos exigidos legalmente	
Homogeneidad en las pautas de planificación	Establecen ciertos criterios para todo el territorio autonómico o incluso nacional. Por ejemplo los recogidos *ex* artículos 12 y 13 TRLS de 1976 o los artículos 3, 7 y 8 del TRLS de 2008.	Depende de las condiciones de cada espacio, con base en la norma jurídica, se adecuan y determinan los usos en función del proyecto.
Planes derivados	Necesita de la elaboración posterior de Planes de desarrollo que detallan la ordenación en suelo urbanizable. No así en suelo urbano.	Los planes de desarrollo abordarían la planificación pormenorizada.
Criterio determinante o decisorio	La Administración Pública ostenta la potestad de planeamiento, con lo cual su criterio será el determinante en la ordenación.	Es un proyecto consensuado. Sin perder de vista que la potestad de planeamiento la ostenta la Administración. Por lo tanto, en caso de abusos de posición dominante la Administración puede coartarla, así como superar las situaciones donde no se lleguen a acuerdos.

Cuadro 5: Comparación entre Planeamiento Urbanístico (tradicional) y Planeamiento Urbanístico Estratégico. Continuación.

	Planeamiento Urbanístico (tradicional)	Planeamiento Urbanístico Estratégico
Actuación	Es un plan para regular la acción en sus aspectos territoriales.	Es un plan que regula la acción en sus aspectos territoriales en función del proyecto.
Control autonómico y jurisdiccional	Legalidad	

Elaboración propia. Para la realización del cuadro se ha utilizado información obtenida de Pascual i Esteve, J.M., 1999: 84-86.

5.5.2.4. Planeamiento urbanístico y estrategias de desarrollo

En cuestiones de desarrollo urbano es preciso partir de los usos del suelo y su distribución como base de cualquier estrategia, pues la organización del espacio que derive de tales condiciones va a sentar las bases de la estructura de la ciudad.

No obstante, frente a las teorías que explican la estructura de la ciudad a partir de los precios del mercado, es posible oponer (con el desarrollo de la planificación física del territorio) una serie de cuestiones que legitiman la intervención de los poderes públicos y que justifican la distribución de los usos a partir de elementos ajenos a este, supeditándolos a otros criterios de intervención territorial.

De hecho, no pasa por alto al Tribunal de Defensa de la Competencia[351] (1993: 149 y 151) que los usos del suelo deben estar acotados por el planeamiento. Hecho que, al menos, supone algunas condiciones particulares a este tipo de mercado por merecer algún tipo de regulación o intervención.

En la misma línea Iranzo Martín, J.E. e Izquierdo Llanes, G. (2005: 955) plantean que la intervención pública en la regulación urbanística se justifica para evitar los posibles fallos del mercado resultantes del libre juego de las acciones de los agentes privados: externalidades negativas, infraprovisión de bienes públicos, información imperfecta, etc. Por tanto, si únicamente se tienen en cuenta los costes y beneficios privados, la urbanización alcanzará una

[351] La disposición adicional sexta de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia declara la extinción del Tribunal de Defensa de la Competencia (TDC).

densidad excesiva que ocasionará externalidades negativas al conjunto de la sociedad. Esto es, un incremento de la pérdida de espacios abiertos, ruido, tráfico, deterioro del medio ambiente, entre otros efectos negativos[352]. Algunas de las externalidades comentadas están asociadas a la densidad en la ocupación del espacio. Esto depende de la localización del uso concreto, pues en zonas más alejadas del centro se emplazarán actividades que necesiten un mayor consumo de suelo. Evidencia de ello es cómo un uso extensivo del suelo tiende a generar externalidades asociadas al coste de las infraestructuras urbanas, ya que éstas dependen de la amplitud geográfica de la red (alumbrado público, alcantarillado, carreteras, etc.). De este modo, la urbanización de nuevas áreas puede tener el efecto de incrementar el coste medio de proveer tales servicios en toda la ciudad (CNC, 2013: 29; Berges, A. y Ontiveros, E., 2007: 272-273). Y como resulta de la utilización del suelo en función de su rentabilidad, la ciudad tendrá un desarrollo extensivo y disperso, el cual es controlable a partir de la utilización del planeamiento como mecanismo de intervención y control sobre el desarrollo de las urbes.

Ahora bien, el progreso local depende de varios componentes, fundamentalmente económicos, políticos, tecnológicos, territoriales y sociales. O sea, el plan estratégico debe implicar a los actores locales, coordinar la utilización de los recursos endógenos y obtener la mayor eficiencia posible en su uso, así como lograr sinergias mediante la integración y cooperación entre los diferentes agentes. En este sentido, el planeamiento urbano puede ocuparse del factor territorial del desarrollo local. Por lo tanto, es importante conocer, por ejemplo, cuál es la tendencia y las perspectivas de los actores económicos locales e involucrarlos en el proceso de planificación, pues de ellos también depende el flujo de capital y las futuras inversiones en el territorio.

Es esencial determinar qué tipo de economía se desea para el municipio, y en función de ello diseñar una estrategia para orientar la oferta de suelo[353]. Las actuaciones deben dirigirse a promover los sectores productivos relacionados, aunque no de forma exclusiva, con el desarrollo endógeno de la localidad. Se deben tomar medidas para la mejora de las condiciones de aquellas empresas radicadas y estimular la creación de otras nuevas con el fin de ampliar y diversificar la economía (Pascual Ruiz-Valdepeñas, H., y García Cuesta, J.L., 2008:16). También es necesario tener en cuenta la creciente

[352] También puede consultarse CNC, 2013: 28 y ss.; Berges, A. y Ontiveros, E., 2007: 264 y TDC, 1993: 151.
[353] Sobre este particular puede consultarse Precedo Ledo, A., 1996:33.

movilidad y facilidad en los desplazamientos producto del uso del automóvil, lo que ha favorecido el crecimiento de la ciudad de forma dispersa y un alto gasto energético. De ahí que sea necesario relocalizar los de usos del suelo[354] calificándolo de modo propicio para conseguir un desarrollo sostenible.

Asimismo es importante tener en cuenta quién potencialmente puede ocupar el suelo ofertado y qué motivaciones tiene. Toda vez que, si no existen perspectivas reales de ocupación e inversión en ellos (o si estas perspectivas arrojan las sospechas de que las actuaciones previstas generarían más coste que beneficio), entonces no sirve de nada el haberlos calificado de una manera y no de otra. Como se sabe, utilizar la calificación del suelo como estrategia para atraer inversión no garantiza por sí misma que la inversión se produzca. Como apuntan Pujadas, R. y Font, J. (1998: 366) "la calificación del suelo es sin duda un factor necesario para la implantación de nuevas actividades productivas, pero dista mucho de ser una garantía efectiva y completa de que estas actividades acabarán implantándose".

De otro lado, como se ha puesto de manifiesto en reiteradas ocasiones a lo largo del presente trabajo, ambos tipos de planificación (estratégica y urbanística) parten del estado del territorio, el cual es recogido en el diagnóstico que comentamos. De ahí que al diseñar un proyecto de futuro se encuentren serias limitaciones por diversas causas. La existencia del patrimonio natural protegido por Planes Especiales, o los Planes Sectoriales, vedan determinadas disposiciones al planeamiento, obligándole a ceñirse a un ámbito espacial concreto ante la imposibilidad de modificar otros. Resulta ilustrativa la existencia de suelo urbano consolidado como factor determinante para cualquier tipo de planificación. Sin embargo, su existencia puede ser asumida como un elemento inamovible o como palanca de desarrollo. En el Plan General se puede diseñar la estrategia necesaria (a materializar con posterioridad a través, por ejemplo, de un Plan Especial de Reforma Interior, o rehabilitación, regeneración o renovación urbana) para proteger el patrimonio cultural y consolidar la economía en los centros históricos mediante la recalificación del suelo urbano consolidado. Así, con un claro objetivo de rehabilitación morfológica y económica podemos influir en la dinámica del desarrollo económico-social, o al modificar su uso podemos incorporar otras actividades, diversificar su economía y estimularla. Esto es posible, por

[354] Sobre este particular puede consultarse Solís Trapero, E., y Troitiño Vinuesa, M.A., 2012:155.

ejemplo, al cambiarlo de residencial a mixto, combinándose el espacio residencial con el terciario.

Alterar los usos del suelo puede potenciar la economía local, sólo que no basta con la modificación de la correspondiente calificación. Según Borja, J. y Castells, M. (1997: 57) los centros de negocios direccionales constituyen un motor que genera desarrollo en las ciudades al conectarlas con las redes económicas globales. Sin embargo, para potenciar estos centros de negocios es preciso establecer una serie de condiciones estratégicas que no se limitan a la creación del espacio urbano necesario. También dependen de la red e infraestructuras de comunicaciones, telecomunicaciones, servicios avanzados, edificios de oficinas, centros tecnológicos e instituciones educativas, conectando directamente la planificación sectorial y la especial. Además, la competitividad del territorio dependerá asimismo del funcionamiento eficiente del sistema urbano-regional especialmente en cuanto a movilidad y servicios básicos, la cualificación de los recursos humanos, la definición de un proyecto de ciudad (o de región), la gobernabilidad del territorio basada en la cohesión social y la participación cívica (Borja, J. y Castells, M., 1997: 183)[355].

La recalificación del suelo es una herramienta que puede beneficiar este tipo de soluciones. Sin embargo, esta sólo viene de la mano de la revisión del Plan General vigente. Por tanto, hay que tener en cuenta el orden cronológico de los planes, a veces la planificación estratégica se realiza antes que el planeamiento o viceversa, o en otras ocasiones no se cuentan con los recursos financieros o técnicos para realizar alguno de estos proyectos. En todo caso, debe concebirse de modo convergente la distribución y organización del suelo con las perspectivas de desarrollo que se pretenda viabilizar, para luego proceder a clasificar y calificar el suelo en función de esos objetivos y ejes con el fin de utilizar el planeamiento para contribuir a la dinamización territorial.

De lograrse dicha coordinación, el planeamiento urbano puede ser una vía para dotar de una mayor efectividad a las directrices estratégicas, ya que al incorporarlas podría otorgarles carácter normativo y contribuir a su implementación (Pujadas, R. y Font, J. 1998: 23).

Como se puede observar, los planteamientos realizados son plenamente coherentes con la ETE que, como ya se expuso en el epígrafe 4.4.1, ha hecho aportaciones significativas. Es por ello que, de acuerdo con Mora Aliseda, J. y Pimienta Muñiz, M. (1996-2003: 703) es importante destacar el carácter

[355] También puede verse Pascual Ruiz-Valdepeñas, H. y García Cuesta, J.L., 2008:18-19, 21.

orientador de la ETE, que debe servir de referencia básica para la ordenación del territorio en todos los niveles[356], debido a la coherencia que mantiene a nivel general y estratégico.

Los planes y acciones de esta naturaleza no pueden implementar por sí solos estos objetivos debido a su carácter indicativo. Sin embargo, lo que resulta viable es elaborar un planeamiento que haga suyas estas estrategias y las materialice. De hecho, éstas pueden constituir un referente bastante claro para planificar el desarrollo local. Y de ese modo buscar la convergencia entre planeamiento urbanístico y este tipo de planificación para conformar una propuesta de desarrollo urbano estratégico como proyecto inclusivo. El cual, a su vez, se enmarque en un sistema territorial policéntrico y complejo. Por tanto, en este sentido la ETE también puede servir de guía en la actuación de la Administración local para insertar el municipio en el territorio, y llevar a cabo planes supramunicipales que generen complementariedades, más que competencia, entre ciudades-empresas.

Según Solís Trapero, E., y Troitiño Vinuesa, M.A., (2012:156) este tipo flujos entre ciudades estaría vinculado más con la idea de sistema territorial policéntrico que con una ciudad aislada o con relaciones netamente jerárquicas, adjudicando un sentido multidireccional a dichos flujos. En consecuencia, en este tipo de sistema se evidencian procesos de especialización y complementariedad.

En línea con ello, resulta conveniente establecer redes de ciudades que formen parte de un mismo proyecto de desarrollo, implicando un programa común entre varios municipios y propiciando que la planificación física de éstos siga un camino convergente. Este proceso va de la mano de la implementación de corredores territoriales, o sea, del emplazamiento físico de las infraestructuras a lo largo de los ejes de desarrollo previstos en dichas estrategias de convergencia. La creación de estos corredores implica normalmente “la previsión de las reservas de suelo necesarias para concentrar las diferentes infraestructuras lineales: viarias, ferroviarias, telecomunicaciones, gaseoductos, etc.”; repercutiendo en la interconexión de los distintos territorios implicados (Pujadas, R. y Font, J. 1998: 217). La conectividad territorial es un elemento fundamental en el establecimiento de la red de ciudades para la consecución de su competitividad (Borja, J. y Castells, M. 1997: 31-32). Toda

[356] Entendiendo la ordenación del territorio en sentido amplio e incluyendo en esta a la planificación física del municipio, Pujadas, R. y Font, J. 1998: 13.

vez que, el transporte constituye un elemento vertebrador del territorio, “potenciando las relaciones entre los nodos e integrando el tejido productivo”, ya que conecta “las áreas de producción con los mercados de consumo de bienes y servicios” (Márquez Domínguez J.A., 2011: 339).

Podría pensarse que esta opción limitaría la libertad de elección del modelo territorial por parte de la administración competente, al elaborar un planeamiento que siga las prescripciones de la estrategia común entre los territorios implicados, lo que atentaría contra su potestad discrecional. No obstante, dicha convergencia marcaría las pautas para calificar el suelo y determinar sus usos e intensidades en función de las ventajas competitivas de la red, o redes, favoreciendo las sinergias y evitando contradicciones entre sus integrantes.

Además, no podemos olvidar que tanto la planificación estratégica local como el planeamiento urbano son competencia municipal, así que tanto la una como la otra vincularían a los mismos entes. Esto significa que no se produce atentado alguno contra la potestad discrecional de la Administración, pues ya se proyecta el modelo territorial a seguir en el planeamiento desde el momento en que se diseña el plan estratégico que marca tales pautas de convergencia intermunicipal. Por tanto, el planeamiento urbano podría seguir las líneas determinadas por la propia Administración al formar parte de una estrategia de desarrollo supramunicipal. En consecuencia, no deben existir incongruencias ya que es la misma Administración Pública la protagonista de ambos planes. También es importante el hecho de que serían los mismos agentes (públicos y privados) involucrados en ambas planificaciones los que intervendrían y colaborarían en ellas. Por tanto, sería incoherente que mantuviesen un criterio en una planificación y otro criterio en la otra. La participación de los diferentes actores sociales en el desarrollo territorial permite obtener sinergias, las cuales son posibles de estructurar físicamente de modo más consensuado y coordinado si enfocamos el planeamiento urbano no como una distribución física de espacios y una regulación del uso del suelo, sino como la distribución estructural de lo que constituye la base territorial del modelo de desarrollo que se persigue.

Es evidente que la realidad material va a condicionar cualquier tipo de planificación. De ahí que, sería deseable, se haga un diagnóstico y se trace una estrategia de desarrollo que marque el crecimiento de la urbe y sea el referente de los esfuerzos en materia urbanística. El futuro de la comunidad

depende en gran medida de las Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades del territorio. Lo que hagamos con ellas para conseguir mejores lugares donde vivir es nuestra responsabilidad como sociedad. No podemos disociar urbanismo y desarrollo. El vínculo entre progreso y crecimiento urbano es demasiado fuerte como para no pensar en sus consecuencias.

Marques, C.A. (2012b) planteaba que las ciudades podían ser parte del problema, pero también parte de la solución. Todo está sujeto a la manera en que decidamos hacer las cosas. La experiencia hace que se tome consciencia de que estas actuaciones se enmarcan en la puesta en práctica de una forma de razón técnica para adaptar el entorno natural a los requerimientos de la vida humana. El Plan, muestra de esa capacidad de adaptación al entorno, determina las directrices de ordenación municipal, estableciendo previsiones sobre el emplazamiento de los centros de producción y de residencia del modo conveniente para la mejor distribución de la población. Con este fin, la ciudad y el municipio en su conjunto se planifica en base a ciertos criterios que presuponen un crecimiento urbano racional; y es precisamente la Administración, al hacerlo, la encargada de implementar una estrategia de desarrollo urbano equitativo y sostenible que garantice la calidad de vida de los ciudadanos. En consecuencia, los planeamientos deben cubrir, técnica y estratégicamente, las expectativas de progreso de los ciudadanos afectados por dichos instrumentos. Parafraseando a Jurado Almonte, J.M. (2011) la planificación urbana puede generar conflictos, pero también nos ofrece oportunidades.

CAPÍTULO 6. DELIMITACIÓN Y JUSTIFICACIÓN DE LAS VARIABLES DEL INTERÉS GENERAL. LAS CIUDADES MEDIAS OBJETO DE ESTUDIO

6.1. Delimitación y justificación de las variables del Interés General

Tras los estudios desarrollados para definir cuál es el contenido de los intereses generales, así como su posible materialización en el planeamiento, en los próximos capítulos realizaremos un examen de dos planeamientos de ámbitos geográficos y políticos diferentes[357]. Su finalidad es comprobar si –más allá de los discursos político-administrativos– las determinaciones de dichos instrumentos responden, y en qué grado lo hacen, al interés ciudadano.

El carácter axiológico de los intereses generales pudo ser contrastado en los epígrafes 5.3.1 y 5.3.2. En los sucesivos epígrafes 5.4 y 5.5 expusimos las formas en que se puede observar su materialización en el planeamiento urbanístico, así como la posibilidad de emergencia del bien común (como una propiedad del sistema que garantice su realización). Por tanto, procederemos a efectuar el comentado análisis con la finalidad de proporcionar otra forma de contrastación de nuestra hipótesis. Con este fin examinaremos las situaciones descritas en los respectivos diagnósticos territoriales –los cuales justifican las decisiones de ordenación– y las confrontaremos con las determinaciones del Plan en relación a lo que consideramos como intereses generales. Es importante destacar que, de acuerdo al objeto de la presente investigación, lo que se examinará será el grado de realización de los elementos axiológicos que componen dichos intereses. Por consiguiente, los planeamientos se van a analizar de acuerdo a los citados intereses, los cuales se materializan en decisiones técnicas. Es decir, las disposiciones del planeamiento deben tomar como justificación el interés general para fundamentar cada decisión, y no sólo aquellos criterios que satisfagan de modo eficaz cualquier carencia territorial[358].

[357] Plan General de Ordenación Urbana de Huelva (España) y Plan General de Ordenamiento Territorial y Urbano de San Antonio de los Baños (Cuba).

[358] Las diferencias entre justificar las decisiones, contenidas en el planeamiento, con criterios técnicos o criterios ético-axiológicos desde un enfoque sistémico (intereses generales) han sido expuestas en los epígrafes precedentes.

6.1.1. Delimitación de las variables

Para realizar el referido análisis hemos utilizado aquellos datos recogidos en el diagnóstico de los respectivos planeamientos y plasmados en sus Memorias de Información (en adelante MI). Es importante hacer notar que las determinaciones del desarrollo urbanístico previsto, contenidas en la ordenación del suelo municipal, no se refieren a hechos, sino a proyecciones que tienen carácter obligatorio en su cumplimiento, cuya naturaleza es normativa o conceptual. De este modo, su carácter material sólo lo alcanzarán con la gestión o ejecución del planeamiento y la correspondiente urbanización del territorio. En este aspecto es muy importante señalar que nuestro objeto no es verificar el estado del territorio, ni su evolución, sino la coherencia de las decisiones administrativas con los intereses generales y sus posibles consecuencias para el municipio.

No obstante, podrían utilizarse los criterios que proponemos como contenido del Interés General (en adelante IG) para examinar los planeamientos que haya tenido un municipio a lo largo de un período de tiempo determinado. Evaluar su estado en cada momento y sus respectivas determinaciones. Y de este modo conocer la tendencia de los planeamientos urbanísticos en la realización de los intereses generales. Información que, contrastada con estudios de percepción, podría explicar en cierta medida el grado de satisfacción de la población con su ciudad. Sin perder de vista que habría que tener en cuenta también los cambios normativos, acontecimientos naturales, económicos y sociales, etc., que condicionan la transformación territorial.

Este apartado va dedicado a establecer las pautas en el correspondiente análisis de los planeamientos en los próximos capítulos, así como su control. Para ello definiremos las variables categóricas dependientes (interés general y bien común) por ser aquellas que ofrecen alguna dificultad.

La variable *interés general* contiene otras variables categóricas que serán examinadas. Y éstas van a representar distintos valores sociales que dotan de contenido a los intereses generales concretos. También procederemos a la justificación de las variables (epígrafes 6.1.2-6.1.5) que van a concretar y describir el estado de realización de aquellos valores sociales a reconocer en el diagnóstico y sus respectivas mejoras contenidas en las

determinaciones del Plan. A su vez, para elaborar dichas variables se extraerá la información de los planeamientos.

Sin embargo, al partir de un enfoque sistémico en la planificación urbanística, no podemos limitarnos a comprobar la materialización por separado de los distintos valores sociales. También debemos estudiar la interrelación existente entre estos valores en el planeamiento. De no reconocer la reciprocidad de las relaciones se incurre en la identificación del interés general con la agregación de diversos intereses. Como ha quedado expuesto, resulta muy importante comprobar la proporcionalidad de las decisiones en función del estado municipal buscando la optimización de los valores para que ninguno resulte completamente sacrificado. De ello se deriva que, por ejemplo, si un municipio cuenta con suelo suficiente para satisfacer determinado valor social o interés concreto, entonces no tiene necesidad de destinar más suelo al uso relacionado a este valor. Por tanto, de hacerse, se estaría sacrificando injustificadamente un valor por otro.

El bienestar está asociado a varios factores[359], y cada uno de ellos puede identificarse con un valor social y reconocerse como distintos intereses generales concretos, pero la realización individual de estos no implica la consecución generalizada de la calidad de vida. Por tanto, puede reconocerse su optimización como el interés general. Es por ello que puede sostenerse que el bienestar está relacionado con la construcción integradora y optimizada de una pluralidad de valores sociales. Ahora bien, en relación al tema que nos ocupa, el bien común sería la propiedad emergente[360] del sistema producto de la materialización optimizada de los intereses generales en el planeamiento; y sería directamente proporcional a la realización del interés general en la planificación urbanística. O sea, a mayor realización del interés general el bien común será más acentuado.

En cuanto a las definiciones necesarias para nuestro análisis se corresponden con:

- Bien Común: *propiedad emergente* del sistema, producto de la materialización optimizada de los intereses generales en el planeamiento.
- Interés general: síntesis o concreción, *optimizada*, en el planeamiento de los *distintos* intereses generales.

[359] Por ejemplo desarrollo económico, seguridad, sostenibilidad ambiental, libertad, igualdad, participación ciudadana, etc.
[360] No podemos olvidar que la emergencia es una categoría gnoseológica, no ontológica.

- Intereses generales: *pluralidad* de valores sociales *concretos* a realizar en el planeamiento.
- Valores sociales: conjunto de bienes o relaciones juzgadas positivamente por la sociedad y que van a reconocerse como tal por los estudios científicos y ordenamientos jurídicos.

No resulta ocioso reiterar que nuestro objetivo no es valorar técnicamente en profundidad las disposiciones de los respectivos planeamientos. Toda vez que se presume que se ajustan a la técnica y sus determinaciones son legales[361]. De lo contrario dichos instrumentos no se deberían haber aprobado con vistas a intervenir en los territorios o municipios correspondientes. Por tanto, lo que nos proponemos es evaluar éticamente las decisiones contenidas en los planes[362]. O sea, teniendo en cuenta que sostenemos que el interés general es la concreción de una multiplicidad de valores sociales, entonces nos proponemos constatar si los planeamientos tomaron en cuenta o no dichos valores y, consecuentemente, si se provee suelo para su realización. Esto lleva consigo la posibilidad que las disposiciones de los planes coincidan o no con los valores sociales tomados como referentes. Por ende, aunque los planes cumplan con las disposiciones técnicas y legales (positivismo), puede que respondan o no al IG (según nuestra posición). Toda vez que, puede que desde la Administración actuante se asuma que son correctos, pero con nuestro análisis pretendemos comprobar si se ajustan o no a los valores sociales de interés general.

De los valores sociales hemos seleccionado cuatro, y serán considerados como variables (categóricas) a analizar para evaluar la intensidad y materialización de los intereses generales en el planeamiento. Dicha evaluación se hará tras extraer la información de los datos que describen el estado territorial. Con este fin utilizaremos cuatro variables (específicas y materiales). De ello resultará un análisis de un total de dieciséis elementos a

[361] Esta presunción es nuestra y admite pruebas que demuestren lo contrario.

[362] Este asunto se muestra complejo y tiene consecuencias jurídicas dispares. Si la concepción del derecho que subyace en la interpretación de la norma urbanística es formal-positivista, entonces las implicaciones éticas no tendrán relevancia en la intervención del territorio municipal. Posición que cuestionamos y de la cual discrepamos a lo largo de la presente tesis. En cambio, si la concepción que subyace a la norma urbanística es realista-sistémica como la que defendemos en el presente trabajo, entonces las distinciones éticas en cuanto al sentido de las determinaciones del Plan no tendrán el mismo valor ni las mismas implicaciones jurídicas. Con lo cual, a raíz de ello, puede llegarse a un mayor control de la discrecionalidad administrativa y comprobarse que el respeto a los valores sociales si gozan de positivización y por tanto son de obligatorio cumplimiento.

valorar (cuatro variables concretas para cada una de las cuatro variables categóricas) y sus respectivas proyecciones, lo que nos permitirá realizar un estudio ilustrativo. Consideramos que aquellas variables que han sido seleccionadas resultan satisfactorias en vistas a obtener una simplificación de lo que pretendemos exponer. Ya que estimamos que los resultados de un análisis con mayor información no deben alterar sustancialmente aquellos a los que podemos llegar en este momento. Toda vez que la relación entre las variables[363] seleccionadas es constante. Sin embargo, es cierto que mientras más variables y datos utilicemos más fiables serán los resultados. En este sentido, los valores sociales (variables categóricas) seleccionados son:

a) Desarrollo económico

b) Sostenibilidad ambiental

c) Igualdad

d) Participación ciudadana

Estas variables contienen información sobre la realidad local y dicha información la obtendremos de los propios planes. Éstas estarán compuestas por cuatro variables materiales básicas. De este modo el valor numérico de las variables categóricas será la suma de los valores individuales de cada variable específica, los cuales estarán asociados a la distribución de suelo con fines de satisfacer el interés general. Así tenemos la siguiente relación de variables:

a) Desarrollo económico (variable categórica)

Variables específicas materiales:

- Uso industrial, terciario, agrícola y ganadero (según el caso)
- Uso destinado a viveros de empresas y empresas de innovación e investigación
- Uso residencial
- Uso mixto

b) Sostenibilidad ambiental (variable categórica)

Variables específicas materiales:

- La calidad del aire
- La calidad de las aguas
- Creación y/o conservación de espacios verdes urbanos
- Creación y/o conservación de espacios protegidos

[363] Categóricas y específicas o materiales.

c) Igualdad (variable categórica)

Variables específicas materiales:

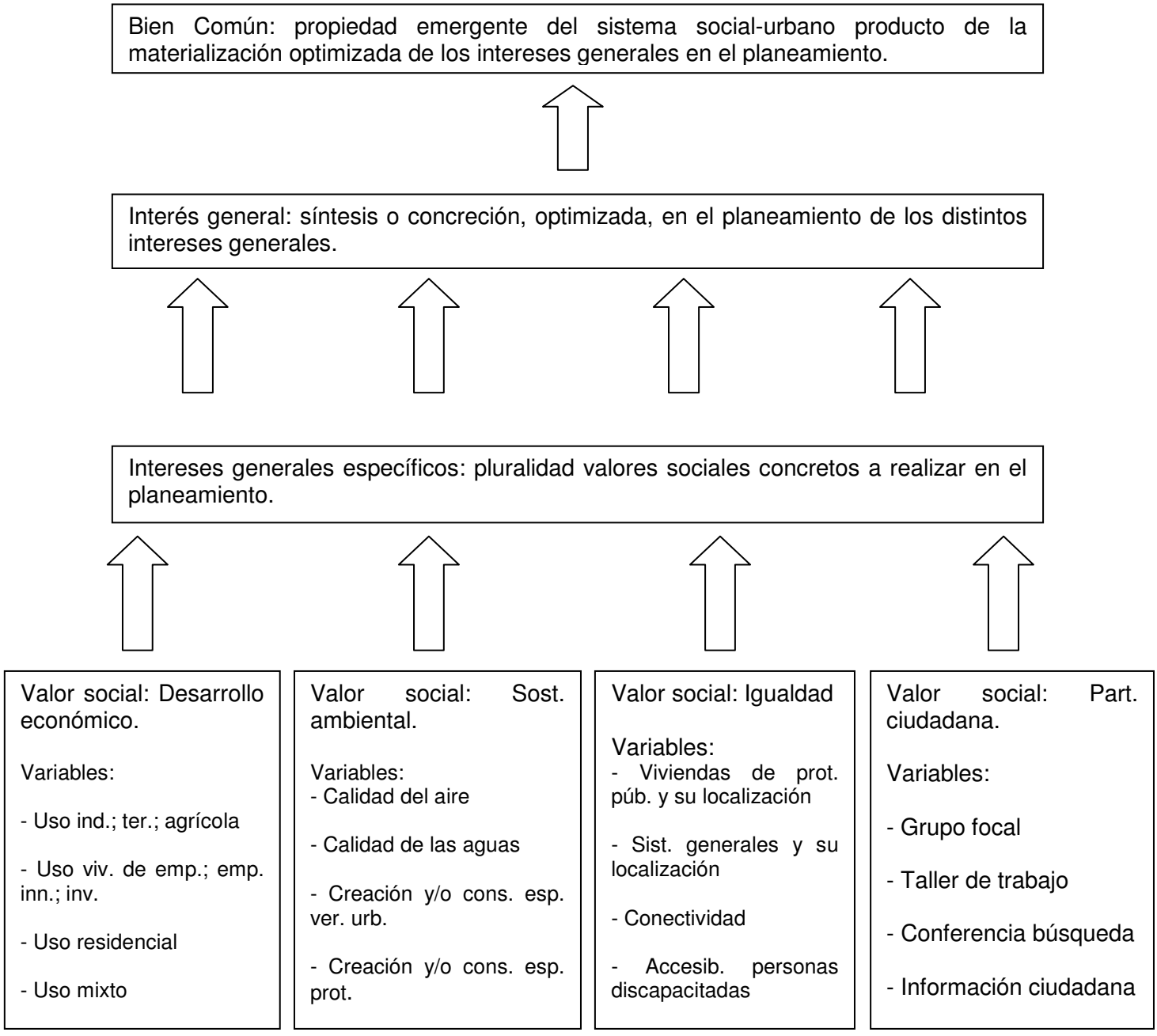
- Viviendas de protección pública y su localización
- Sistemas generales y su localización
- Conectividad
- Accesibilidad de personas discapacitadas

d) Participación ciudadana (variable categórica)

Variables específicas materiales:

- Grupo focal
- Taller de trabajo
- Conferencia de búsqueda
- Información ciudadana

Figura 6.1: Esquema conceptual de los intereses generales y el bien común.



- Valor social: variable categórica.
- Desarrollo económico: Uso ind.: uso industrial; ter.: uso terciario; ag.: uso agrícola y ganadero; uso viv., de emp.: uso destinado a viveros de empresas; uso emp., inn.: uso destinado a empresas de innovación; uso inv.: uso destinado a investigación.
- Sostenibilidad ambiental (Sost. ambiental): Creación y/o cons. esp. ver. urb.: creación y/o conservación de espacios verdes urbanos; creación y/o cons. esp. prot.: creación y/o conservación de espacios protegidos.
- Igualdad: Viviendas de prot. púb. y su localización: viviendas de protección pública y su localización; sist. generales y su localización: sistemas generales y su localización; Accesib. personas discapacitadas: accesibilidad de personas discapacitadas.
-Participación ciudadana (Part. ciudadana): Conferencia búsqueda: conferencia de búsqueda.

6.1.2. Justificación de la selección de las variables del Desarrollo económico

Cuando se habla de desarrollo económico se hace alusión a varios aspectos muy concretos y estrechamente interrelacionados: crecimiento económico, lucha contra la pobreza y la exclusión social y redistribución equitativa de la renta per cápita. No obstante, en nuestro caso, debemos valorar cómo se pueden viabilizar estos objetivos a través de la planificación urbana. Como expusimos en apartados precedentes[364], consideramos necesario vincular la planificación física municipal a las estrategias de desarrollo local como canal de concreción de estos objetivos. Debido a ello nuestra investigación va a partir de dichos presupuestos para realizar el análisis correspondiente.

En este sentido se valorará la coherencia entre el estado territorial y las determinaciones del Plan. Para ello se debe utilizar el diagnóstico del territorio como presupuesto de dichas decisiones. Como expone Precedo Ledo, A. (1996:33) es necesario analizar el potencial y las características de las empresas a que se haya destinado la oferta de suelo. Así como la diversificación de la oferta, en función de adaptarla a la variedad de segmentos potenciales de mercado y tejido productivo local. Según el propio autor (Precedo Ledo, A., 1996:33-34) los segmentos están constituidos por las empresas preexistentes o de reciente creación. Asimismo es conveniente la provisión de suelo para la creación de empresas nuevas basadas en su potencial de innovación, sean locales o no. Es importante destinar espacios al establecimiento de "viveros de empresas, centros de empresas de innovación, u otros semejantes" (Precedo Ledo, A., 1996:34). Otro segmento a explorar es el exógeno, empresas nacionales o multinacionales. A estos elementos agregamos otro, relativo a la estructuración de estrategias de cooperación y desarrollo supramunicipales con el fin de desarrollar los recursos endógenos.

También resulta significativa la existencia del mercado inmobiliario local como medio de estímulo a la economía municipal. Aunque es muy importante tener en cuenta el no sostener el desarrollo del municipio en este sector, diversificando la economía local y controlando la especulación inmobiliaria. Sobre todo después de las consecuencias de, por ejemplo, la experiencia de la burbuja inmobiliaria española. No obstante, debe planificarse la previsión de

[364] Véase epígrafe 5.5.

uso residencial en coherencia con las perspectivas de crecimiento poblacional. Con respecto a éste tema Vinuesa Angulo, J. y Vidal Domínguez, M.J. (1991:126) consideraban fundamental valorar "los desequilibrios que se producen como consecuencia de la falta de elasticidad de la oferta ante el rápido crecimiento de la demanda". Como se puede observar, este punto se encuentra condicionado por el crecimiento demográfico. Por tanto, ante las expectativas del aumento de la población se debe proveer la cantidad de suelo necesario para cubrir la demanda en potencia. En caso contrario, no se debe incrementar el suelo destinado al uso residencial. En consecuencia, se puede sostener que la cantidad de suelo destinado a dicho uso debe ser directamente proporcional a las expectativas de crecimiento demográfico.

Como último punto es necesario tener en cuenta la distribución de las localizaciones del tejido productivo en coherencia con la distribución de la población. Siempre que la naturaleza de la actividad económica en cuestión sea compatible con el uso residencial, o en caso de incompatibilidad, se busque la accesibilidad física adecuada a través de una conectividad eficiente (también es importante tener en cuenta el sistema de transporte público, aunque al seleccionar las variables nos hayamos decantado por la conectividad). En resumen, de acuerdo al "desarrollo económico" se extraerán los datos relativos a la creación de suelo destinado a:

- Uso industrial, terciario, agrícola y ganadero (según el caso)
- Uso destinado a viveros de empresas y empresas de innovación
- Uso residencial
- Uso mixto

No obstante, también se tendrán en cuenta las estrategias encaminadas a desarrollar el capital social territorial y los instrumentos de gobernanza (*governance*) local.

6.1.3. Justificación de la selección de las variables de la Sostenibilidad ambiental

Cuando abordamos las cuestiones relativas a la sostenibilidad ambiental no podemos olvidar la necesaria conciliación o equilibrio entre desarrollo económico y conservación de los ecosistemas, incluyendo el sistema socio-

urbano. Al respecto, Dos Reis Condesso, F. y Azevedo Condesso, R.A. (2014:5) señalan el mencionado equilibrio como objetivo de una planificación racional generadora de calidad de vida, la cual podría ser llamada resiliente. A estos efectos, y como señala Mora Aliseda, J. (2014), la resiliencia depende de las relaciones entre los sistemas económicos y ecológicos. Donde "los efectos de las actividades antrópicas no rebasen límites ambientales que destruyan o minimicen la diversidad, la complejidad y las funciones propias de los ecosistemas prístinos o transformados: agro-sistemas o ecosistemas urbanos, donde la estabilidad ecológica no es un estado fácil de definir ni de medir, por lo que es la propia resiliencia de la estructura sistémica la que debe de ser sostenida en el tiempo, para avalar su capacidad de equilibrio y estabilidad a largo plazo, que es lo que se pretende. Por ello, los impactos humanos que claramente reduzcan la estabilidad y su dificultad para volver al estado original han de ser evitados en la medida de lo aconsejable". Situación que cobra cada día mayor importancia, la cual es reconocida desde la doctrina, e incluso y principalmente -por ejemplo- por el vigente texto constitucional español[365], el cual en sus artículos del 45 al 47 regula el llamado bloque ambiental en relación a los usos del suelo[366].

Como resulta obvio, los ecosistemas no tienen el mismo grado de conservación o degradación ni tienen las mismas características. De ahí que no exista una única vía para conseguir una ciudad resiliente. Cada urbe deberá explorar y explotar sus propias oportunidades, y para ello se necesita de un proyecto de ciudad participado (Méndez Gutiérrez del Valle, R., 2013:492). Ahora bien, con el objetivo de propiciar un ambiente resiliente se debe establecer una política de conservación ambiental (coordinada con las políticas de desarrollo económico) que el planeamiento debe poner en práctica al disponer los usos del suelo. En este sentido, la información relativa a la variable categórica que nos ocupa en este apartado la obtendremos de las siguientes variables, las cuales guardan una relación directa con la calidad de vida:

- Calidad del aire[367]
- Calidad de las aguas[368]

[365] También puede consultarse el artículo 27 de la Constitución de la República de Cuba.
[366] Al respecto puede consultarse Vaquer Caballería, M., 2008: 75 y ss.
[367] A través de la reducción del uso innecesario del automóvil o no propiciar el sobredimensionamiento de la industria contaminante.

- Creación de espacios libres/verdes urbanos
- Creación de espacios protegidos o conservar los existentes

6.1.4. Justificación de la selección de las variables de la Igualdad

La igualdad es considerada un valor superior en la Constitución Española de 1978, lo cual la dota de una relevancia bastante peculiar. También resulta un valor en alta estima en los demás textos constitucionales utilizados en este trabajo (véase epígrafe 5.3.2). Este reconocimiento la dota, en cierta medida, de una naturaleza referencial a la hora de materializar los demás valores. La cuestión surge entonces por saber qué se entiende por igualdad en el planeamiento.

La igualdad es entendida, sobre todo, como exclusión de la discriminación y derecho a la diferencia (Balaguer Callejón, F., 2005:86-90)[369]; y en el ámbito específico de la planificación urbanística se concreta a través de la distribución equitativa de las infraestructuras, movilidad, servicios básicos tradicionales y las nuevas infraestructuras del conocimiento. De este modo, la equidad[370] se asocia a la accesibilidad (Collado Curiel, J.C., 2004:303). Dentro de ésta, las variables "conectividad y transporte" son de vital importancia para la movilidad. Sin embargo, al tener que escoger entre ambas hemos preferido utilizar la conectividad por presentar, debido a su naturaleza, una mayor vinculación al uso del suelo.

No obstante, la accesibilidad es asociada además a distintas esferas en el sistema social-urbano, aunque condicionados en gran medida por componentes espaciales, temporales y el transporte[371]. Como refieren Cerda Troncoso, J. y Marmolejo Duarte, C. (2010:7) la estructura física de la ciudad juega un papel fundamental en la movilidad, condicionándola. Sin embargo, la posibilidad de acceso condiciona la localización de las distintas funciones urbanas[372]. De ahí que en la política de desarrollo urbano sea importante la

[368] No propiciar la localización de la industria contaminante y sus vertimientos a los ríos y demás cauces fluviales, y tampoco al mar. En caso de instalarse este tipo de industria en el municipio se debe exigir como condición la gestión correcta de dichos residuos.
[369] Véase también Pérez Royo, J., 2002, Lección 11.
[370] Como igualdad.
[371] Al respecto puede verse Cerda Troncoso, J. y Marmolejo Duarte, C., 2010:7-9.
[372] Según Cerda Troncoso, J. y Marmolejo Duarte, C., 2010:8, "la función puede definirse como: el conjunto actividades que se influyen entre sí regularmente por medio de relaciones que hacen posible que el sistema social continúe operando. Función es, por tanto, el equivalente de actividad". Sin embargo no debe confundirse función y funcionalidad. De acuerdo con los

localización accesible de las distintas actividades[373] para estimular el desarrollo económico, además que éste se encuentre al alcance de toda la población, la cual se beneficia de una movilidad fácil. Como se puede apreciar, la accesibilidad también depende de la movilidad de la población acortando las distancias y disminuyendo los tiempos de los desplazamientos.

En este sentido, es importante la planificación de ciudades compactas y peatonalizadas, con algún(os) subcentro(s), así como la utilización de usos mixtos y una buena infraestructura de comunicación. Algunos de sus resultados serían la disminución de la contaminación ambiental y de los tiempos de desplazamiento, minimizando los esfuerzos para trasladarse hasta los distintos centros y/o subcentros desde diferentes extremos del territorio municipal. Con esto también se facilitaría el acceso a múltiples actividades y servicios reordenando la localización de las fuentes de empleo, centros de salud, educacionales, etc. Con respecto a estos planteamientos existe cierta relación[374] entre la accesibilidad y la ocupación de suelo municipal de manera morfológicamente continua y en coherencia con la jerarquía funcional de la ciudad. Cerda Troncoso, J. y Marmolejo Duarte, C. (2010:9) señalaban que "el potencial de urbanización de un territorio (preferentemente en la función residencial) depende del nivel de funcionalidad urbana del mismo. Dicho de otro modo, depende de la probabilidad de acceder, desde ese territorio, a las distintas centralidades funcionales (actividades) que presenta la ciudad y que proveen de servicios y productos a la población de dicho territorio"[375].

No obstante, consideramos atinado sumar a la concepción equitativa que debe estructurar el planeamiento, aquella visión de igualdad que ha sido puesta de manifiesto. Ya que dicho valor constituye un referente (sobre todo por ser un mandato constitucional) a la hora de concretar las determinaciones del Plan, y también un valor de gran trascendencia a materializar. En este

---

propios autores (2010:9) "la funcionalidad urbana es la interacción que se genera entre las partes de la ciudad, para satisfacer las necesidades de los residentes y de las actividades localizadas. Así, la estructura urbana está compuesta, al menos, por funciones (nodos) y funcionalidades (relaciones)". De este modo, "los nodos más centrales suelen concentrar funciones, que unidas al nivel de acceso (facilidad de paso o de viaje) de la red de interacción, genera jerarquías o niveles distintos de funcionalidad para distintos territorios (posibilidad de funcionar)", Cerda Troncoso, J. y Marmolejo Duarte, C., 2010:9.

[373] "Las actividades pueden ser de tipo administrativo, comercial, industrial, turístico, de manera que cada centralidad (punto de buena conexión) puede concentrar una o varias actividades" Cerda Troncoso, J. y Marmolejo Duarte, C., 2010:8.

[374] Dicha relación está condicionada por las decisiones administrativas, la titularidad del suelo, etc. Al respecto puede verse Cerda Troncoso, J. y Marmolejo Duarte, C., 2010:9.

[375] A ello se le ha llamado "probabilidad funcional de un territorio". Véase Cerda Troncoso, J. y Marmolejo Duarte, C., 2010:9.

sentido, y siguiendo a Marques, C. A. (2012a:106-108), es importante que las administraciones diseñen medidas para garantizar la igualdad en el acceso a la vivienda con fines redistributivos y de protección de las personas desfavorecidas. Pero también juega un importante papel la localización de dichas viviendas, con el fin de no crear barrios cuyo signo de identidad sea los bajos ingresos.

También es importante reconocer como uno de los puntos importantes de la accesibilidad el relativo a la movilidad de las personas con dificultades, como pueden ser los discapacitados, ancianos y niños. Por ello, el planeamiento urbanístico debe comprender una estrategia para facilitar la movilidad peatonal de las personas con este tipo de dificultades, favoreciendo un ambiente físico accesible. Con este fin es imprescindible eliminar las barreras urbanísticas en las zonas peatonales y espacios públicos, velar por una apropiada anchura de las aceras, por su estado de conservación e incorporación de rampas o eliminación de obstáculos en las mismas. Asimismo es importante tener en cuenta las condiciones topológicas del terreno para evitar problemas estructurales derivados de cambios de nivel o pendientes excesivas. Teniendo en cuenta lo expuesto, la presente variable categórica será evaluada a raíz de la información que se podrá extraer de las siguientes variables[376]:

- Viviendas de protección pública y su localización[377]
- Sistemas generales y su localización
- Conectividad
- Accesibilidad de personas discapacitadas

[376] Existen varios métodos para medir la accesibilidad, sin embargo, no pretendemos medirla de acuerdo a ellos, pues su utilización depende de la realidad territorial, topología, teoría a la que se afilie el equipo redactor (teoría de redes por ejemplo), modelos de transporte o uso del suelo, localización, etc. Además de que dichos métodos no incluyen algunos de los aspectos que consideramos importantes. En realidad nos limitaremos a valorar si la administración tomó en cuenta los problemas de accesibilidad y si les ofreció solución. Sobre la diversidad de métodos para medirla, así como los distintos tipos de accesibilidad que estos métodos estudian, puede consultarse Cerda Troncoso, J. y Marmolejo Duarte, C., 2010:8. Sobre la polisemia del término "accesibilidad" también puede consultarse Santos y Ganges, L. y Rivas Sanz, J.L., 2008:18 y ss.

[377] Por ejemplo, creación de suelo para viviendas de protección oficial, u otra medida cualquiera que permita el acceso a la vivienda.

6.1.5. Justificación de la selección de las variables de la Participación ciudadana

Ante cualquier tipo de análisis sobre la planificación de la ciudad, uno de los puntos esenciales sobre los que no debería existir ningún tipo de discusión ni dudas es el relativo a la participación ciudadana. Como resulta obvio, es la población la acreedora de los servicios cuya prestación constituye la tarea fundamental de la Administración pública. Son los ciudadanos los moradores de la localidad, a ellos van encaminados los esfuerzos por el progreso del territorio. No existe un desarrollo ni crecimiento urbano *per se*, y deben ser los habitantes del municipio los más interesados en la planificación y ordenación del espacio.

En consecuencia, se debe priorizar el empoderamiento ciudadano para potenciar el resultado conveniente de la planificación[378], así como la posibilidad de negociar las soluciones con el objetivo de viabilizar la implicación de los actores locales. Y de este modo construir y desarrollar la ciudad de abajo hacia arriba, y no desde los mandatos guiados por la jerarquía administrativa y posiciones alejadas de la realidad territorial. Para Boira Maiques, J.V. (2003:326) "el gobierno de la ciudad debería aceptar que la ciudad es de los ciudadanos y está cargada de valores que pueden escaparse a la unidimensional visión del espacio". Por lo tanto, entendemos por participación ciudadana el trabajo colectivo de un grupo de personas para definir una estrategia de desarrollo urbano común. En la cual converjan diferentes posturas ciudadanas, técnicas e institucionales. Los habitantes de un territorio pueden aportar información fundamental en el proceso de diagnóstico, así como en torno a las posibles soluciones o alternativas viables a los problemas territoriales. De este modo se reconoce una construcción participada del desarrollo urbano local en vez de concebir a los ciudadanos como consumidores o receptores pasivos de un modelo territorial (Acuña Johnson, T. y Sabatini Downey, F., 2010:12-13). Ahora bien, todo proyecto tiene sus peculiaridades. Debido a ello cada uno requerirá de un proceso participativo diferente y de la aplicación de determinadas técnicas en coherencia con su realidad particular y los objetivos que se persiguen. Existe un conjunto de herramientas que pueden ser útiles para conformar dichos procesos y sus posibilidades deberán ser contextualizadas y combinadas entre sí de acuerdo

[378] Sobre empoderamiento y desarrollo puede verse Villalba, U., 2013.

al proyecto en cuestión y sus etapas de desarrollo (Acuña Johnson, T. y Sabatini Downey, F., 2010:22).

En este sentido, Dos Reis Condesso, F. y Azevedo Condesso, R.A. (2014:17-20) señalaban que la participación ciudadana en la planificación urbanística debe transcurrir, fundamentalmente, por el acceso a la información y a la intervención en los procedimientos de planificación, con el fin de salvaguardar los intereses ciudadanos y alejarse de cualquier tipo de planificación autocrática. Por tanto, consideramos esenciales una serie de actuaciones a realizar en la planificación urbanística y que arrojan información sobre el grado de participación en el planeamiento. Nos referimos a:

- Grupo focal[379]
- Taller de trabajo[380]
- Conferencia de búsqueda[381]
- Información ciudadana[382]

[379] Esta técnica permite obtener ideas generales de una comunidad sobre un tema y conocer sus problemas. Para crear un grupo focal (o varios) se contacta entre 6 y 12 personas de un mismo grupo de interés (por ejemplo: empresarios, ambientalistas, vecinos relacionados directamente o indirectamente con un tema o materia, etc.) para conversar entre una y dos horas sobre un temario de no más de ocho materias. Para mayor profundidad puede consultarse Acuña Johnson, T. y Sabatini Downey, F., 2010:33.

[380] "Corresponde a una reunión estructurada en torno a un tema específico a resolver, con un tiempo determinado de duración y con objetivos a lograr dentro de ese marco, evitando discusiones no productivas. Para esto, se invita a un número limitado de participantes a conversar, intercambiar ideas, discutir, respecto de un tema previamente fijado, estableciéndose los objetivos a lograr dentro del tema de discusión: consensos, equilibrio de intereses, posibles soluciones a un problema, etc. La idea es articular en la reunión las visiones de los distintos grupos de interés más los aportes de los profesionales/ técnicos, para llegar a acuerdos o posibles soluciones viables" Acuña Johnson, T. y Sabatini Downey, F., 2010:33-34

[381] Con la aplicación de esta técnica se busca que la comunidad participe y debata "sobre ideas acerca del presente y futuro del territorio que habita. De esta manera, se generan los escenarios más deseables y factibles que vislumbran para su territorio. A través de un ejercicio, distinguen entre *futuro probable y futuro deseable*, en el primer caso se logra una proyección de lo que ocurriría si no se realiza ninguna intervención en el territorio, mientras que en el segundo caso, el futuro deseable corresponde a las transformaciones que la comunidad aspira o sueña se realicen en éste.

Ello genera una visión a largo plazo sobre las principales necesidades y problemas a solucionar. También, genera un conjunto articulado de objetivos, así como planes de acción coordinados y la asignación de responsabilidades en el tiempo, para alcanzar los objetivos propuestos. En este sentido se trata de una estrategia sumamente práctica y eficaz, ya que la comunidad no solamente es capaz de opinar y "aspirar" a solucionar sus necesidades sino que se involucran de manera directa y adquieren responsabilidades concretas para intervenir en su sector, definiendo una serie de estrategias y acciones que les permita encaminarse hacia el *futuro deseable* y alejarse de los riesgos y problemas del *futuro probable*. Así, se integran a un Plan de Desarrollo de manera reflexiva y activa" Acuña Johnson, T. y Sabatini Downey, F., 2010:34.

[382] Según comenta Ramón Parada sobre la información pública en España, dicha información es la "exposición al público de un proyecto completo plenamente formulado en todas sus partes y un posterior trámite de alegaciones durante el plazo de un mes, alegaciones que se resuelven en la aprobación que corresponda (inicial, provisional y definitiva)" Parada, R., 2007:134. En este sentido reconocemos, por ejemplo, con el propio Parada, Dos Reis

Este tipo de programa participativo puede coadyuvar a realizar el diagnóstico del territorio entre especialistas, agentes locales y la población en general, y así consensuar una estrategia de desarrollo urbano y un proyecto de ciudad. Es importante reconocer que con las medidas que sugerimos no pretendemos agotar la amplia gama de posibilidades que existen sobre la participación. Sólo hemos escogido algunas de las que consideramos importantes y, además, que vienen reconocidas por la legislación como es el caso de la información ciudadana. Por tanto, en caso de constatar en algún planeamiento, durante el análisis correspondiente, otra forma de participación distinta a las mencionadas será tomada en cuenta. Por ejemplo, en Boira Maiques, J.V. (2003) y Acuña Johnson, T. y Sabatini Downey, F. (2010: Capítulo II) podemos encontrar las formas comentadas, y también otras técnicas de participación como pueden ser: casa abierta[383], seminarios o los paneles de expertos. En este caso es esencial determinar entre todos que tipo de desarrollo económico se quiere, que modelo territorial, cuales son los sectores de la población más desfavorecidos, etc. Y, partiendo de ahí, acordar cuál es la estrategia más adecuada para conseguir el desarrollo deseado.

6.2. Las ciudades medias como marco de referencia

Después de abordar qué es el interés general y el bien común, cómo podemos materializarlo y cuantificarlo, en este apartado especificaremos el marco de referencia donde pretendemos analizarlo.

La tendencia generalizada a la planificación urbana, con la finalidad de disfrutar de ciudades sostenibles, equitativas y desarrolladas para brindarle una mayor calidad de vida a la población, puede resultar contradictoria con los problemas que experimentamos en las urbes. Si su transformación es planificada cómo podemos explicar los desaciertos referidos. Los factores que

---

Condesso, F. y Azevedo Condesso, R.A., 2014:17-20 y Boira Maiques, J.V., 2003, entre otros, que esta información es necesaria, pero no es suficiente. Es importante que la administración le haga saber a la población cuáles son las pautas generales sobre las que se puede trabajar para "construir la ciudad", pero en este proceso no se debe prescindir del criterio de los ciudadanos para conocer el estado territorial y formular propuestas.

[383] "Se trata de una sesión abierta a todos quienes deseen participar, en la que se discute sobre alternativas de proyecto ya elaboradas desde la contraparte técnica (aunque a partir del diagnóstico comunitario), para recibir como retroalimentación los comentarios de los vecinos, desde sus intereses y el conocimiento del uso cotidiano. Esta instancia permite valorar las distintas alternativas, corregir y generar un borrador del proyecto final" Acuña Johnson, T. y Sabatini Downey, F., 2010:34.

influyen en el planeamiento, y de los cuales depende en gran medida el resultado del mismo, son múltiples. No obstante, existen autores[384] que hacen hincapié en las dimensiones de las ciudades como uno de esos elementos esenciales, pues no es lo mismo planificar el crecimiento de una ciudad de población millonaria, con una gran extensión territorial e incorporando realidades a veces muy diferentes, que planificar una ciudad media o pequeña, las que presentan una mayor homogeneidad y equilibrio.

Como es evidente, sobre todo en las ciudades de grandes dimensiones, pueden encontrarse modelos urbanos diferentes, los cuales responden a paradigmas distintos producto de épocas distintas también. Por ejemplo, puede que en la misma ciudad descubramos un centro compacto y luego en la periferia de la misma se haya producido una zonificación que provoca la dispersión urbana, lo que trae consigo un gran consumo de suelo, desequilibrios urbanos, segregación social y, por supuesto, consecuencias ambientales. Al respecto apuntaba Sabatini, F. (2013:146) que "la crisis de la planificación urbana tradicional es fácilmente demostrable con la situación que presentan las grandes ciudades". También comentaba el mismo autor que, debido a ello, a pesar de su planificación constante durante décadas, la zonificación ha conducido a la existencia de ciudades aquejadas por males profundos y crecientes, tanto económicos y ambientales como sociales (Sabatini, F. 2013:146).

No obstante, las urbes pequeñas y medianas no cuentan con tales inconvenientes de modo tan acusado, debido, precisamente, a sus tamaños. Estas ciudades presentan una mayor relación entre los espacios que la constituyen, a nivel formal gozan de mayor coherencia, así como en la distribución de usos y aprovechamiento del suelo. En este sentido, Silva Marques da Costa, E., (2000:52) señalaba que "la evolución de los sistemas urbanos refleja las transformaciones en la estructura socio-económica de las regiones", y estos nodos de porte pequeño y mediano son productos del peso relativo que tienen en la estructura socio-económica de sus regiones y, en consecuencia, no han crecido de modo tan descontrolado y desproporcionado como los asentamientos de gran tamaño.

[384] Al respecto pueden consultarse, entre otros, a Andrés López, G., 2008; Bellet Sanfeliu, C. y Llop Torné, J.M., 2004; Feliu Torrent, J., 2007; Ferrão, J., Eduardo Brito Henriques, E., e Oliveira das Neves, A., 1994; Ganau, J. y Vilagrasa, J., 2003; Llop Torné, J.M., y Bellet, C., 2002, Llop Torné, J.M., 1999; Sabatini, F., 2013; Silva Marques da Costa, E., 2000.

Ahora bien, nuestro trabajo depende de lo controlable que pueda resultar el objeto de estudio y, evidentemente, las grandes ciudades cuentan con unas dimensiones que hacen muy difícil dicho control. En este sentido, las ciudades medias son susceptibles de abordarse de modo más efectivo por la planificación urbana debido a la coherencia que existe entre su tamaño, escala espacial y humana y la planificación física. Por ende, sus dimensiones permiten una mayor comprensión del espacio por el planeamiento (Llop Torné, J.M., y Bellet, C., 2002: 17 y Llop Torné, J.M., 1999: 50 y ss.)[385]. Además de contar con una población numerosa pero no excesiva, estando presente la posibilidad de lograr una participación pública y comunicación entre políticos y ciudadanos de modo más directo.

Sin embargo, cuando hablamos de ciudades medias (las cuales son el objeto central de nuestro interés) a qué nos estamos refiriendo. Es necesario, por tanto, precisar qué entendemos por este tipo de urbes[386]. A este respecto se ha apuntado que estos núcleos son razonables en cuanto a su tamaño, ya que no son ni grandes ni pequeños[387]. Luego, enfocarlos de esta manera encierra una ambigüedad un tanto problemática. Como refieren los autores citados, para evitar dicha vaguedad se han utilizado criterios cuantitativos que tratan de precisar y dotar de cierto rigor su tratamiento a la hora de abordarlos, tomando en cuenta sus dimensiones territoriales y demográficas. De ahí que existan diferentes rangos para delimitar lo que podemos entender por una urbe de tamaño medio, los cuales varían en dependencia del contexto en que se apliquen. Según Llop Torné, J.M., y Bellet, C. (2002:14)[388] en Europa, por ejemplo, el rango oscila entre los 20.000 y los 500.000 habitantes, sin embargo, en Argentina es entre los 50.000 y el millón de habitantes. No obstante, aquí también sobrevienen una serie de dudas. Con mucho tino Andrés López, G. (2008[389]) se preguntaba: "¿Podía incluirse en un mismo grupo de núcleos una

[385] No obstante, Llop Torné, J.M., y Bellet, C., 2002:17 señalan que esta afirmación debe ser revisada sobre la base de los diversos tipos de ciudades y planes urbanísticos en su contexto específico.

[386] Sobre las dificultades para su definición puede verse Andrés López, G., 2008; Bellet Sanfeliu, C. y Llop Torné, J.M., 2004; Ferrão, J., Eduardo Brito Henriques, E., e Oliveira das Neves, A., 1994:1124 y ss.; Ganau, J. y Vilagrasa, J., 2003:37; Llop Torné, J.M., y Bellet, C., 2002: 14, Llop Torné, J.M., 1999:42 y ss.; Sabatini, F., 2013:148 y ss.; Silva Marques da Costa, E., 2000: cap. I.

[387] Véase por ejemplo: Bellet Sanfeliu, C. y Llop Torné, J.M., 2004; Ferrão, J., Eduardo Brito Henriques, E., e Oliveira das Neves, A., 1994:1128.

[388] También puede consultarse Llop Torné, J.M., 1999:42 y Somoza Medina, J., 2013:57.

[389] Con respecto a las citas de este trabajo -así como todos aquellos que fueron consultados en Geo Crítica/Scripta Nova. Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. Barcelona: Universidad de Barcelona- es necesario subrayar que dichas publicaciones no cuentan con

pequeña cabecera comarcal de apenas 20.000 habitantes y una capital regional que superase los 200.000? ¿Acaso eran similares los procesos que tenían lugar en ciudades de 100 ó 150.000 habitantes y los que explicaban la dinámica urbana de municipios en los que vivían 30 ó 40.000 personas?" Como resulta evidente, los criterios cuantitativos no resultaron satisfactorios. En consecuencia, se fueron incluyendo otras variables y analizando otros aspectos de naturaleza funcional, por ejemplo, para determinar qué es una ciudad media y qué no lo es. Así, de acuerdo a las características de algunas ciudades y su influencia en su entorno, se comenzó a hablar de ciudades medias e intermedias, estableciendo algunas diferenciaciones entre ambas.

6.2.1. Ciudades medias e intermedias

Llop Torné, J.M. (1999:43-44) señalaba que la naturaleza de la "ciudad media-intermedia no puede definirse sólo por el tamaño de la población. Tan o más importante es el papel y la función que la ciudad juega en su territorio más o menos inmediato, la influencia y relación que ejerce y mantiene en éste y los flujos y relaciones que genera hacia el exterior". En otras palabras, las ciudades intermedias sirven de intermediación entre territorios y funciones dentro de la red urbana.

De este modo, una pluralidad de autores[390] apuntan que este tipo de ciudades están comprendidas en un solo municipio, no forman parte de un área metropolitana y cumplen determinados roles de intermediación[391] o vinculación entre estructuras mayores (ciudades "globales", grandes ciudades y sus respectivas áreas metropolitanas, etc.) y menores (asentamientos rurales situados en sus áreas de influencia) dentro de la red de nodos urbanos. Así,

---

páginas numeradas. Cada texto se presenta como un cuerpo único sin folios que lo dividan, de ahí que al citarlos no se haga referencia al número de página correspondiente en cada caso.

[390] Véase por ejemplo: Andrés López, G., 2008; Ferrão, J., Eduardo Brito Henriques, E., e Oliveira das Neves, A., 1994:1129; Ganau, J. y Vilagrasa, J., 2003:38; Llop Torné, J.M., y Bellet, C., 2002:14; Llop Torné, J.M., 1999:44 y ss.; Méndez, R., Melero, A. y Calatrava, A. 2008:639; Sabatini, F. 2013:148; Somoza Medina, J., 2013:57.

[391] Sobre la intermediación como cualidad típica de estas ciudades matiza Sabatini, F. (2013:148) cuando expone que esta es una cualidad compartida por ciudades de distinto porte. En tal sentido comenta que "nuestras ciudades capitales establecen puentes entre los países y las redes internacionales económicas y políticas que en buena medida toman la forma de redes de ciudades globales. Las ciudades pequeñas en provincias lejanas también median entre la economía, la sociedad y la política rural y la vida que bulle en las que hemos denominado ciudades intermedias, generalmente capitales regionales o estaduales, en cuya esfera de influencia quedan comprendidas las primeras".

éstos cuentan con -o pueden desarrollar- una importante capacidad de vertebración territorial, toda vez que sus funciones y su tamaño les permiten mantener relaciones fluidas con su entorno.

También señalan que las ciudades intermedias constituyen lugares de una relevante interacción social, económica y cultural a nivel regional (sin alcanzar la envergadura de las grandes ciudades por supuesto) por resultar centros distribuidores de bienes y servicios más o menos especializados para un conjunto de población que supera los límites de su localidad. Por tanto, en razón de su tamaño y potencial capacidad de mediar entre los grandes núcleos y las áreas rurales, les permiten, a estas últimas, el acceso a ciertos productos y beneficios asociados al ámbito citadino. De hecho, las ciudades intermedias pueden servir de instrumento para reequilibrar el territorio. Según los propios autores, son núcleos urbanos más fácilmente gobernables y gestionables, así como pueden permitir una mayor participación ciudadana en el gobierno y gestión de la ciudad. Asimismo, convienen en que dichos centros pueden ser el emplazamiento de instituciones públicas de la administración (por ejemplo en el caso de las cabeceras provinciales). Otros rasgos que identifican a este tipo de urbes es que presentan una menor conflictividad social y, en consecuencia, gozan de mayor grado de seguridad ciudadana en relación a los grandes núcleos. No obstante, dichas localidades también están caracterizadas por una menor competitividad económica respecto a los grandes centros urbanos.

Ahora bien, al parecer el criterio para clasificar las ciudades como medias o intermedias es la exclusión. O sea, si cumple con los requisitos cuantitativos, funcionales y cualitativos expuestos son clasificadas como intermedias, pero, de no hacerlo, sólo son consideradas como medias (siendo, por tanto, las intermedias una especie dentro del género de las medias[392]). Luego, todas las ciudades que son consideradas intermedias son urbes de porte medio, pero no a la inversa. Sin embargo, es común encontrar en la bibliografía especializada la alusión a estas ciudades con los apelativos "intermedias" o "medias" indistintamente[393]. De lo que se puede seguir que los estudiosos de este tipo de asentamientos continúan sin establecer una clara diferenciación entre ambas clasificaciones. Sobre todo porque más allá de la

[392] Todo indica que el criterio de base es el cuantitativo. Ya que si una urbe cumple con éste merecería la clasificación *ab initio* de media. Además, de cumplir con los criterios cualitativos y funcionales se le comprendería en la especie de las intermedias.

[393] Más allá de que la calificación de media, al ser genérica, es aplicable a todas las urbes que cumplan con los parámetros cuantitativos.

posible arbitrariedad[394] a la hora de decidir los criterios cuantitativos utilizados para definir a una ciudad media-intermedia, y remitiéndonos a preceptos de distinto carácter, cómo podemos saber (para distinguir): ¿cuál es el umbral funcional o cualitativo de referencia para hablar de una ciudad como intermedia y ya no simplemente como media?

No obstante, es importante reconocer que las citadas urbes gozan de una potencialidad a tomar en cuenta para el futuro de los asentamientos humanos. Así, comentando sobre sus potencialidades Sabatini, F. (2013:129) subrayaba que las grades ciudades contemporáneas están amenazadas por problemas de diversa naturaleza que se agudizan en todas ellas. Aumenta la ineficiencia de los sistemas urbanos, los problemas ambientales y de calidad de vida. Y, en cambio, las ciudades intermedias representan una oportunidad para enfrentar dichos problemas cuando aún no son graves o irreversibles. Luego, partiendo del hecho de que hay regiones donde estas ciudades presentan un rápido crecimiento[395] y abordando de modo adecuado la planificación física de las mismas, podríamos evitar la magnitud y complejidad que han alcanzado los problemas referidos en las grandes ciudades. A lo ya expuesto se suma el importante dato que en la actualidad, a escala mundial, la mayoría de la población urbana vive en ciudades de talla media y pequeña (Llop Torné, J.M., y Bellet, C., 2002:14).

Más allá de la citada incertidumbre -ya que establecer dicha diferenciación de modo definitivo no es nuestro objeto de investigación- nuestra referencia cuantitativa será tomada de uno de los autores citados[396]. El análisis a realizar a los planeamientos urbanos escogidos se hará en función de la clasificación genérica de “ciudad media” aplicable a cada uno, cuya razón sirvió de fundamento para su selección. No obstante, el criterio cuantitativo que sirve de base para la elección correspondiente de las urbes será condición necesaria, pero no suficiente. Por tanto, nos remitiremos a los parámetros cualitativos y funcionales referidos con anterioridad para satisfacer la distinción propuesta. Así, para proceder a nuestro trabajo -y de acuerdo al común denominador cultural de los territorios estudiados[397], lo que influye en el porte generalizado de sus urbes- seguiremos los criterios cuantitativos de Europa

[394] Sobre la arbitrariedad o razonabilidad de los criterios cuantitativos utilizados para determinar qué es una ciudad media puede verse Andrés López, G., 2008 y Ganau, J. y Vilagrasa, J., 2003:37.
[395] Véase por ejemplo el caso de América Latina.
[396] Véase Llop Torné, J.M., y Bellet, C., 2002:14.
[397] El municipio Huelva (España) y san Antonio de los Baños (Cuba).

citados por Llop Torné, J.M., y Bellet, C. (2002:14), los aplicaremos a ambos espacios, tomando como rango para definir lo que entenderemos como "ciudad media" aquellas que oscilen entre los 20.000 y los 500.000 habitantes. Por ende, conforme a los marcos geográficos, sociales, económicos y culturales en los que se inscriben los planeamientos examinados consideramos que existe la coherencia necesaria para llevar a cabo dicho tratamiento. Ambos planes urbanísticos corresponden a ciudades de porte medio por encontrarse en el rango demográfico referido, pero también podemos señalar que cumplen con los criterios cualitativos y funcionales necesarios.

Es preciso subrayar que la distinción de dichos núcleos urbanos (cuyos planes son objeto de nuestro interés), como medios, no es una decisión *a priori*. La justificación y análisis del por qué los consideramos como tal se realizará en el capítulo correspondiente a cada planeamiento. Ya que consideramos que a efectos metodológicos -y de coherencia en la exposición de nuestra investigación, así como para evitar reiteraciones innecesarias- resultaría redundante y ajena a su correcto desarrollo hacerlo en este apartado.

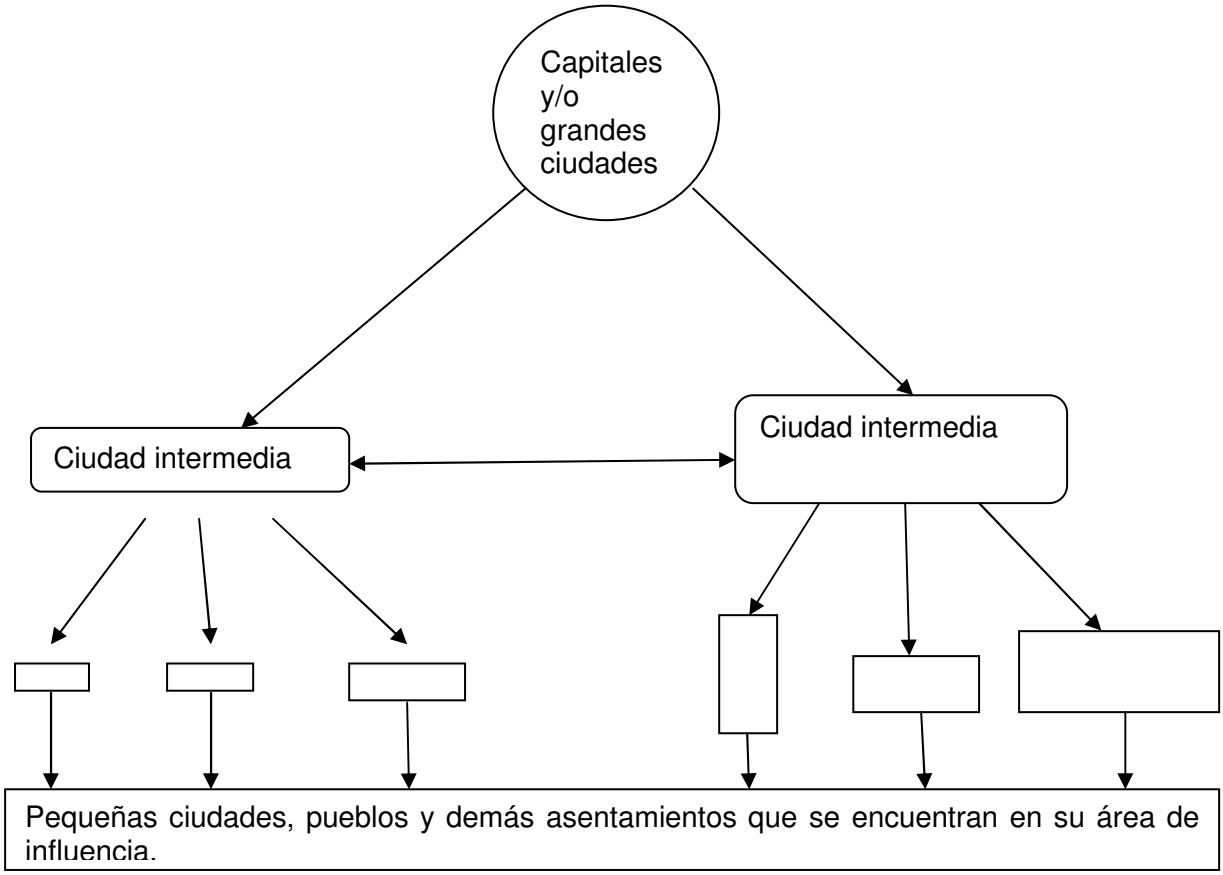


Figura 6.2: Situación de intermediación de las ciudades medias en la red urbana o sistema territorial. La diferenciación geométrica entre las figuras escogidas pretende trasmitir la diversidad de las dimensiones y características que presentan las urbes y demás asentamientos. Como se puede apreciar, las ciudades intermedias tienen rasgos comunes y diferentes a las grandes y pequeñas ciudades. Elaboración propia.

6.2.2. Los planeamientos urbanísticos objeto de estudio

Como ha quedado expuesto, pretendemos examinar dos planes urbanísticos. La primera razón que nos llevó a su elección fue que debíamos escoger, entre tantos planes, dos cuyos territorios nos resultaran familiares y conocidos de antemano.

En segundo lugar, que no estuvieran localizados en el mismo marco político y geográfico porque estarían sometidos a condiciones económicas, jurídicas y políticas similares, lo que condicionaría el análisis. Y, es evidente que, existen varias vías de materialización de los intereses generales. Por lo tanto, el análisis se realiza de acuerdo a las condiciones propias de cada uno. Situación que también impide la comparación entre estos. Pues no es el mismo enfoque para abordar la planificación en un municipio cuyo suelo sea propiedad estatal, economía socialista y planificación centralizada, que uno en que el suelo sea privado, descentralizado administrativamente y economía capitalista. Ello es coherente con algo que se ha venido reiterando en el presente estudio. En el que se pretende conocer si los respectivos planeamientos responden al interés general independientemente de las condiciones político-económicas de cada uno. Por supuesto, a pesar de que tenemos unos elementos básicos (valores sociales) en los que basamos la investigación, reiteramos que es obvio que existen varias formas de concretarlos. Ahora bien, dichas maneras deben preservar la coherencia entre los mencionados valores, los presupuestos constitucionales, la norma urbanística, el conocimiento y las herramientas urbanísticas y las condiciones territoriales.

Consideramos que, por ejemplo, si el desarrollo económico es un valor social y su materialización es de interés general, entonces cada planeamiento debe buscar dotar al municipio de las condiciones infraestructurales necesarias para conseguirlo. Por tanto, el modelo y las condiciones político-económicas de cada territorio marcarán la diferencia en lo que debe entenderse como desarrollo económico y la forma de conseguirlo, pero lo que no estaría justificado es no hacer nada para obtenerlo, o hacer lo contrario a lo que se dice. Por ende, en los respectivos diagnósticos comprobaremos si aquellos valores que consideramos consustanciales al interés general son tomados como tal (lo cual contrastaría nuestra hipótesis), y luego conocer si las medidas adoptadas para realizarlos son coherentes con ellos y los satisfacen.

Este tipo de comprobación tiene una especial relevancia en un sentido jurídico muy concreto. En el presente trabajo se contrastó (véase epígrafe 5.3.2) que las Constituciones de los países (España y Cuba) en cuestión estiman esenciales los valores sociales que hemos tomado como fundamentales al interés general. Luego, si los planeamientos consultados no los reconocen como tal, entonces dichos planes serían incoherentes con sus respectivas normas constitucionales. De ser así, no sería sostenible la afirmación de que dichos planes responden a los intereses generales.

La tercera razón que condicionó la selección fue que cumplieran con el requisito de ordenar ciudades medias. Eso trae consigo que sus respectivas urbes respondan a los criterios definitorios de este tipo de asentamientos. Por tanto, cada una de estas ciudades tiene entre 20.000 y 500.000 habitantes. Y, además, cumplir con los parámetros cualitativos y funcionales. La comprobación de la condición antes señalada se realizará durante el estudio de los propios planes, pues consideramos muy importante utilizar los datos puestos en valor por las respectivas administraciones. De este modo, si la Administración pública local ha trabajado con datos que indican que su municipio alberga una ciudad media (o intermedia), su planificación debe ser coherente con ello. No obstante, también se utilizarán datos de instituciones oficiales a los efectos de contrastar la información contenida en los planes en cuestión.

En relación a las primeras dos condiciones los municipios las cumplen. Ya que en el municipio de Huelva se encuentra la universidad homónima en la cual hemos desarrollado nuestros estudios y además residimos durante algunos años. Respecto al municipio San Antonio de los Baños, es el lugar de origen del autor de la investigación, donde residió por 30 años. El primero se encuentra localizado en el sur de España, y el segundo en la Provincia de Artemisa, Cuba.

Si partimos de nuestra referencia cuantitativa los planes urbanísticos seleccionados corresponden a ciudades medias por encontrarse en el rango demográfico referido (20.000-500.000 habitantes). Además tienen una actividad económica, cultural y social relevante con respecto al resto de urbes pertenecientes al sistema territorial en el que se encuentran. Así como sirven de intermediación entre grandes ciudades, el sistema regional, nacional o

internacional y los municipios más pequeños que se encuentran en su red de influencia[398]. Por lo tanto, la investigación se va a desarrollar en relación al:

Plan General de Ordenación Urbana del término municipal de Huelva (España).

Figura 6.3: Vista aérea de la ciudad de Huelva.
Fuente:http://argolaarquitectos.com/web/project/plan-general-de-ordenacion-urbana-de-huelva/.

Planeamiento Urbano del municipio San Antonio de los Baños (Cuba).

Figura 6.4: Vista aérea de la ciudad de San Antonio de los Baños. Fuente: https://www.google.es/maps/place/San+Antonio+de+los+Ba%C3%B1os,+Cuba/

[398] Para profundizar en estos aspectos véanse los capítulos que suceden al presente.

Como avanzamos en el epígrafe 2.5, el planeamiento urbanístico llamado a intervenir en el término municipal de Huelva (España) ordena un territorio municipal de 148 Km^2 con una población (al momento de elaborarse el planeamiento) de 148.000 habitantes[399]. Es el municipio más poblado de su entorno y es también capital provincial. El Plan General de Ordenamiento Territorial y Urbano de San Antonio de los Baños (Cuba) está llamado a ordenar un territorio de 126, 37 Km^2, con una población de 43.191 habitantes[400]. Este municipio se ubica en la recién creada provincia de Artemisa y constituye un sub-centro provincial de servicios para los municipios colindantes[401].

[399] En realidad el dato de población no es exacto, existen discrepancias relacionadas con las instituciones que los aportan. Para mayor profundidad véase el capítulo siete.
[400] Es importante señalar que la fecha de obtención de los datos demográficos de este municipio no guardan ninguna relación con el momento de redacción de su planeamiento. Para más detalle consúltese el capítulo correspondiente.
[401] Véanse las páginas 3 y 4 de dicho instrumento.

CAPÍTULO 7. ANÁLISIS DEL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO DE HUELVA

Plaza de las Monjas, Huelva. Fuente: http://huelvabuenasnoticias.com/wp-content/uploads/2013/04/plaza_monjas_huelva.jpg

7.1. Los Intereses Generales en el marco político-jurídico del municipio Huelva

Para iniciar nuestro análisis retomamos el cuadro 1 del capítulo 5 y obtenemos la siguiente información correspondiente a los valores seleccionados, los cuales se encuentran recogidos en la norma constitucional española:

Relación de artículos de la Constitución Española que regulan los valores seleccionados. *Reproducción Cuadro 1*.

Valores	Artículos de la Constitución Española
Desarrollo Económico	40.1, 47 y 48
Sostenibilidad Ambiental	45
Igualdad	1.1, 9.2, 14, 40.1, 41 y 47
Participación Ciudadana	9.2, 23.1 y 48

Elaboración propia. Fuente de datos: Constitución Española.

El reconocimiento de dichos valores en la citada Constitución trae aparejado que el planeamiento -en coherencia con la jerarquía normativa que caracteriza el ordenamiento jurídico[402] y la obligación de las administraciones y poderes públicos de obrar conforme a ello[403]- debe tener en cuenta el estado de realización de estos valores en el territorio municipal y ordenarlo urbanísticamente de acuerdo a su mejora. Sobre todo porque en virtud de los artículos 103 y 128.1 de la propia norma se establece que la Administración tiene que servir a los *intereses generales*. En cuanto a la organización territorial y las respectivas competencias que sirven de soporte a la planificación, tenemos que los artículos 47, 137 y 140 todos de la Constitución Española (CE), establecen que el Estado español se organiza en municipios, provincias y comunidades autónomas, cuyas entidades gozan de autonomía suficiente para la gestión de sus respectivos intereses. En este sentido, es claro el texto constitucional, en relación con los artículos 1.1, 2.1, 3.1a, 4.1a y c, 6.1, 11, 12,

[402] Véase el artículo 9.3 de la Constitución Española (CE).
[403] Artículo 9.1. de la CE "Los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico". Así como el 53.3 en relación a los principios reconocidos en el Capítulo Tercero del propio texto normativo, que comprenden los artículos 40.1, 41, 45, 46, 47 y 48, los cuales informan la legislación positiva y la actuación de los poderes públicos sentando las bases (esencialmente los artículos 45, 46 y 47) de la ordenación urbanística.

25.1.2a y b.3.5 de la Ley 7/1985[404], cuando garantiza la autonomía de los municipios en el ejercicio de su gobierno y administración.

El comentado marco jurídico, además económico y político de la planificación urbanística del territorio onubense, también está dado por la libertad de empresa en una economía de mercado (art. 38 CE). Aunque dicha libertad se encuentra acotada por la función social del derecho de propiedad (*ex* artículo 33.1.2 CE) y su relación con el artículo 128.1 (CE), a cuyo tenor toda la riqueza del país, sea cual fuere su titularidad, está subordinada al interés general.

En relación a este particular la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, comienza su preámbulo haciendo referencia al artículo 38 de la CE, el cual reconoce "la libertad de empresa en el marco de una economía de mercado y la garantía y protección de la misma por los poderes públicos, de acuerdo con las exigencias de la economía en general y, en su caso, de la planificación". La razón que fundamenta dichos preceptos es la regulación de la competencia como elemento fundamental en este tipo de economías. Ello con la finalidad de establecer las pautas de actuación de las empresas y la reasignación de los recursos productivos para favorecer tanto a operadores como a las técnicas de reasignación más eficientes. Según el propio texto legal, dicha "eficiencia productiva se traslada al consumidor en la forma de menores precios o de un aumento de la cantidad ofrecida de los productos, de su variedad y calidad, con el consiguiente incremento del bienestar del conjunto de la sociedad". Desde luego, como a continuación refiere el preámbulo, las políticas de oferta y la defensa de la competencia, así como otras actuaciones de regulación de la actividad económica, constituyen instrumentos esenciales para promover la productividad y la competitividad de la economía.

Sin embargo, es preciso reconocer que dicho ámbito, y sobre todo en materia de usos del suelo, está ampliamente condicionado por el poder público. Ya que los propietarios no pueden decidir libremente qué, cómo, cuándo y cuánto hacer con su propiedad, sino que ello viene dispuesto por una norma jurídica (planeamiento urbanístico) y sujeto al cumplimiento de determinados deberes y el levantamiento de las cargas previstas en la norma.

Ahora bien, a la comentada situación llevan razones de orden jurídico. La normativa urbanística y el Plan delimitan o configuran el derecho de propiedad, lo dotan contenido. La urbanización no es considerada un derecho

[404] Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

inherente a la propiedad, sino que el contenido de tal derecho está asociado a la naturaleza del predio en cuestión (Fernández, T.R., 1980: 117 y ss., Real Decreto Legislativo 2/2008 en sus artículos 3.1 y 7). Esto es así a partir de la configuración del citado derecho con fines urbanísticos que empieza a articularse con la Ley del Suelo del 56 y el TRLS del 76 (Fernández, T.R., 1980:117-118)[405].

De este modo, la ordenación urbanística es quien va a definir el uso del suelo de acuerdo con el interés general. Y de acuerdo con esos presupuestos, las facultades y deberes del derecho de propiedad estarán configuradas conforme al destino que se le dé en el Plan a cada predio. Es con la clasificación y calificación del suelo que nacerá el derecho a usar el suelo dentro de los límites, y con las facultades, que la Ley y el Plan establezcan.

Al hilo con ello, Muñoz Guijosa sostiene que la configuración constitucional del derecho de propiedad parte de un concepto previo de propiedad privada. Circunscrito a los límites señalados por el Código Civil y por la correspondiente normativa especial a que aquél se remite. Pero sin que sea posible caracterizarlo como un derecho absoluto o carente de límites. De esta manera, la constitucionalización de la función social de la propiedad implica la mutación de la naturaleza jurídica de la propiedad privada. Desde luego, si tenemos en cuenta que la creación del tejido urbano es responsabilidad pública, entonces el *ius aedificandi* queda sujeto a una necesaria armonización del interés privado con el interés colectivo (Muñoz Guijosa, M.A., 2008: 487-490).

En referencia a la situación política municipal, durante la redacción del PGOU y su aprobación definitiva se han sucedido dos formaciones políticas en el gobierno municipal. Desde el año 1991, que comienza a redactarse el Plan, hasta el año 1995 la alcaldía municipal fue ostentada por el Partido Obrero Socialista Español (centro izquierda). Y desde 1995 (hasta la finalización del planeamiento de Huelva, así como en los años subsiguientes) ejerció el gobierno municipal el Partido Popular (centro derecha), coincidiendo la aprobación definitiva del planeamiento en 1999 con el gobierno de los populares[406].

[405] Para mayor profundidad consúltese Fernández, T.R., 1980:117 y ss.

[406] Tras la modificación de la norma urbanística andaluza, por la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, el PGOU de Huelva hubo de ser adaptado a sus presupuestos. Para mayor información al respecto puede consultarse

En último lugar, es de señalar que el planeamiento de Huelva (1999) hubo de ser adaptado en marzo de 2011 a la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía. Ello por mandato del Decreto 11/2008 del 22 de Enero de la Junta de Andalucía[407]. No obstante, nuestro trabajo se enfoca en el documento previo a dicha adaptación, o sea, el Plan General de Ordenación Urbana de Huelva de 1999. Por lo tanto, su análisis se va a desarrollar de acuerdo a las condiciones territoriales de la década de los noventa

7.2. Descripción del ámbito geográfico de estudio

En este aparatado de la investigación se aborda el estado territorial de Huelva en los años noventa. Toda vez que el planeamiento en estudio se redactó entre 1991 y 1999. En los sucesivos epígrafes, destinados al análisis de las variables seleccionadas, también se toman en consideración las proyecciones realizadas sobre la evolución del municipio, y su relación con el Plan. Esto en el plazo que abarca la programación realizada por el PGOU de ocho años, los que comprenden el suelo urbanizable programado y no programado.

7.2.1. Territorio[408]:

La extensión territorial de este municipio es de 148 Km^2 con una población -al momento de aprobarse definitivamente el planeamiento en el año 1999- de 148.000 habitantes[409]. Dentro del término municipal de Huelva existen varios núcleos de población. El de mayores dimensiones (la ciudad cabecera de 12,34 km²) se sitúa en el centro del ámbito municipal en la confluencia de los ríos Tinto y Odiel. Se encuentra ubicado en la provincia homónima, y se

---

http://www.huelva.es/portal/es/paginas/plan-general-de-ordenaci%C3%B3n-urbana. Última consulta 15-05-2015.

[407] Sobre este particular puede consultarse http://www.huelva.es/portal/en/paginas/plan-general-de-ordenaci%C3%B3n-urbana

[408] Para una información más detallada puede consultarse el Título II de la Memoria de Información del PGOU.

[409] El dato que se aporta en el PGOU difiere del aportado por el Instituto de Estadísticas y Cartografía de Andalucía. Según dicha institución, el área del municipio es de 151,3 Km^2. En lo que se refiere a la población, a lo largo de la presente investigación podrán comprobarse las distintas cifras que se manejan en el planeamiento y su falta de convergencia con la información obtenida de otras fuentes estadísticas.

localiza en la Comunidad Autónoma de Andalucía (MI, PGOU, 1999: 143; véase figura 7.1).

Figura 7.1. Localización geográfica del término municipal de Huelva.

Fuente: http://www.uhu.es/idl/masteroficial/imagenes/mapa_localizacion.jpg

El ámbito geográfico en estudio está enmarcado en otro más amplio, el cual presenta como "una de sus características principales su división fisiográfica en tres bloques separados entre sí por los cauces de los ríos Tinto y Odiel" (MI, PGOU, 1999: 76). "Cuya dirección predominante es norte-sur, los cuales nacen y desembocan dentro de la provincia de Huelva. La confluencia de estos ríos en la Punta del Sebo forma la ría de Huelva, amplio estuario en la desembocadura de ambos que presenta en su interior pequeños islotes de arenas" (MI, PGOU, 1999: 77), (véase la figura 7.2).

Figura 7.2. Localización de Huelva entre los ríos Tinto y Odiel.

Elaboración propia. Fuente: Esri, DigitalGlobe, GeoEye, Earthstar Geographics, CNES/Airbus DS, USDA, USGS, AEX, Getmapping, Aerogrid, IGN, IGP, swisstopo, and the GIS User Community.

De acuerdo a la Memoria de Información del planeamiento (MI, PGOU, 1999: 77) “la zona en estudio pertenece, desde el punto de vista hidrológico, a la Cuenca del Guadiana, si bien los dos ríos principales, el Odiel y el Tinto, tienen sus propias cuencas hidrográficas al desembocar directamente en el Atlántico. Existe una red muy nutrida de ríos, arroyos, esteros y caños, que surcan este territorio, aunque los principales son el río Punta Umbría, afluente del río Odiel, la ribera de la Nicoba y el estero de Domingo Rubio, afluentes del río Tinto” (figura 7.2.).

En este espacio (MI, PGOU, 1999: 76-77) existen dos zonas bien definidas, la superficie terrestre, con un relieve más cambiante, y la superficie de influencia mareal, con formas totalmente homogéneas enmarcadas en las

unidades costeras. El área es predominantemente llana con unas diferencias de cotas de poco más de 70 metros. La zona de marismas es generalmente de topografía plana con cotas que van desde cero a un par de metros, exceptuando algunas superficies arenosas en las que la altitud es algo mayor. Algunas zonas de marismas se encuentran muy degradadas, llegando incluso a desaparecer grandes superficies de las mismas, en este caso debido a la presión industrial y sobre todo a los depósitos de fosfoyesos (ver figuras 7.3., 7.4. y 7.5.).

Figuras 7.3 y 7.4[410]: Vertimientos de fosfoyesos en las marismas del río Tinto.

Figura 7.5: Vertimientos a las marismas del río Tinto[411].

[410] - Fuente, figura 7.3: http://ferransala.com/un-documental-muestra-en-huelva-un-cementerio-radiactivo-de-1-200-hectareas100-millones-de-toneladas-al-aire-libre/
- Fuente, figura 7.4: http://www.mesadelaria.es/sos/Espanol.html
- Fuente, figura 7.5: http://huelva24.com/not/54207/fertiberia_da_un_primer_paso_para_restaurar_las_balsas_con_un_proyecto_tecnico_que_la_junta_estudiara

[411] Fuente: http://huelva24.com/not/54207/fertiberia_da_un_primer_paso_para_restaurar_las_balsas_con_un_proyecto_tecnico_que_la_junta_estudiara

La ciudad se localiza en una de las áreas más irregulares en cuanto a relieve se refiere, destacando los cabezos, los cuales resultan significativos dentro de este entorno (MI, PGOU, 1999: 77).

Esta zona se encuentra muy influenciada por la proximidad del mar y la presencia de áreas húmedas. Cuenta con veranos secos y muy calurosos e inviernos suaves. Su principal peculiaridad climática está dada por una marcada estacionalidad térmica y pluviométrica, con un clima caracterizado como Mediterráneo marítimo (MI, PGOU, 1999: 72).

Cuadro 6: Valores medios mensuales de temperatura y pluviometría.

	Temperatura (ºC)	Pluviometría (mm)
ENERO	11,9	85,1
FEBRERO	12,9	60,5
MARZO	14,5	50,0
ABRIL	16,2	43,7
MAYO	19,1	22,3
JUNIO	22,2	13,0
JULIO	25,4	2,0
AGOSTO	25,6	2,7
SEPTIEMBRE	23,8	15,4
OCTUBRE	19,8	54,2
NOVIEMBRE	15,4	96,1
DICIEMBRE	12,4	80,4

Fuente: Plan Especial de Ordenación de la Ampliación de la "Avenida de Andalucía". Huelva. Aprobado definitivamente el 26/06/2001. Última consulta realizada el 21/07/2015 http://www.huelva.es/pgou/planes.php?pag=PENODEF

Con respecto al medio ambiente municipal puede decirse que los valores puntuales observados mediante las mediciones realizadas en las estaciones de Plaza de América (núcleo urbano de Huelva) y Palos de la Frontera, recogen los efectos de la contaminación atmosférica generada por el Polígono Industrial de la Punta del Sebo. Algunos de los contaminantes son, en ocasiones, bastante elevados, especialmente en los casos de los gases tóxicos dióxido de azufre (SO_2) y dióxido de nitrógeno (NO_2)[412]. La contaminación existente

[412] Véase Fichas Internacionales de Seguridad Química. IPCS International Programme on Chemical Safety, Preparada en el Contexto de Cooperación entre el IPCS y la Comisión Europea © CE, IPCS, 2007. En línea 25-07-2014 http://www.insht.es/InshtWeb/Contenidos/Documentacion/FichasTecnicas/FISQ/Ficheros/0a100/nspn0074.pdf; Agència de Salut Pública. Serveis de Vigilància Ambiental. Qualitat i Intervenció

provoca importantes alteraciones en el desarrollo normal de la vegetación de la zona, así como otra serie de efectos, todos ellos negativos, de importancia considerable, entre los que podemos citar los producidos sobre el paisaje, la salud, etc. (MI, PGOU, 1999: 74; véanse figuras 7.6, 7.7, 7.8 y 7.9).

Figura: 7.6. Contaminación e impacto sobre el paisaje generado por el Polo Industrial Punta del Sebo

Fuente: https://lacontaminacionfev.wordpress.com/la-contaminacion-en-huelva/

Ambiental (www.2014) Los óxidos de nitrógeno (NO_2) en el aire urbano y la salud. Documento informativo. En línea 25-07-2014 http://www.aspb.cat/quefem/docs/oxidos.pdf; y Fichas Internacionales de Seguridad Química. IPCS International Programme on Chemical Safety, Preparada en el Contexto de Cooperación entre el IPCS y la Comisión Europea © CE, IPCS, 2005. En línea 25-07-2014 http://www.insht.es/InshtWeb/Contenidos/Documentacion/FichasTecnicas/FISQ/Ficheros/901a1000/nspn0930.pdf

Figura 7.7. Polo Industrial de la Punta del Sebo, Huelva.

Elaboración propia. Fuente: Esri, DigitalGlobe, GeoEye, Earthstar Geographics, CNES/Airbus DS, USDA, USGS, AEX, Getmapping, Aerogrid, IGN, IGP, swisstopo, and the GIS User Community.

Figuras 7.8 y 7.9. Contaminación e impacto sobre el paisaje generado por el Polo Industrial de la Punta del Sebo[413].

Una de las características de la ciudad de Huelva era la existencia de diversos núcleos separados por áreas no urbanizadas con usos agrícolas o sin uso. Esta situación de desconexión implicaba una utilización extensiva del territorio y una red viaria y de infraestructuras desproporcionada con respecto a la que precisaba la población de la ciudad. Sólo algunas de sus áreas (especialmente las más antiguas) presentaban una imagen urbana consolidada[414] (MI, PGOU, 1999: 61).

Otro aspecto interesante del estado territorial recogido en el documento tratado, vinculado al anterior, es el relativo a la extensión del perímetro urbano

[413] Fuentes: http://www.huelvahoy.com/noticias/la-junta-y-el-polo-quimico-analizaran-el-origen-del-fuerte-olor/
Fuente:https://lacontaminacionfev.wordpress.com/la-contaminacion-en-huelva/

[414] Por ejemplo Casco Antiguo, Isla Chica, Matadero, Barrio Obrero y Huerta Mena, MI, PGOU, 1999: 61.

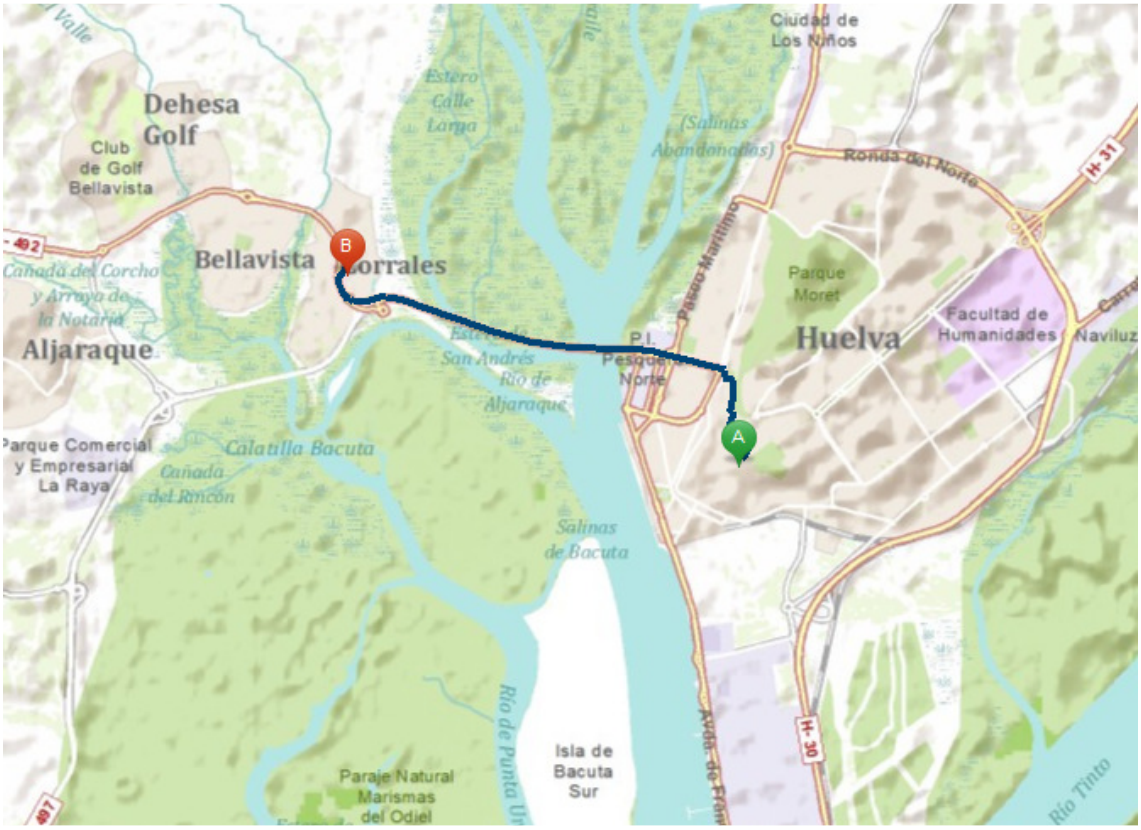
de Huelva. Según la Memoria de Información (PGOU, 1999: 63) dicha ciudad no contaba con la capacidad suficiente para ocupar los terrenos con potencialidad urbanística. Ya que parte del territorio no era preciso para satisfacer las necesidades habitacionales previstas. Sobre todo cuando las expectativas de crecimiento demográfico eran muy escasas. Así, según el propio documento, uno de los problemas más importantes a la hora de intervenir urbanísticamente en la ciudad era el uso que podría darse a las áreas no ocupadas por la edificación. Toda vez que no existían posibilidades económicas ni de demanda residencial, para su utilización[415]. Situación que implicaba clasificar una parte del suelo como Urbanizable No Programado o No Urbanizable en otros casos (MI, PGOU, 1999: 63).

De otro lado, Huelva es capital provincial y considerada centro subregional[416]. Tal condición la convierte en un centro administrativo en su área de influencia con cierta relevancia institucional debido al conjunto de administraciones de distinta jerarquía que alberga (Memoria de Información, PGOU, 1999: 59-60).

La interacción del modelo de territorial de Huelva no se encuentra en franca contradicción con los municipios vecinos. No obstante, existen iniciativas en el lindante municipio de Aljaraque que debido a su cercanía con esta ciudad (figura 7.10) desequilibran en alguna medida su modelo. Aljaraque ha suplido determinadas carencias de la capital con una oferta residencial de media y baja densidad, absorbiendo una demanda que dentro del término municipal de Huelva no tenía respuesta (MI, PGOU, 1999: 61).

[415] Según el propio PGOU, el crecimiento demográfico medio anual en el municipio de Huelva era alrededor de 600 personas, MI, PGOU, 1999: 101.
[416] Elemento característico de las ciudades medias. Al respecto puede consultarse el apartado 6.7.1.

Figura 7.10. Cercanía de los núcleos de población de Aljaraque y Huelva.



Elaboración propia. Fuente: IGN / CNIG, INE, Esri, HERE, DeLorme, INCREMENT P, Intermap, TomTom, USGS, METI/NASA, NGA.

7.2.2. Demografía

La ciudad de Huelva mantuvo -desde su designación como capital provincial en 1833- un crecimiento demográfico continuado, acelerándose en el período comprendido entre 1964 y 1980[417]. Éste último marcado por la instalación del Polo Industrial que formó parte de un modelo desarrollista industrial. Ello trajo consigo un éxodo rural hacia la capital. Su crecimiento demográfico deja de tener un incremento tan acelerado y se estabiliza en la década 1981-91. Es esta última etapa la que permite sostener que en Huelva existía en aquel momento una población estable con tendencia estacionaria[418]. El final del crecimiento poblacional acelerado se corresponde con la crisis

[417] Aproximadamente a razón de 2.650 hab./año. El dato que se aporta es aproximado pues en la información contenida en el Instituto de Estadística de Andalucía no se recogen aquellos referentes al año 1964, sino que la serie se establece entre los años 1960, 1970 y 1981. Los datos concretos que son aportados en el presente texto se han extraído de la MI, PGOU, 1999: 93-94.

[418] Con un crecimiento a razón de 1.472 hab./año.

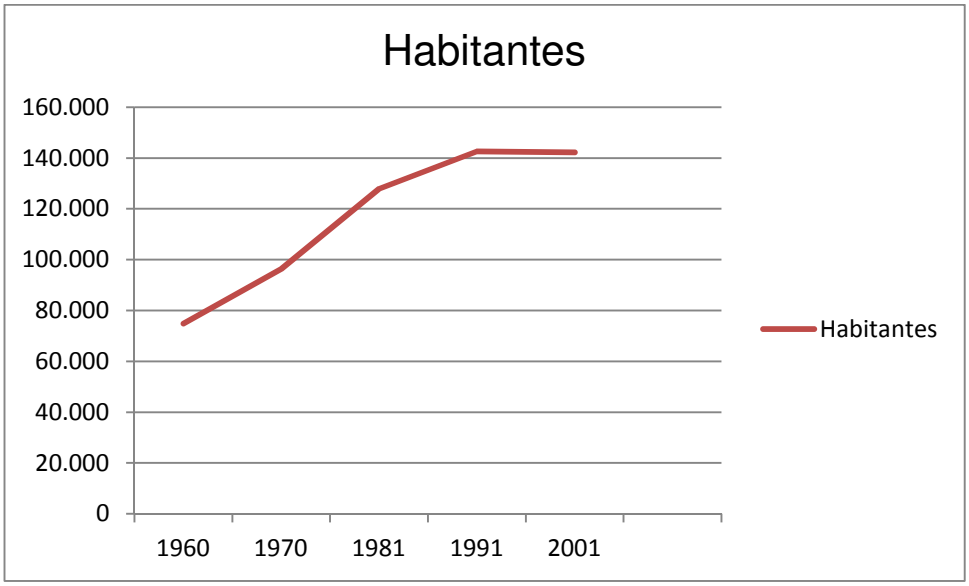
industrial de la década de los 70 que va ralentizando las migraciones a medida que desciende la oferta de empleo por parte de la industria y los servicios (MI, PGOU, 1999: 93-94). Situación que no se previó durante la planificación urbana y demográfica realizada en el período 1964-81. Tampoco se previó correctamente la tendencia sociodemográfica hacia la reducción drástica del número de hijos. Y todo ello provocó que se generaran expectativas de crecimiento muy superiores a las reales (MI, PGOU, 1999: 95).

Cuadro 7: Evolución demográfica del municipio Huelva

Años	Habitantes
1960	74.823
1970	96.347
1981	127.822
1991	142.547
2001	142.284[419]

Elaboración propia. Fuente: Evolución histórica de la población de Andalucía. Instituto de Estadística de Andalucía. Junta de Andalucía.

Gráfico 7.1. Evolución demográfica del municipio de Huelva

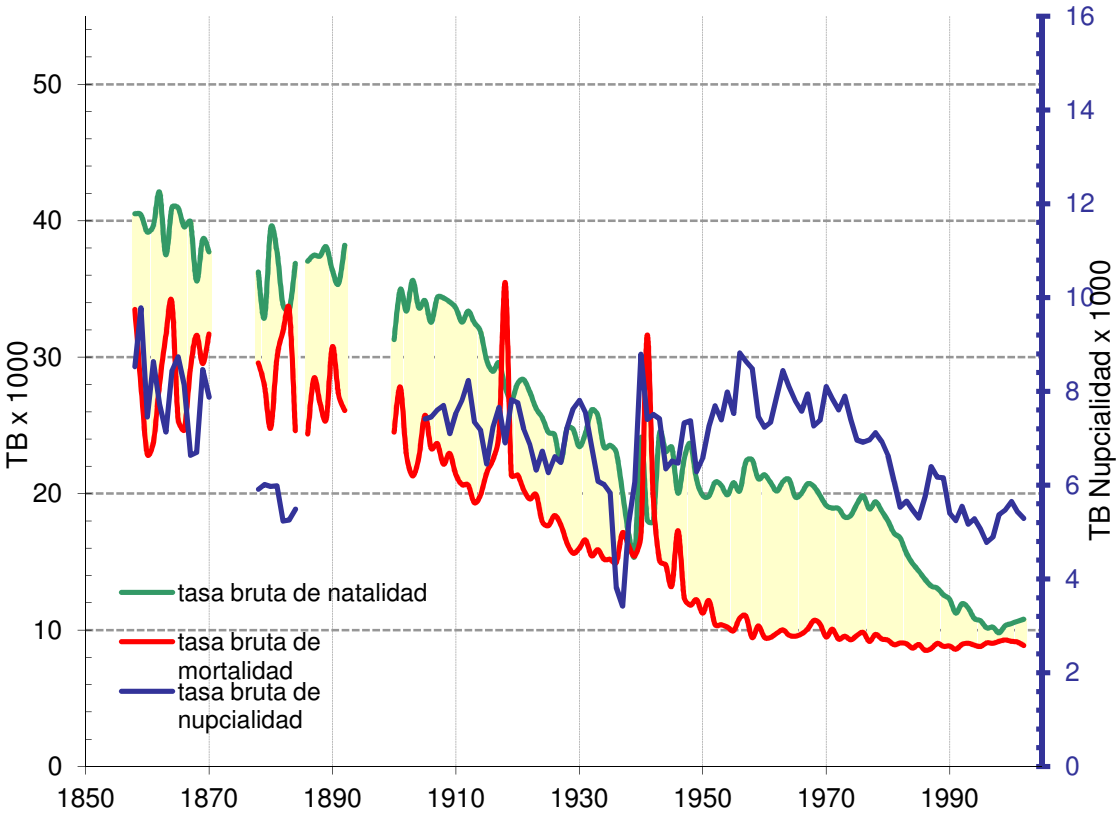


Elaboración propia. Fuente: Evolución histórica de la población de Andalucía. Instituto de Estadística de Andalucía. Junta de Andalucía

[419] Según el Censo de Población y Viviendas de 2011, en ese año (2011) la población había ascendido hasta los 147.808 habitantes.

El crecimiento poblacional del municipio fue, en gran medida, producto de la inmigración que atraía la creación de empleo en el sector industrial. Sin embargo, a partir de 1981 se detiene la inmigración que había caracterizado a los períodos anteriores y se genera un saldo migratorio negativo[420] (MI, PGOU, 1999: 95-97).

Gráfico 7.2. Evolución de las tasas brutas de natalidad, mortalidad y nupcialidad. Huelva, 1858-2002.



Fuente: Evolución histórica de la población de Andalucía. Instituto de Estadística de Andalucía. Junta de Andalucía.

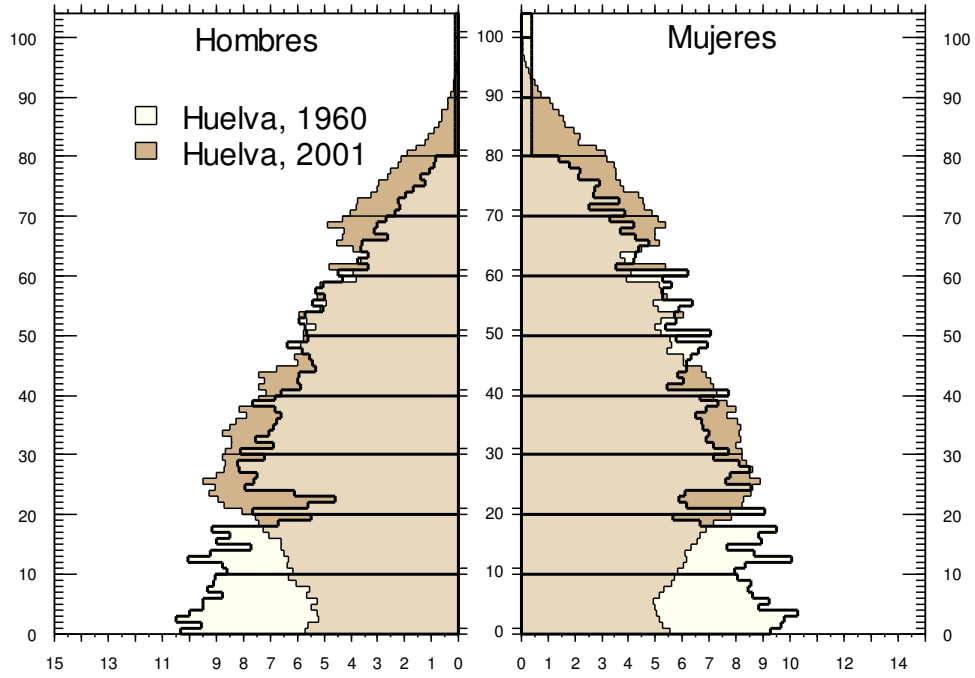
[420] "Analizados y contrastados estos datos tanto en el Instituto de Estadística de Andalucía, como con el servicio de Estadística del Ayuntamiento de Huelva, la corriente migratoria positiva aparente del lustro 1986-1991, es sólo aparente, ya que la realidad muestra cómo existen pérdidas permanentes de población, que pueden alcanzar entre 300 y 500 personas/año, lo que implicaría una reducción en el ritmo de crecimiento por razones migratorias. El dato migratorio con saldo positivo se debe a lo que los servicios municipales llaman *omisiones en la inscripción*, es decir, personas que no aparecen ni en censos ni en padrones y que habitualmente con motivo de algún acontecimiento en el que su empadronamiento sea obligatorio - matrícula en colegios, elecciones, etc. -, afloran, produciendo importantes sesgos difíciles de prever. En años electorales pueden aflorar por omisión entre 1.000 y 1.500 habitantes, lo que provoca errores de cálculo en las proyecciones a medio y largo plazo, ya que el punto de partida, la población oficial base, contiene errores por defecto, que habrá que tener en cuenta agregando, tras una proyección, un coeficiente cuyo valor habrá de marcarlo esta experiencia en altas por omisión, que se ha convertido en frecuente" (MI, PGOU, 1999: 96).

Como se puede observar, a pesar de que Huelva creció en población, dicho incremento se produjo por causa de la inmigración, pues la tasa de natalidad disminuyó en el período 1960-2000.

Según los datos expuestos y el análisis realizado en la Memoria de Información, en el municipio de Huelva existía una clara tendencia al estancamiento demográfico[421]. Con tasas de crecimiento natural del 5 por mil en la década de 1990, lo que como máximo, y sin que existieran movimientos migratorios importantes, suponía un crecimiento anual de unas seiscientas personas. De acuerdo a lo expuesto en el citado documento, se esperaba que el crecimiento medio anual fuese incluso menor que el que existía al momento del diagnóstico (MI, PGOU, 1999: 101).

En relación a este punto resulta ilustrativa la evolución de la distribución de la población por edad y sexo en el municipio onubense entre los años 1960-2001.

Gráfico 7.3. Pirámide población, Huelva, 1960, 2001.



Fuente: Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía. Junta de Andalucía.

[421] MI, PGOU, 1999: 98-101.

Mientras que la distribución de la población municipal por grupos de edad, en el año 1991 cuando comienza a realizarse el diagnóstico del territorio, fue la siguiente[422]:

Cuadro 8: Distribución de los grupos de edad en Huelva capital (1991).

Edad (años)	Población (hab.)	Total de población menor de 15 años (hab., y %)	
00-04	7.909		
05-09	10.257		
10-14	13.550	31.716	22,3%
15-19	14.203		
20-24	12.619		
25-29	11.103		
30-34	10.424		
35-39	9.515		
40-44	9.170		
45-49	8.299		
50-54	6.426		
55-59	7.142		
60-64	6.141	Total de población mayor de 65 años (hab., y %)	
65-69	5.085		
70-74	3.870		
75-79	2.834		
80-84	1.987		
85-89	867		
90-94	288		
95-99	54		
100 y +	7		
Total de habitantes	141.750	14.992	10,5%

Elaboración propia. Fuente: Cuadro 10, MI, PGOU, 1999: 103.

En el cuadro se puede apreciar que Huelva contaba con un 22,3% de población menor de 15 años y un 10,5% de población mayor de 65 años. Si se

[422] Es importante destacar que dichos datos no coinciden con la información obtenida del Instituto de Estadística de la Junta de Andalucía, cuya cifra asciende a 142.547 habitantes.

pone en relación la distribución de la población por grupos de edad en el año 1991 con la pirámide demográfica (la cual recoge datos hasta 2001) y los datos aportados en cuadros y gráficos anteriores, podemos sostener que existía, en términos demográficos, una población sostenible con tendencia hacia el envejecimiento con un descenso de la fecundidad[423].

7.2.3. Parque residencial e índice de hacinamiento

Según se destaca en el PGOU al momento de diagnosticarse el territorio, en la ciudad existía un parque ocupado de 38.524 unidades de vivienda. Las cuales debían satisfacer las necesidades habitacionales de 142.547 habitantes[424]. Lo que arroja un índice de hacinamiento[425] de 3,7 hab./viv. Según el propio documento, si el índice de hacinamiento se llevara a la media de la Comunidad Autónoma andaluza (3,43 hab./viv.) se obtendría un total de 41.559 unidades. Situación que evidencia una demanda insatisfecha de 3.035 viviendas. Del total de viviendas existentes en la ciudad al momento de redactarse el PGOU el 17,82% estaba destinado a segunda residencia[426].

7.2.4. Densidad de población

En el PGOU de Huelva se considera una extensión del término municipal de 148,79 km², y una población de 146.045 habitantes[427], así el citado instrumento concluye que la densidad de población del municipio asciende a 981,55 hab/km². Mientras que al interior del perímetro urbano la densidad de población rondaría los 19.643 hab/km² (MI, PGOU, 1999: 262).

[423] Sobre los conceptos y la interpretación de los datos demográficos puede consultarse Hernández Aja, A., 2006: 123.
[424] El dato aportado por el PGOU en este apartado (142.547 hab.) contrasta con el anterior, el cual señalaba una población de 141.750 habitantes.
[425] Relación de habitantes por viviendas.
[426] MI, PGOU, 1999: 242-243.
[427] Estos datos de población no se corresponden con los anteriores para el mismo período. Suponemos que se trata de datos correspondientes a otro año posterior. Sin embargo dicha información no consta en el documento comentado.

7.2.5. Asentamientos poblacionales

En el municipio se encuentran tres asentamientos poblacionales: la ciudad de Huelva, La Ribera y La Alquería (véanse las figuras 7.11, 7.12 y 7.13).

Figura 7.11 Ciudad de Huelva.

Elaboración propia. Fuente: Esri, DigitalGlobe, GeoEye, Earthstar Geographics, CNES/Airbus DS, USDA, USGS, AEX, Getmapping, Aerogrid, IGN, IGP, swisstopo, and the GIS User Community.

Figura 7.12 La Ribera y La Alquería.

Elaboración propia. Fuente: Esri, DigitalGlobe, GeoEye, Earthstar Geographics, CNES/Airbus DS, USDA, USGS, AEX, Getmapping, Aerogrid, IGN, IGP, swisstopo, and the GIS User Community.

Figura 7.13. La Ribera y La Alquería. Usos de suelo.

Fuente: Plano de Ordenación. Nº 3. Hoja 01. Escala 1: 3000. MO, PGOU, 1999.

7.2.6. Economía local

El municipio de Huelva se caracteriza por su actividad terciaria con una presencia importante de la industria. La pesca es otro factor económico de cierta relevancia ya que tiene un efecto directo e inducido de importancia para el tejido empresarial (MI, PGOU, 1999: 106). "Según la información censal, la capital concentraba en 1991 el 32,87% de los empleos del conjunto de la provincia, localizándose éstos especialmente en el comercio minorista (12,2%), la administración pública (10,5%), la sanidad (8,61%), la construcción (8,32%), la división de transportes y comunicaciones (7,14%) y la industria química (7,45%)". El sector servicios empleaba a 27.249 trabajadores, la industria en su conjunto empleaba a su vez a 8.413, la construcción ocupaba a 3.374 y el sector primario empleaba a 1.538 trabajadores (MI, PGOU, 1999: 107).

Según se señala en la Memoria de Información (PGOU, 1999: 109-111) la situación económica en el momento de redactarse el planeamiento había empeorado. La agricultura onubense generaba escaso empleo y valor añadido

y el conjunto de la industria proporciona aproximadamente un 20% de los empleos de Huelva capital (la industria onubense no se limita al sector químico). Apunta el citado documento que el Censo de población de 1991 recoge que el sector industrial empleaba 8.413 trabajadores[428]. Pero, para 1996, esta cifra sólo llegaba a 6.781 empleados. Ello implica una pérdida de 1.632 puestos de trabajo en cinco años[429].

El tejido industrial de Huelva capital sigue girando en torno a la industria química y básica instalada en la década de los sesenta. No obstante, y como ya se ha señalado en su mayor parte el sector industrial muestra un crecimiento negativo en cuanto a creación de empleo. Por tanto, la actividad industrial en Huelva pierde peso en el conjunto de actividades económicas de la ciudad. Cuya economía continúa apoyándose progresivamente en las actividades terciarias (MI, PGOU, 1999: 113-114).

La actividad constructiva en Huelva se encontraba en declive suponiendo la pérdida de cerca de 3.000 puestos de trabajo. No obstante, los redactores, del planeamiento señalan que en los primeros meses de 1996 parece haber síntomas de recuperación. En cuanto al sector servicios, éste representaba prácticamente el 67% de los empleos totales, empleando algo más de 10.000 personas, especialmente en la Sanidad y la Educación (MI, PGOU, 1999: 114).

En cuanto a la renta familiar disponible (RFD) entre 1981 y 1991 ha crecido en términos reales un 33,06%. En 1991 la RFD por habitante de Huelva se sitúa en un 87,1% de la media española, cuando en 1981 tan sólo alcanzaba el 81,5% de la media nacional (MI, PGOU, 1999: 119).

7.2.7. Otros aspectos de relevancia

En el apartado 6.2.1 se señalaba que entre las características que distinguían a las ciudades intermedias estaba su condición de centro administrativo, pero también de una relevante interacción social, económica y cultural a nivel regional. A la primera de estas condiciones ya se ha hecho referencia. En cuanto a las demás -las cuales resultan importantes en la función que la ciudad juega en su territorio más o menos inmediato de

[428] En 1989 la industria empleaba en Huelva a 8.904 trabajadores MI, PGOU, 1999: 113.
[429] Y una pérdida de 2.123 empleos en siete años. Aproximadamente unos 300 empleos por año.

intermediación territorial- tenemos que Huelva cuenta con un centro universitario (Universidad de Huelva); además de ser sede del Festival de Cine Iberoamericano de Huelva[430]. Situación que la dota de relevancia a nivel regional, por cuanto presta servicios educativos, culturales, sanitarios, etc., a su área de influencia. Dos ejemplos de ello son la Universidad de Huelva y el Festival de Cine antes comentados. Circunstancias que revelan la naturaleza de la urbe, no sólo como media, sino como una ciudad intermedia.

Figuras 7.14 y 7.15 Logotipos de la Universidad de Huelva (fuente: http://www.uhu.es/identidad/logosimbolo-principal-usuarios.html) y del Festival de Cine Iberoamericano de Huelva (fuente: http://www.hoyesarte.com/evento/2014/06/el-festival-de-cine-iberoamericano-de-huelva-se-prepara-para-los-40/).

7.3. Análisis de las variables

Antes de proceder al análisis correspondiente conviene reiterar que este examen parte del estado del territorio al momento de redactarse el planeamiento de Huelva (finales de los noventa), vigente en la actualidad. Toda vez que es precisamente dicho instrumento el objeto de estudio del presente capítulo. Y cuyo diagnóstico territorial recogido en su Memoria de Información (MI), así como su ordenación, se desarrollan en la década de los años noventa. De hecho, como ya ha quedado expuesto con anterioridad, el PGOU de Huelva fue elaborado entre los años 1991 y 1999; correspondiendo a este último su aprobación definitiva.

[430] Al respecto consúltese la página web: http://www.festicinehuelva.es/index.asp#spv=86

7.3.1. Variables del desarrollo económico

En el capítulo correspondiente a la metodología se comentaba que nuestro análisis no se realiza de acuerdo a la tradicional exposición que se hace en los planes urbanísticos. Los cuales se estructuran de acuerdo a la clasificación de los usos del suelo (Urbano, Urbanizable, No Urbanizable). Sino de acuerdo a los valores sociales que dotarían de contenido al interés general. Como se puede observar, comenzamos por el desarrollo económico y algunos de los usos del suelo que se utilizan para materializarlo.

7.3.1.1. Uso industrial, terciario, agrícola, ganadero y forestal

A) Diagnóstico sobre el estado territorial de Huelva

En el término municipal de Huelva el mayor peso en la economía lo presenta la actividad terciaria, aunque la industria juega un papel importante y la pesca constituye un factor de alguna relevancia. En 1991 el empleo se localizaba especialmente en el comercio minorista (12,2%), la administración pública (10,5%), la sanidad (8,61%), la construcción (8,32%), la división de transportes y comunicaciones (7,14%) y la industria química (7,45%). El sector servicios empleaba a 27.249 trabajadores (67,2%), la industria[431] en su conjunto lo hacía a su vez a 8.413 (20,73%), la construcción ocupaba a 3.374 (8,32%) y el sector primario daba empleo a 1.538 trabajadores[432]. Según el Censo había un 21,72% de desempleo en 1981, creciendo hasta el 22,37% en 1991 (MI, PGOU, 1999: 107). Ahora bien, si en 1991 el conjunto de la industria aglutinaba 8.413 (20,73%) de los empleos de Huelva capital, en 1996 sólo empleaba a 6.781 trabajadores, lo que permite caracterizarlo como un sector

[431] "La industria onubense se concentra en las agrupaciones de la Clasificación Nacional de Actividades Económicas (CNAE) de 1974 constituidas por la "Industria química" (30,94%), "Refino de petróleo" (10,94%), "Extracción y preparación de minerales metálicos" (10,18%), "Construcción naval, reparación y mantenimiento de buques" (8,97%), "Industria del papel, artes gráficas y edición" (8,05%), que en conjunto suponen prácticamente el 70% de los empleos industriales concentrados en menos del 30% de las empresas. La mayor parte de estas empresas están instaladas en la zona industrial de la Avda. Francisco Montenegro, aunque alguna de ellas se localiza en el polígono del nuevo puerto en el término municipal de Palos de la Frontera, si bien su dirección se encuentra en Huelva capital" MI, PGOU, 1999: 111.

[432] "La agricultura onubense genera muy poco valor añadido, empleando a pocos trabajadores y dedicándose a cultivos tradicionales de secano intensivos en capital" MI, PGOU, 1999: 109.

en declive que pierde peso, frente al sector terciario, en el conjunto de actividades económicas de Huelva (MI, PGOU, 1999: 111-114)[433]. Sin embargo, en el año 2002 todavía las principales actividades productivas eran la industria, la pesca y el comercio[434].

En 1991, momento en que se realiza el diagnóstico del municipio que fuera recogido en la Memoria de Información del Plan, el tejido industrial de Huelva tenía como su principal núcleo a la industria química y básica instalada a finales de la década de los sesenta, en la zona de la Punta del Sebo, al sur de la ciudad en la margen izquierda del río Odiel (MI, PGOU, 1999: 93 y 113, ver figura 5.6). "Las actividades industriales ajenas a dicha industria se limitan a algunas empresas familiares tradicionales de escasa dimensión, a empresas vinculadas al subsector pesquero (reparaciones, mantenimiento de embarcaciones, rederías, etc.) o a delegaciones y franquicias de empresas manufactureras" (MI, PGOU, 1999: 113).

En cuanto a su ubicación, la zona de la Punta del Sebo (perteneciente al Puerto), es el área de emplazamiento del principal Polo Industrial del municipio. "Esta zona sigue siendo la base de localización del Polígono Industrial de Huelva. Sigue teniendo importancia socioeconómica pese a constituir la imagen de un tipo de desarrollo ya superado, es incuestionable. Las contradictorias presiones por su reconversión reflejan los propios conflictos del modo elegido en décadas pasadas: desarrollo sin consideración de sus impactos urbanos y medioambientales" (MI, PGOU, 1999: 75). Además del polígono industrial de la Punta del Sebo (de un área de 262,6 ha) existen tres núcleos industriales. El más importante (principalmente dedicado a la industria de la celulosa) colindante con el término municipal de San Juan del Puerto. Este polígono posee una superficie neta de 551.464 m² de los que 482.765 m² corresponden a la Empresa Nacional de Celulosa, es decir el 87,54% de la superficie total de éste núcleo (MI, PGOU, 1999: 185). Según la Memoria de Información (PGOU, 1999: 76) los problemas de las zonas industriales, fuera de la Punta del Sebo,

[433] Las cifras aportadas por el PGOU de Huelva en su Memoria de Información divergen con otros estudios realizados sobre la capital en el mismo período de tiempo. De hecho, según señalan García-Vázquez, C.C, y Tejera-Arcenillas, I. (2015: 14-15) con anterioridad a 1991 el 24,13% de la población ocupada pertenecía al sector agrícola, el 29,20% a la Industria y el resto (46,67%) al sector Servicios. En el periodo de 1991 a 2001 la pérdida de empleo tanto en el sector agrícola como en el industrial es menor. Sin embargo se produce un fuerte crecimiento en el sector de la construcción (boom inmobiliario) y en el sector servicios.

[434] Al respecto puede consultarse Cámara de Huelva (2004) Memoria Económica. Análisis socioeconómico de los municipios. Datos geográficos. En línea 28-08-2015 http://www.camarahuelva.com/PDF/Memoria%20Economica%2004/ANALISIS%20SOCIOECONOMICO%20DE%20LOS%20MUNICIPIOS.pdf

"radican en su dispersión, estado del espacio público y dimensionado, siendo insuficientes para la demanda existente". Estas zonas se "localizan, casi en exclusiva, a lo largo de la Ronda Exterior, apoyadas fundamentalmente en la carretera nacional 431 de Huelva a Sevilla, en el tramo entre la Capital y San Juan del Puerto" (MI, PGOU, 1999: 178-179). El uso global Industrial Total es 495,6 ha[435].

En la misma etapa que se viene señalando, el sector servicios en el municipio de Huelva suponía el 67,2% de los empleos totales[436], debido fundamentalmente a la concentración de gran parte de la actividad pública en la capital provincial. Cuyo sector empleaba algo más de 10.000 personas, especialmente en la Sanidad y la Educación. La actividad terciaria en Huelva capital es diversa, destacando especialmente la recuperación de productos, los intermediarios del comercio, transporte y comunicaciones, instituciones financieras, etc. (MI, PGOU, 1999: 114). El sector servicios mostraba un comportamiento positivo, aunque este comportamiento no fue homogéneo, pues presentó diferencias internas. Existían subsectores que mostraban dinamismo, otros se mantenían estancados y otros experimentaron retrocesos en el empleo generado. Para el momento de redacción del PGOU la ciudad de Huelva iba configurándose como un enclave de actividades terciarias, en el que la pesca y la industria (química y básica) perdían protagonismo (MI, PGOU, 1999: 118). En cuanto a la superficie total del uso terciario asciende a 8,875 ha (MI, PGOU, 1999: 187). No obstante, según se recoge en la Memoria de Información (PGOU, 1999: 24) "Huelva está muy lejos de alcanzar un nivel de

[435] Dicho uso se distribuye de la siguiente manera:
Según la Memoria de Información (PGOU, 1999: 186) se distinguen varios sectores, algunos de ellos (Polígono Pesquero Norte y Polígono Industrial de la Punta del Sebo), se encuentran dentro del Área de Servicio del Puerto de Huelva. Por tanto, de acuerdo con lo establecido en la Ley de Puertos, se clasifican además como Sistema General Portuario, dentro del Sistema General de Infraestructuras.

- Suelo Industrial Punta del Sebo	262,6 ha.
- Suelo Industrial Carretera Sevilla	61,5 ha.
- Suelo Industrial Molino Pesquero Norte	33,5 ha.
- Suelo Industrial Carretera Sevilla (Celulosa)	112 ha.
- Suelo Industrial Fortiz	8 ha.
- Suelo Industrial Peguerillas	14 ha.
- Suelo Industrial Carretera Gibraleón	4 ha.
TOTAL	495,6 ha.

[436] Según García-Vázquez, C.C, y Tejera-Arcenillas, I., 2015: 14-15, dicha cifra se reducía al 46,67%.

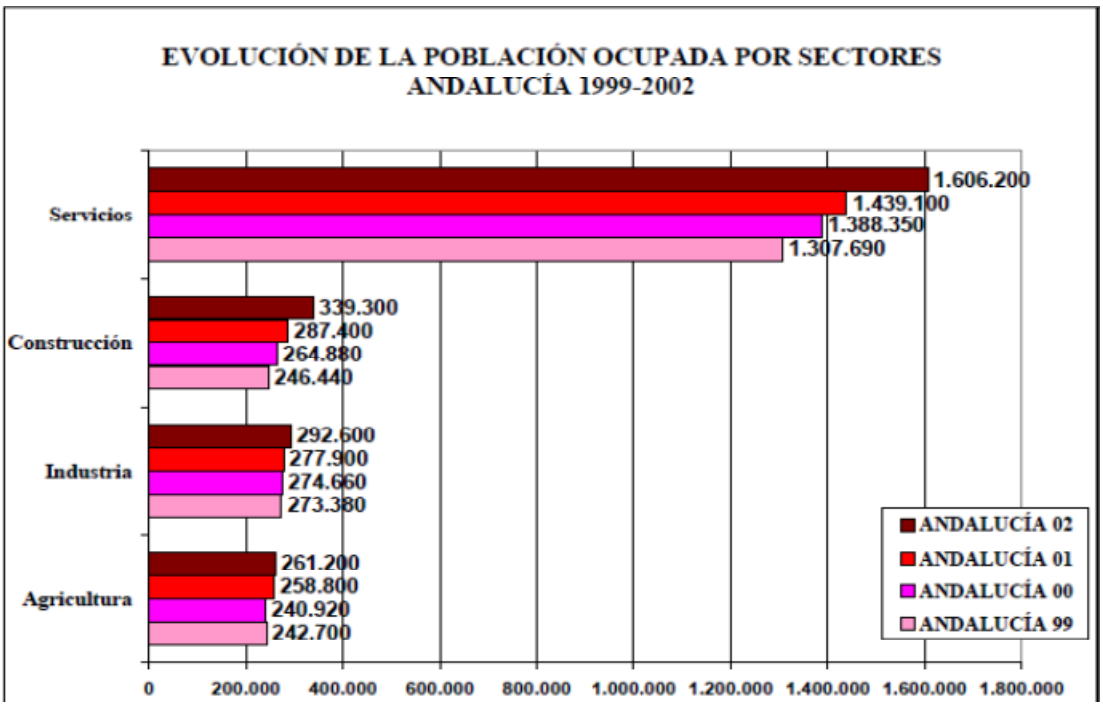
servicios adecuado y mucho menos si se aspira a conseguir el objetivo de reforzar su función central tanto de su provincia y del desarrollo turístico de todo el arco costero, como del corredor Huelva-Algarve".

El sector de la construcción en Huelva se encontraba en recesión. Producto de la reducción de las ayudas dicho sector sufrió una pérdida de aproximadamente 3.000 puestos de trabajo. Sin embargo, en los primeros meses de 1996 parecen mostrar síntomas de recuperación, consecuencia del abaratamiento de los préstamos hipotecarios (MI, PGOU, 1999: 114). Situación que fue estimulada con la política de liberalización del suelo puesta en práctica con el Real Decreto-Ley 5/1996, de 7 de junio, de medidas liberalizadoras en materia de suelo y de Colegios Profesionales, la Ley 7/1997, de 14 de abril, de medidas liberalizadoras en materia de suelo y de Colegios Profesionales, y la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones. Normas que dieron cobertura a una clasificación considerable de suelo urbanizable de uso residencial en el PGOU de Huelva, la cual será tratada en el apartado correspondiente.

Como se puede observar en el gráfico 7.4 los datos anteriormente expuestos, en unos casos, siguen la tendencia de la Comunidad Autónoma Andaluza, y en otros no lo hacen.

Por ejemplo, mientras que en la Comunidad Autónoma los cuatro sectores analizados muestran una mayor ocupación en el período de 1999 a 2002, en Huelva, los sectores industrial y agrícola presentan una pérdida de empleo. Situación que sí se muestra coherente entre el municipio onubense y la comunidad debido a un aumento de la ocupación en relación a la construcción y los servicios. Lo que produce una inclinación de la economía municipal, sobre todo, hacia este último sector.

Gráfico 7.4.Evolución de la población ocupada por sectores en Andalucía.

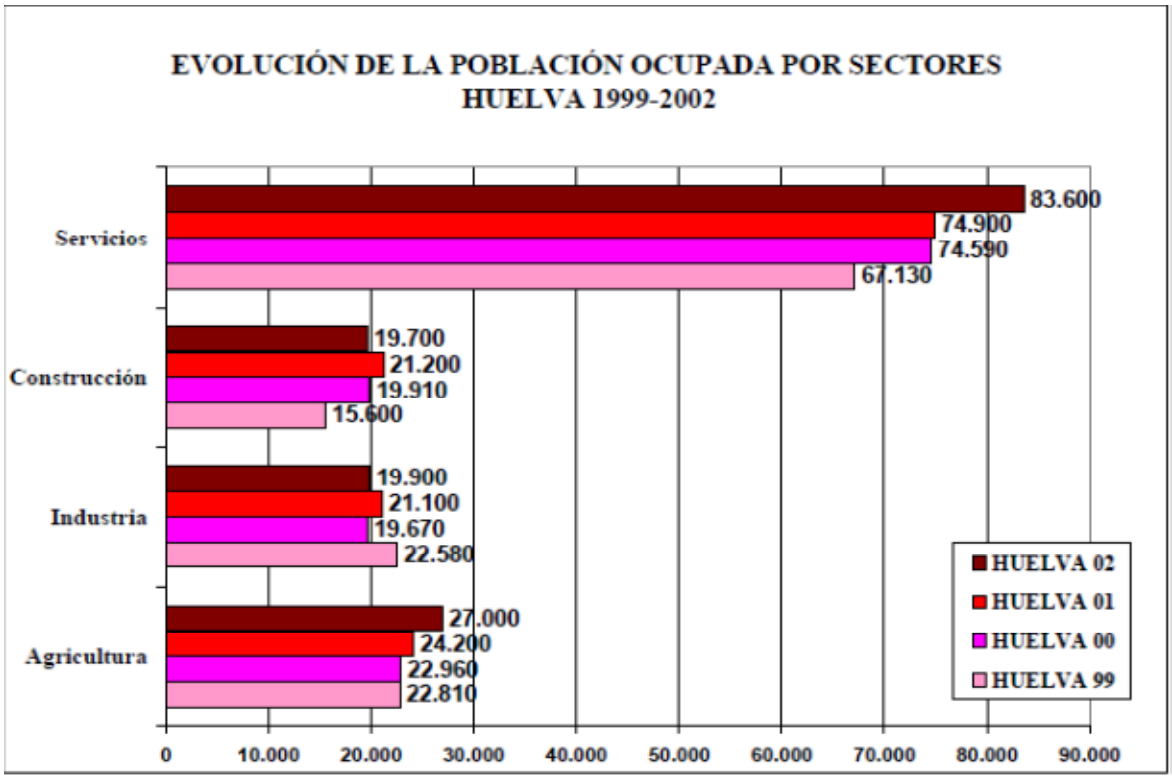


Fuente: Cámara de Huelva (2004): *Memoria económica*.

Ello trae consigo que se produzca una demanda de suelo vinculada a los sectores en expansión y una reducción de la demanda de suelo de los sectores en declive. Desde luego, en caso de que no se quisiera recoger un modelo territorial que reprodujera dichas tendencias, entonces desde el planeamiento debería implementarse una estrategia de desarrollo que tratara de modificar la situación descrita. No obstante, dicho punto será tratado más adelante por ser propio de la ordenación municipal.

Ahora bien, las circunstancias anteriormente referidas divergen en alguna medida de la relación entre el municipio de Huelva capital y la provincia homónima. Pues ambas, capital y provincia, muestran (a excepción de la agricultura) comportamientos semejantes en cuanto a la ocupación de los mismos sectores productivos.

Gráfico 7.5. Evolución de la población ocupada por sectores en la Provincia de Huelva.



Fuente: Cámara de Huelva (2004): *Memoria económica*.

Porcentaje de trabajadores por sector económico en el municipio de Huelva:

Sectores	Trabajadores/Año 1991
Industrial	20,73%
Construcción	8,32%
Terciario	67,2%
Agrícola	3,75%

En relación a los datos presentados hay que acotar que en el caso del sector industrial, en 1991, aglutinaba 8.413 (20,73%) de los empleos de Huelva capital, y en 1996 sólo empleaba a 6.781 trabajadores, lo que evidencia el declive de este sector económico. Ello es corroborado por el estudio presentado por García-Vázquez, C.C, y Tejera-Arcenillas, I. (2015: 14-15) el cual abarca desde 1991 hasta el año 2001.

Ahora bien, de acuerdo a dichos datos, si tenemos en cuenta la contracción en los niveles de empleo en el sector industrial[437], la escasa

[437] Sobre todo en el Polo Industrial de la Punta del Sebo.

importancia relativa del sector primario y la construcción, la mayor fortaleza del sector terciario y su potencial crecimiento (aprovechando la situación geográfica de la capital, así como su centralidad administrativa y jerarquía territorial) y las oportunidades que pueden generarse respecto a la industria no contaminante, de ello se colige que la cantidad de suelo con que cuenta el municipio onubense destinado a suelo industrial (ocupado por la industria básica) satisface las necesidades de ocupación por este sector económico en declive. Por lo tanto, debido a su contracción, en el planeamiento no se muestran indicios de que presente una demanda efectiva de suelo. Situación que contrasta con el suelo que ocupan las actividades manufactureras o las de almacenaje de mercancías, o por el sector terciario. En cuanto al sector primario se refiere, se encuentra en una situación similar al suelo industrial (industria básica).

Uno de los elementos importantes, asociados a los sectores productivos tratados, es el relacionado a la situación medioambiental generada por la industria contaminante en Huelva. Acerca de esta se puede decir que al momento de redactarse el planeamiento era preocupante. Para sostener tal criterio nos apoyamos en los siguientes hechos:

El Polo Industrial de La Punta del Sebo ha vertido durante años sus residuos en las marismas y ha ocasionado que algunas zonas se encuentren con un alto nivel de degradación, llegando incluso a su desaparición (ver figuras 7.3., 7.4. y 7.5.). Con respecto a los efectos de la contaminación atmosférica generada por la misma industria, es necesario señalar que provoca importantes alteraciones en el desarrollo normal de la vegetación de la zona, entre otros efectos negativos de importancia considerable (MI, PGOU, 1999: 74; véanse figuras 7.6., 7.7., 7.8. y 7.9.). En ese sentido debemos recordar con Zárate Martín, A. (2010: 231) que "los efectos de la contaminación atmosférica sobre la salud son variados. Se ha detectado una relación entre el aumento de la contaminación y el de las enfermedades pulmonares, asma y enfisema". De hecho, en un artículo del diario El País, publicado el 30 de enero de 1999[438] se cita un estudio epidemiológico de enfermedades respiratorias en Huelva, realizado entre 1991 y 1995 por médicos del hospital onubense Juan Ramón Jiménez, el cual concluye que "la frecuencia de síntomas de estas dolencias entre la población adulta es, en la capital onubense, superior a la de otras

[438] http://elpais.com/diario/1999/01/30/andalucia/917652142_850215.html. Es importante destacar que al momento de desarrollar la presente investigación tratamos de consultar el estudio referenciado por el mencionado diario pero no tuvimos acceso al mismo.

ciudades españolas donde se han realizado trabajos con idéntica metodología". Sin embargo, también hemos consultado un dictamen realizado por un Grupo de Trabajo de la Sociedad Española de Epidemiología el cual concluye que no puede sostenerse que existe una relación causal entre la mayor mortalidad en la capital onubense (con relación al resto de España) y los niveles de contaminación atmosférica presentes[439]; lo que no significa que las afectaciones a la salud no se produzcan.

Asimismo, los vertidos a la ría han provocado una disminución de la fauna acuática y un distanciamiento de la población hacia su entorno, ya que la calidad de las aguas de la ría es mala debido a que soporta los vertidos del Polígono Industrial de Huelva, (MI, PGOU, 1999: 78).

B) Determinaciones respectivas a la ordenación urbanística

Con respecto a la ordenación del municipio y sus usos del suelo, la Memoria de Información (PGOU, 1999: 352) proponía como aspectos claves que el eje portuario se estableciera como un Centro de Transportes de Mercancías. Y en relación a la pequeña y mediana empresa se consideraba su localización más adecuada en el eje Huelva-San Juan. Espacio donde se concentran los distintos planes parciales industriales en ejecución.

Para ello se partía de que en Huelva el suelo industrial se ha localizado a lo largo de tres ejes. El primero, vinculado al puerto, se desarrolla en la margen izquierda del Odiel, desde el Polígono Pesquero Norte y Molino de la Vega hasta la Punta del Sebo y el Puerto Exterior. El segundo, en el eje Huelva-San Juan del Puerto, apoyado en la carretera N-431 y en la carretera de Tráfico Pesado y el ramal sureste de la Ronda Exterior. El tercero, de menor entidad, se sitúa a lo largo del tramo de la N-431 de Huelva a Gibraleón (MI, PGOU, 1999: 352).

Para concretar la política territorial (MO, PGOU, 1999: 22) se estiman unas necesidades de suelo industrial que parten de la existencia de 207,75 ha con una edificabilidad de 502.307 mt[440] de este tipo de suelo, y propone lo

[439] Al respecto puede consultarse "Dictamen realizado por encargo del Defensor del Pueblo Andaluz sobre El exceso de mortalidad y morbilidad detectado en varias investigaciones en La Ría de Huelva". En línea 25-09-2015 http://www.seepidemiologia.es/documents/dummy/InformeHuelva.pdf

[440] mt = metros techo.

siguiente para el Suelo Urbanizable Programado (MO, PGOU, 1999: 23 y 239-242):

Cuadro 9: Suelo urbanizable programado en el PGOU del municipio Huelva, 1999.

Sector	Superficie ha	Edificación mt	Uso
Marismas del Polvorín[441]	14,00	70.000	Industrial básico[442] (IB)
Venta Álvarez[443]	6,00	30.000	Industrial básico
Total	20,00	100.000	

Fuente: MO, PGOU, 1999: 23 y 239-242

Con esta distribución se persigue disminuir cuantitativamente (con respecto al Plan urbanístico de 1980 revisado por el planeamiento en estudio) el suelo programado destinado a industria, obedeciendo a razones como la consideración de La Punta del Sebo como suelo industrial del tejido productivo de Huelva. Además, se tienen en cuenta las zonas de Las Transversales (45,23 ha), destinadas a industrias no contaminantes de pequeña y mediana dimensión; aumento de la edificabilidad y la gestión activa de este tipo y, para el caso de un aumento de su demanda, se prevé una considerable cantidad de SUNP (374,28 ha), contando con la facilidad que ofrece la legislación para programarlo. Además de disponer de suelo industrial vacante (90,3 ha) que ha sido clasificado como urbano (MO, PGOU, 1999: 23).

En el caso del sector N1 5 Marismas del Polvorín, de iniciativa pública, programado para el primer cuatrienio y prioridad mínima[444], tiene como

[441] Este sector, recogido en el Plan Parcial 5 y con una superficie total de 389.100 m^2 "coincide con el definido por la vía de tráfico pesado y el trazado de la nueva Ronda Exterior (tramo de levante) con exclusión de la barriada de Pérez Cubillas. Por el Sur-Oeste el límite del sector está constituido por las traseras de los edificios de la calle Cervantes" MO, PGOU, 1999: 239.

[442] "Uso industrial básico: Espacios que albergan básicamente actividades manufactureras, así como actividades de almacenaje de mercancías, depósito de productos en local cerrado y talleres de reparación de producción y consumo", MO, PGOU, 1999: 48.

[443] El Plan Parcial que ordena el sector N1 6, con una Superficie total: 92.620 m^2 se encuentra delimitado por el "Sur-Este con la Carretera Nacional N-431, por el Oeste con la UE N1 16, por el Noroeste con una línea paralela a la Carretera antedicha y a 150 metros de distancia, por la instalación del INEM" MO, PGOU, 1999: 242.

[444] De acuerdo a la programación y sus prioridades, en el planeamiento se establecen tres grados, prioridad máxima (1), media (2) y mínima (3), MO, PGOU, 1999: 224. Cuya clasificación como *prioridad mínima* para el sector N1 Marismas del Polvorín contrasta con su

objetivos, relativos a la industria, obtener suelo para la pequeña industria no contaminante, en polígono convencional. Persigue situar los suelos industriales en el Este de la Barriada junto a los polígonos existentes, reservando el lado de poniente para el uso residencial (MO, PGOU, 1999: 239-242). Sus superficies se distribuyen del siguiente modo (MO, PGOU, 1999: 241):

- Superficie total.....389.100 m^2.
- Residencial unifamiliar.....170.454 m^2.
- Residencial plurifamiliar:..... 73.096 m^2.
- Industrial básico.....140.000 m^2.

Usos:

- Residencial unifamiliar en Régimen Libre.
- Residencial plurifamiliar en Régimen Libre.
- Industrial básico.

Compatibles con el uso industrial:

- Uso comercial, oficinas y locales de reunión y ocio.
- Dotacional, público y privado
- Servicios de infraestructuras y de transporte.

Por su parte el Plan Parcial Venta Álvarez, de iniciativa particular, programado para el primer cuatrienio y prioridad mínima, tiene como objetivos relativos al uso industrial destinar suelo para atender a una parte la demanda de la pequeña industria no contaminante[445] (MO, PGOU, 1999: 242-244). Y sus superficies se distribuyen del siguiente modo (MO, PGOU, 1999: 243):

- Superficie total..... 92.620 m^2.
- Industrial básico..... 60.000 m^2.
- Terciario..... 32.620 m^2.

Usos:

- Industrial básico.
- Terciario (Oficinas, comercial, hotel, locales de reunión).

Compatibles:

- Industrial mixto

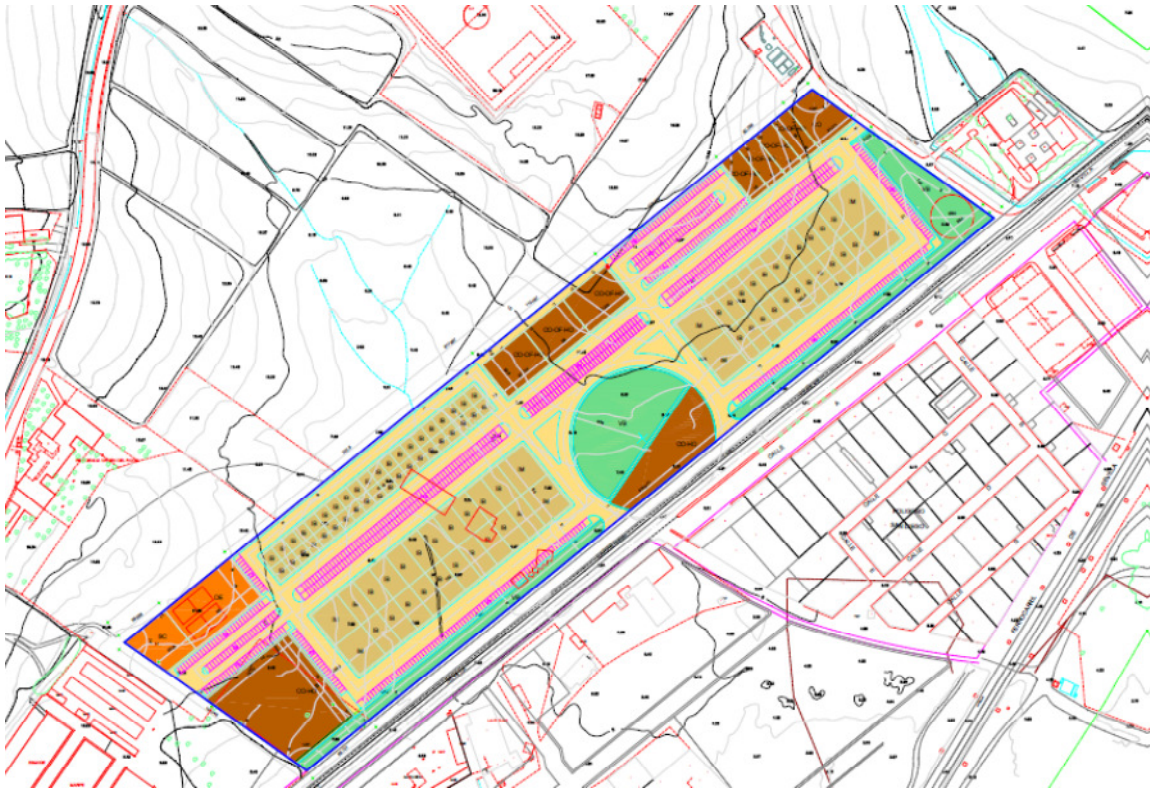
---

programación pues dicho espacio fue clasificado como Suelo Urbanizable Programado, lo que implica que sería ejecutado en un primer plazo de cuatro años tras la aprobación del Plan.

[445] También se prevé suelo terciario para oficinas y terciario diverso, MO, PGOU, 1999: 242.

- Dotacional, público y privado
- Servicios de infraestructuras y de transporte.

Figura 7.16. Zonificación y usos. Plan Parcial del Sector nº 6 Venta Álvarez.



Fuente: Plano 0.1, Escala 1: 1000., MO, PGOU, 1999.

Ante el contexto de una débil dinámica demográfica y económica, desde el planeamiento se busca, utilizando el Suelo Urbanizable No Programado (SUNP), abordar las carencias de Huelva flexibilizando la cuantificación del suelo a la hora de clasificarlo. Con ello se perseguía que en caso de un aumento de su demanda se estaría en condiciones de satisfacerla (MO, PGOU, 1999: 20).

En ese escenario, en la Memoria de Ordenación (PGOU, 1999:5-6) se dispone potenciar el corredor de infraestructuras entre la A-49 y la Nacional 431 aprovechándolas para acometer actuaciones urbanísticas de carácter industrial con buenas conexiones. En tal sentido se plantea utilizar este suelo como reserva para ofertarlo, en caso necesario, con vistas a futuras actuaciones. Debido a ello se le clasificó como Urbanizable No Programado[446] (SUNP). Ésta

[446] Según comenta Parada, R. (2007: 56-57) con anterioridad a la Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, BOE nº 107, de 5 de mayo de 1975, se producía una situación contradictoria. En caso de que el suelo clasificado como urbanizable no fuera suficiente para satisfacer las necesidades urbanísticas, se producía

localización goza de una importante conectividad y se presenta como un enclave que permitiría, en el futuro, desmantelar gradualmente la industria básica de la Punta del Sebo debido a su vulnerabilidad medioambiental.

El municipio de Huelva cuenta con 90,3 ha clasificadas como suelo urbano industrial que no ha sido ocupado, a las que se le suman 20 ha de SUP, lo que da un total de 110,3 ha de suelo industrial disponible[447]. A ello se le adiciona la calificación de 374,28 ha como suelo industrial en SUNP en los PAU n1 3 y PAU n1 4 (MO, PGOU, 1999: 47, 252-253, 258, 265 y 267).

Sectores	Uso industrial
San Antonio-Montijo[448]	187,24 ha
La Alquería[449]	187,04 ha
Total	374,28 ha

Según el documento examinado se utilizó un estándar de 50 trabajadores por hectárea, obteniendo una capacidad en el suelo industrial programado para 5.600 empleos[450]. En el caso de los suelos industriales no programados –para lo cual prevén una programación inmediata según criterios

---

un aumento de su precio (oferta-demanda); sin embargo, si para evitar tal situación se clasificaba como tal una gran cantidad de suelo se producía una urbanización segmentada, dispersa, no continua, pues al tener precios más bajos se urbanizaban, mediante Planes Parciales, los sectores más alejados del centro. Mientras tanto, los espacios intermedios, más cercanos al centro, quedaban sin urbanizar en espera de un aumento de los precios del suelo. La comentada norma (Véanse los artículos noveno Uno; noveno bis-Uno y Dos; noveno ter-Uno c), Dos. Dos y Dos. Tres) pretendió corregir tal situación introduciendo las subclasificaciones de Programado y No Programado. De esta forma el Suelo Urbanizable Programado (SUP) se desarrollaba mediante Planes Parciales. Y el Suelo Urbanizable No Programado (SUNP) se programaría a medida que fuera recomendable por la evolución de las condiciones territoriales a través de los Programas de Actuación Urbanística (PAU). Con esta medida la Administración tenía el control de la expansión urbanística de la ciudad. No obstante, llama la atención el mismo autor que dicha medida no aseguraba el fin de la especulación.

[447] MO, PGOU, 1999: 23.

[448] Éste espacio, previsto para SUNP, se desarrolla mediante un Programa de Actuación Urbanística (PAU n1 3) y está "delimitado por la Ronda Exterior, la autopista A-49, la Ribera de la Nicoba y la Carretera N-431 Huelva-Sevilla" MO, PGOU, 1999: 265.

[449] "El ámbito del PAU n1 4 está delimitado por la Ribera de la Nicoba, la Autopista A-49, el Polígono Industrial Tartessos y la Carretera N-431 Huelva-Sevilla" MO, PGOU, 1999: 267. En igual situación al anterior, en este espacio se prevé su desarrollo en SUNP.

[450] Como se puede observar, desde el planeamiento, en este apartado, se ha incurrido en un error de cálculo, pues 50 trabajadores/ha, en un espacio de 20 ha de SUP arroja un resultado de 1000 trabajadores. De hecho, aún calculando a partir de la primera ratio apuntada en el planeamiento, y luego desechada por no considerarse realista, considerada en 94 trabajadores/ha, el resultado obtenido es de 1880 trabajadores en 20 ha de SUP. La cifra que más se acerca a los 5.600 empleos manejados en la Memoria de Ordenación es de 5515 y es resultado de la suma del suelo industrial en SU y SUP. Al respecto puede consultarse la MO, PGOU, 1999: 24.

de oportunidad[451]- se destina una cantidad de suelo con una capacidad para 18.714 nuevos puestos de trabajo. En virtud de ello se consideró cubierta de modo suficiente la demanda potencial de la industria (MO, PGOU, 1999: 24).

El PAU N1 3 San Antonio-Montijo, de iniciativa pública y mínima prioridad, tiene como objetivos reservar suelo industrial y terciario para la implantación, en caso necesario, de nuevas industrias con necesidad de gran consumo de suelo. Así como para espacios dotacionales (equipamientos, sin especificar) integrando el área de Hospitales y la Escuela de enfermería (MO, PGOU, 1999: 265-267). Sus superficies se distribuyen del siguiente modo (MO, PGOU, 1999: 266):

Sistema General de Infraestructuras.....49.800 m^2
Sistema General Espacios Libres..... 40.400 m^2
Sistema General de Equipamiento.....662.500 m^2
Terciario.....244.200 m^2
Industrial.....1.872.400 m^2

Usos
- Terciario.
- Industrial.

Compatibles:
- Dotacional.
- Servicios de infraestructuras y transportes.

Por su parte el PAU N1 4 La Alquería, de iniciativa pública y prioridad máxima, tiene como objetivos la reserva de suelo industrial temático, debiendo integrar en la ordenación las áreas industriales existentes (MO, PGOU, 1999: 267-269). Sus superficies se distribuyen del siguiente modo (MO, PGOU, 1999: 268):

- Superficie total.....1.870.400 m^2.
- Industrial.....1.870.400 m^2.

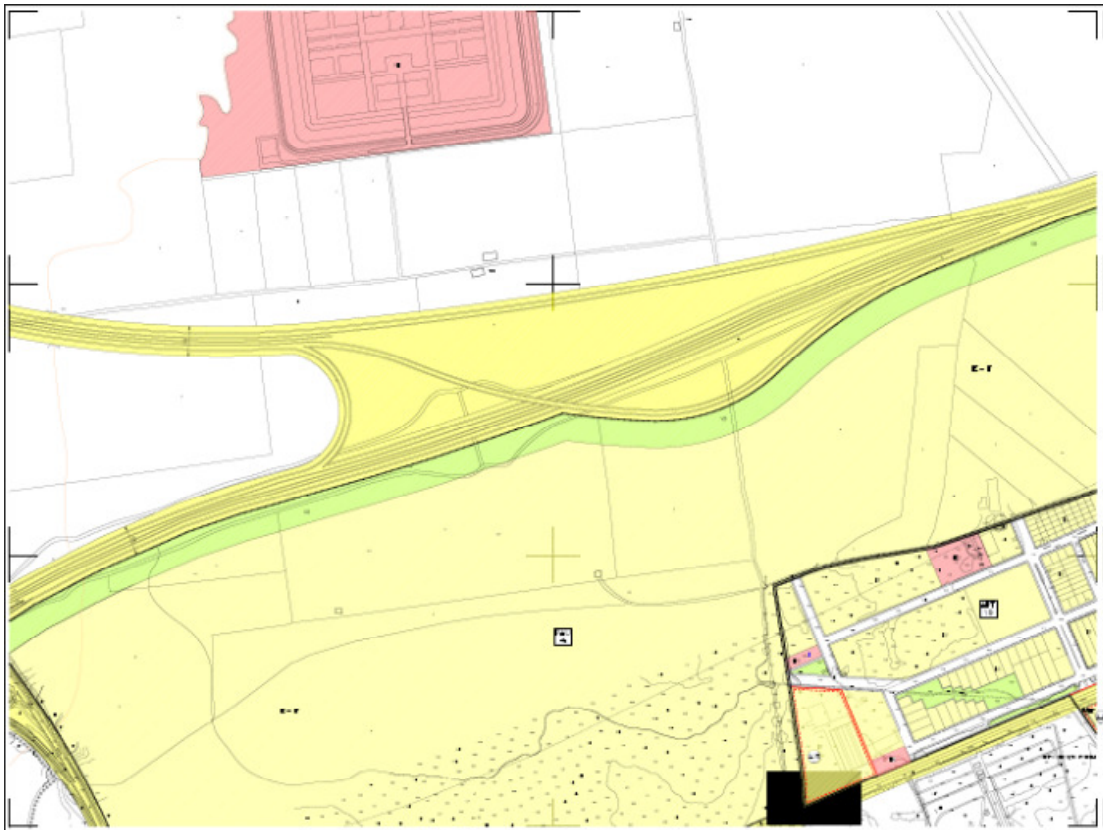
Usos
- Industrial.

[451] Los PAU n1 3 y PAU n1 4 "se programarán sólo si existe la posibilidad cierta de implantación de nuevas industrias con gran consumo de suelo que no tengan cabida en los polígonos existentes o bien surja una necesidad de suelo dotacional no prevista y de gran dimensión" MO, PGOU, 1999: 258.

Compatibles:

- Terciario
- Dotacional
- Servicios de infraestructuras y transportes.

Figura 7.17. Uso Industrial, PAU n1 4 La Alquería.



Fuente: Plano Nº 3, Hoja Nº 2. Escala 1: 3000., MO, PGOU, 1999.

Ahora bien, tomando en cuenta el creciente peso de la actividad terciaria del municipio onubense y su potencial crecimiento (MO, PGOU, 1999: 24) se estima crear, sin especificación de uso, una cantidad de suelo que permita reforzar la centralidad del Casco Antiguo, aproximando el centro de actividad de éste a la ría de Huelva[452]. Además se busca producir cierta centralidad en la ciudad alta, así como estructurarla, mediante el Plan Especial de Reforma Interior de San Antonio[453] (MO, PGOU, 1999: 13). También se persigue regularizar y consolidar el área comercial de la Ronda Exterior, y diversificar y dotar de servicios el área industrial de la carretera de Sevilla (PP n1 6 Venta Álvarez[454]). Dicha intervención representa la utilización de una superficie de

[452] Ese resulta uno de los objetivos del PAU n1 1 Ensanche Sur.
[453] PERI n1 10.
[454] Este sector fue tratado con anterioridad.

suelo de 204.162 m^2 y de 98.260 m^2 de techo edificable. De ellos 20.000 m^2 ya han sido consumidos. Desde el planeamiento se señala que los suelos referidos son sólo aquellos en que los usos terciarios aparecen zonificados. No obstante, existen otros con usos terciarios que aprovechan y refuerzan la centralidad urbana, concentrados en las áreas centrales compartiendo el suelo con los usos residenciales.

Con respecto al SUNP desde el plan se considera que se reserva suelo suficiente para usos terciarios que, en caso necesario, podría programarse con criterios de oportunidad (MO, PGOU, 1999: 24). Para ello se prevé un uso global terciario de 34,22 ha (MO, PGOU, 1999: 258), distribuidas entre El PAU N1 3 San Antonio-Montijo con 24,42 ha y el PAU n1 1 Ensanche Sur con 9,80 ha[455].

En relación al suelo con destino comercial público se introducen los mercados públicos, estimándose una necesidad global de 90.000 m^2 (MO, PGOU, 1999: 30). Y con respecto a otros usos terciarios se establecen cuatro usos pormenorizados[456] que implican actividades cuya localización depende y refuerza la centralidad funcional urbana. De dichos usos se excluyeron los terciarios dotacionales o dotacionales privados al considerarlos dentro del global dotacional (MO, PGOU, 1999: 49).

El Plan Especial de Reforma Interior de San Antonio (PERI n1 10), con una prioridad a desarrollar en el primer cuatrienio, tuvo como objetivos "ordenar un ámbito de suelo delimitado por la Avenida de Andalucía, la calle Vasco Núñez de Balboa, la Avenida de las Adoratrices y la calle Rubén Darío", conectar este espacio a nivel viario con el resto de Suelo Urbano y "definir un Uso Residencial y Terciario para la Zona", con la finalidad de dotarlo de centralidad para la parte alta de la ciudad[457] (MO, PGOU, 1999: 192-194). Con unas superficies del ámbito de actuación (MO, PGOU, 1999: 192):

Superficies Usos:

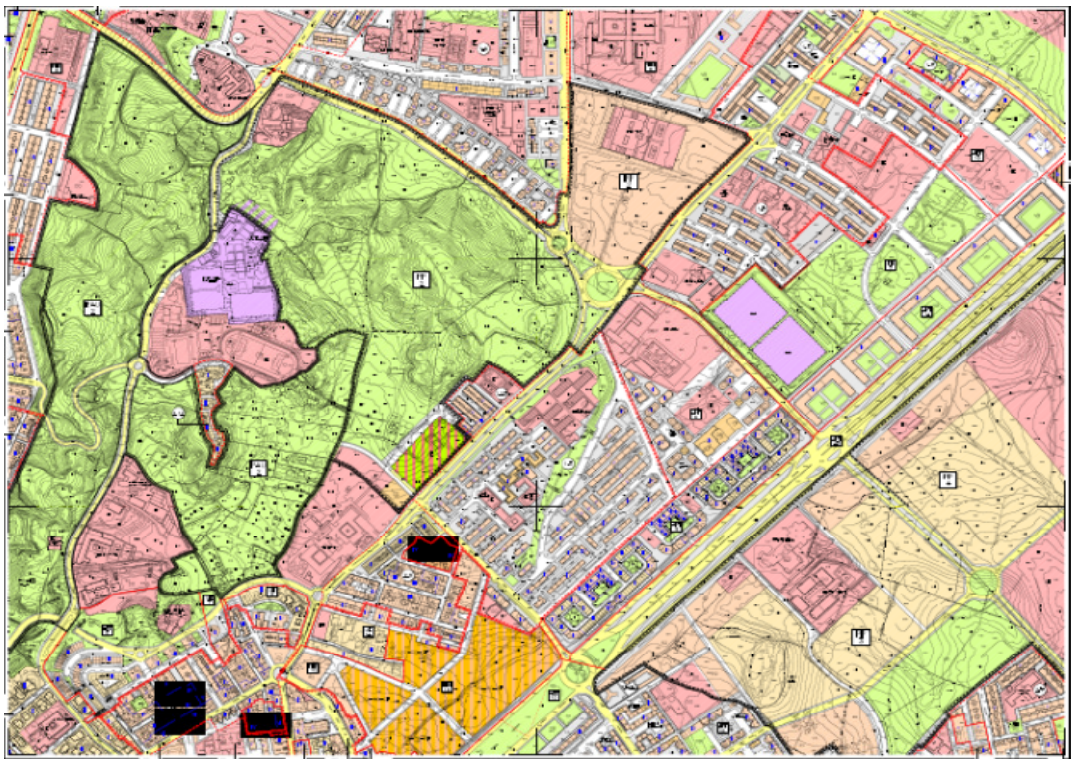
Residencial.....60.709 m^2.
Terciario.....37.662 m^2.

[455] Al respecto puede consultarse Anexo III. Para examinar en detalle la distribución de usos globales en Suelo Urbano, Suelo Urbanizable Programado y No Programado pueden consultarse los Anexos I, II, III y IV. También pueden verse los Planos de Ordenación sobre Clasificación del Suelo y Usos Globales en los Anexos VII y VIII respectivamente.
[456] Oficinas, comercios, hoteles y locales de reunión y de ocio.
[457] Véanse las figuras 7.18 y 7.19.

Figura 7.18. Localización del PERI n1 10 San Antonio, Uso Residencial y Terciario.

Elaboración propia. Fuente: OpenStreetMap (and) contributors, CC-BY-SA.

Figura 7.19. Uso Residencial y Terciario, PERI n1 10 San Antonio.



Fuente: Plano Nº 3, Hoja Nº 10. Escala 1: 3000, MO, PGOU, 1999.

Dentro del SUP, podemos encontrar el sector N1 7 Ronda exterior[458], de una superficie total de 178.500 m^2, de ellos 133.900 m^2 de uso terciario, de iniciativa privada, programado para el primer cuatrienio y prioridad mínima. Tiene como objetivos (relacionados con este fin) "regularizar la situación urbanística del centro comercial existente y consolidar la zona como área comercial", así como resolver los accesos a esta. Llama la atención que "el centro comercial existente se implantó en suelo no urbanizable, previa obtención de la declaración de uso de utilidad pública e interés social" (MO, PGOU, 1999: 244-246).

Superficies:

- Superficie total.....178.500 m^2.
- Sistema General Equipamiento Comunitario (Uso docente-universitario) 44.600 m^2.
- Terciario.....133.900 m^2.

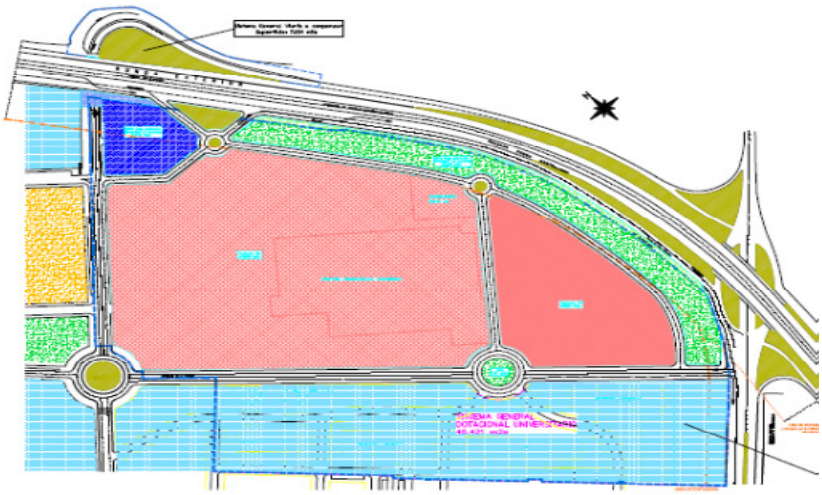
Usos:

- Usos terciarios, especialmente el comercial.

Compatibles:

- Dotacional privado y público
- Servicios de infraestructuras y transportes.

Figura 7.20. Zonificación, usos y condiciones urbanísticas, Sector N1 PP 7 Ronda exterior.



Fuente: Plano de Ordenación. Nº 0.3. Escala 1: 2000. MO, PGOU, 1999.

[458] "Limita por el Este y Sur con la Ronda Exterior de la Ciudad, por el Oeste con el Campus del Carmen y por el Norte con el Sector n1 4 Vista Alegre-Universidad", MO, PGOU, 1999: 244.

El PAU N1 1 Ensanche Sur, con una superficie total de 161.19 ha (incluyendo S.G), de iniciativa pública y prioridad máxima, se encuentra delimitado por “el Norte por el PERI de Pescadería y la Avenida de Italia y la calle Miss Withney, por el Este por la nueva conexión de la Ronda exterior con la Avenida de Cádiz, incluyendo el nudo de conexión, por el Sur con la zona industrial de "Las Transversales" y por el Oeste con la Ría del Odiel” (MO, PGOU, 1999: 259). Sus objetivos principales son la extensión de la ciudad hacia el Sur y la ría, incluyendo la creación de un parque lineal como área verde equipada de gran dimensión; obtener terrenos para la Nueva Estación de Ferrocarril y contribuir a su ejecución; creación de núcleos residenciales intensivos (vivienda plurifamiliar en altura) y extensivos (vivienda unifamiliar en ciudad jardín), obtención de suelo para la ejecución del Recinto para Ferias y Muestras de Huelva, así como para la ubicación del Club de Tenis, instalación de un puerto deportivo, y la creación de una fachada urbana a la ría, localizando el uso terciario en la zona más cercana a ésta[459]. Con unas superficies del ámbito de actuación (MO, PGOU, 1999: 260):

- Superficie total.....161.19 ha.
- Terciario.....9,80 ha.

Usos

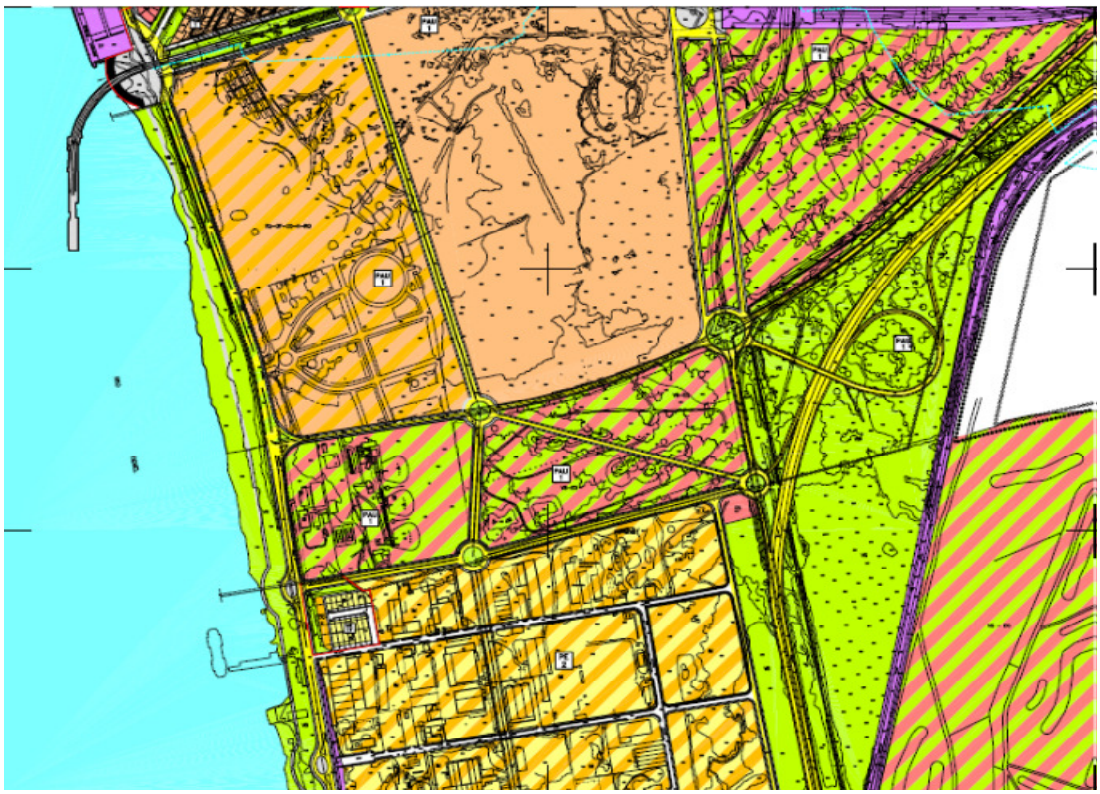
- Residencial plurifamiliar.
- Residencial Unifamiliar.
- Terciario

Compatibles:

- Residencial en Régimen de Protección Oficial.
- Dotacional
- Servicios de infraestructuras y transportes.

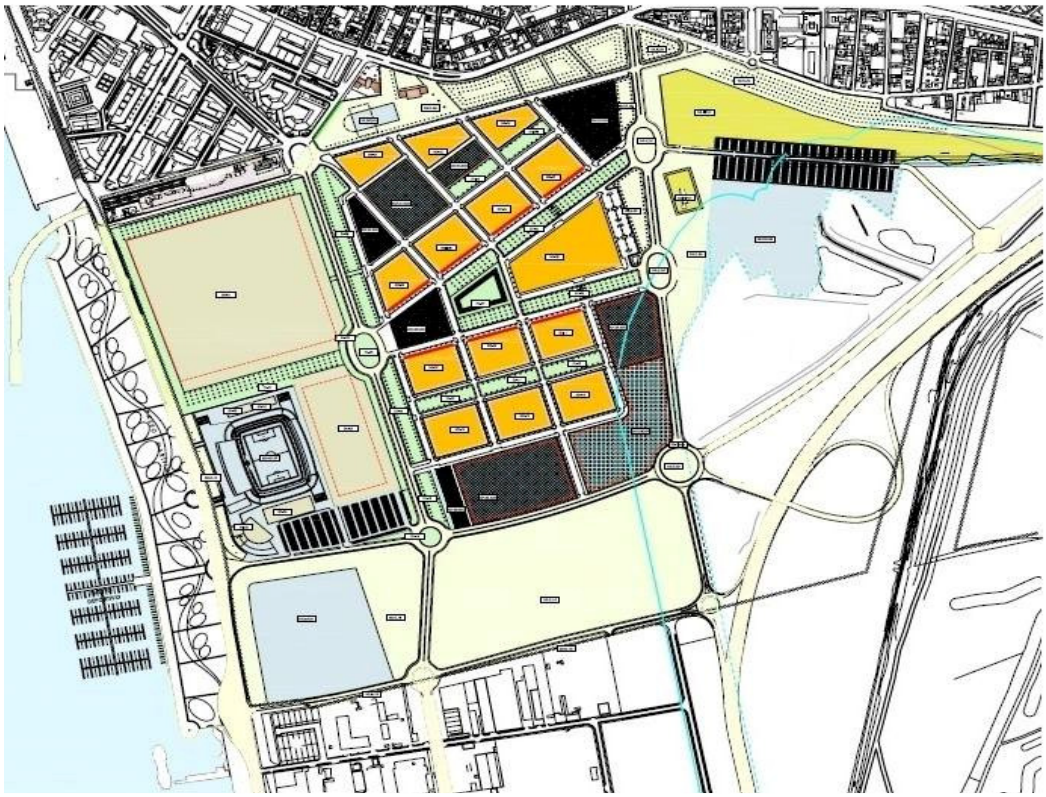
[459] Véase MO, PGOU, 1999: 259-262.

Figura 7.21. Usos del suelo. PAU N1 1 Ensanche Sur.



Fuente: Plano de Ordenación. Nº 3. Hoja 15. Escala 1: 3000. MO, PGOU, 1999.

Figura 7.22. Zonificación, usos pormenorizados. Hoja Única. PP del PAU N1 1 Ensanche Sur.



Fuente: Plan Parcial de Ordenación. Nº 0.1. Escala 1: 2000. MO, PGOU, 1999.

Con respecto a los suelos de uso agrícola el planeamiento los sitúa al Este y Norte del municipio subdivididos en tres zonas por los ejes de comunicación existentes. Entre la A-49 y la N–431, a los cuales, como se ha expuesto con anterioridad, se les ha destinado a reserva para uso industrial (gran industria). Aquellos situados entre el casco urbano y la carretera de Peguerillas y la futura prolongación de la A-49 hacia Ayamonte, y los suelos al Norte y Este de dichas vías de comunicación (MO, PGOU, 1999: 32-33).

Según recoge la Memoria de Ordenación (PGOU, 1999: 54 y 276) de una superficie de 10.402,87ha declaradas como No Urbanizables, el Plan protege 3.752,34ha destinándolas a suelo Agrícola, Forestal y Ganadero. A su vez el SNU, Agrícola, ganadero y forestal, se distingue entre: suelo agrícola genérico y suelo agrícola sometido a procesos de transformación. En este último caso se incluyen los suelos situados entre la carretera de Huelva a Gibraleón, límite Norte del término y la A-49, el área situada entre la Ribera de la Nicoba y el trazado de la prevista prolongación de la A-49 (MO, PGOU, 1999: 272).

Cuadro 10: Distribución de usos globales industrial, terciario y agrícola en las distintas clases de suelo.

Clase de Suelo	Usos (ha)		
	Industrial	Terciario	Agrario
SU	516,02	3,00	----
SUP	20,00	16,65	----
SUNP	374,28	34,22	----
SNU	---	---	3.752,34
Total	910,30	53,87	3.752,34

Fuente: Memoria de Ordenación, PGOU, 1999: 47.

Cuadro 11: Usos pormenorizados: industrial, terciario y agrícola en las distintas clases de suelo.

USOS	EDIFICABILIDAD mt	SECTORES N1
USO INDUSTRIAL: - Industrial básico [IB] - Industrial mixto [IM]	100.000	5 - 6
USO TERCIARIO: - Comercial [CO] - Oficinas [OF] - Hotelero [H] - Locales de recreo y ocio [RO]	 66.950 16.310	 7 6

Fuente: MO, PGOU, 1999: 220.

No obstante, es necesario hacer la salvedad de que realmente el suelo de uso industrial ofertado es desproporcionado respecto a la situación del sector industrial del municipio. En consecuencia, también lo es con respecto a la demanda efectiva de este tipo de suelo. Toda vez que Huelva presenta un sector industrial en declive, y la designación de este tipo de suelo sin una estrategia de desarrollo que lo respalde no implica que lo ofertado sea ciertamente ocupado. Resulta pues, una oferta sin demanda real que puede generar desequilibrios en las reservas de suelo o cargas fiscales injustificadas para sus propietarios.

Recuérdese que al momento de realizarse el diagnóstico del territorio municipal y redactarse la Memoria de Información del PGOU (año 1991), Huelva se encontraba inmersa en una débil dinámica económica (MO, PGOU, 1999: 20). Según los datos aportados por el propio documento del Plan (MI) y el estudio presentado por García-Vázquez, C.C, y Tejera-Arcenillas, I. (2015: 14-15) el sector industrial en la década de los años noventa reducía el número de trabajadores. Al respecto, en ambos documentos se concluyó que el sector industrial onubense se hallaba en declive, esencialmente el Polo Industrial de La Punta del Sebo. En ese contexto el municipio contaba con 90,3 ha clasificadas como suelo urbano industrial que no había sido ocupado por falta de demanda. Aún así, se clasificaron 20 ha de uso industrial en SUP, lo que da un total de 110,3 ha de este tipo de suelo disponible[460]. De las cuales 90,3 ha podrían responder a una demanda de suelo inmediata por estar localizadas en suelo urbano (SU), y las otras 20 ha se encontrarían en SUP (6 ha

[460] MO, PGOU, 1999: 23.

correspondientes al Plan Parcial Venta Álvarez y 14 ha al Plan Parcial Marismas del Polvorín. Ambos destinados al uso industrial básico que contaba con una demanda real que, además, podría satisfacerse con el suelo urbano industrial). Con lo cual podrían ponerse en el mercado tras la aprobación del Plan y su urbanización. Sin embargo, en sentido opuesto a lo sufrido por el sector industrial, se manifestaba un creciente peso de la actividad terciaria de la capital onubense, así como se vislumbraba su potencial crecimiento (MO, PGOU, 1999: 24). Situación que debió reflejarse en el planeamiento y estimular el sector terciario, y en cuyas determinaciones del citado instrumento de ordenación se destinó a dichos fines un total de 53,87 ha (3,00 ha de SU, en SUP 16,65 ha y en SUNP 34,22 ha).

No obstante, las determinaciones del PGOU fueron en un sentido distinto a la dinámica económica municipal. Al suelo industrial existente y al clasificado como tal en SUP se le suman 374,28 ha como suelo industrial en SUNP, arrojando un total de suelo industrial de 484,58 ha sin una demanda que lo respaldara, a excepción de la parte correspondiente al industrial básico (MO, PGOU, 1999: 47, 252-253, 258, 265 y 267). Debido a ello, no existe una relación entre la demanda de suelo industrial y la cantidad de suelo que se destina a esos fines.

Otro de los problemas asociados al SUNP es su localización. Ante la situación de debilidad de la economía onubense (tasa de paro superior al 20% según los datos del censo de 1991 y una renta familiar disponible del 87,1% de la media española[461], lo que evidentemente afecta el consumo y la economía local), a través del SUNP se busca abordar las carencias de Huelva flexibilizando la cuantificación de esta clase de suelo para, en caso de un futuro aumento de la demanda de suelo industrial, estar en condiciones de satisfacerla (MO, PGOU, 1999: 20). En tal sentido, el SUNP con destino industrial fue reservado a la industria contaminante. Así se dispone aprovechar el corredor entre la A-49 y la Nacional 431 para dotar este suelo de buenas conexiones. Previstas dichas actuaciones en los PAU n1 3 (San Antonio-Montijo) y PAU n1 4 (La Alquería) (MO, PGOU, 1999: 5-6, 47, 252-253, 258, 265 y 267). O sea, se localiza el comentado uso en las cercanías de las zonas donde se encuentran emplazados algunos centros hospitalarios.

De hecho, según el PGOU (MI, PGOU, 1999: 258), dichos centros tienen las siguientes ubicaciones.

[461] Véase MI, PGOU, 1999: 119.

- Hospital Juan Ramón Jiménez: Ronda Norte de la ciudad, con acceso desde la Avenida de las Adoratrices. De superficie construida de 70.000 m² y con un número de camas de 634.
- Hospital Infanta Elena: localizado entre la A-49 y la N-431 con acceso al mismo desde esta última vía. De una superficie construida de 24.100 m² y con un número de camas de 360.
- Hospital Vázquez Díaz: localizado en la confluencia de la A-49 con la Ronda Noroeste de la ciudad. Con una superficie construida de 15.200 m² y con un número de camas de 180. Y el PAU n1 3 San Antonio-Montijo está "delimitado por la Ronda Exterior, la autopista A-49, la Ribera de la Nicoba y la Carretera N-431 Huelva-Sevilla" (MO, PGOU, 1999: 265).

Es importante destacar que el Polo Industrial de La Punta del Sebo se mantiene produciendo, con lo cual persisten los problemas ambientales antes apuntados. A ello hay que sumar las previsiones de intervención en SUNP, el cual se presenta como un espacio que puede sustituir gradualmente la industria de la Punta del Sebo. Sin embargo, de no desmontarse dicho Polo Industrial se corre el riesgo de dejar a la ciudad en medio de dos focos contaminantes. De un lado, la industria de la celulosa colindante con San Juan del Puerto, los futuros emplazamientos industriales en La Alquería y San Antonio-Montijo, y de otro, el Polígono de la Punta del Sebo. Además que afecta ambientalmente al municipio vecino y se encuentra en el mismo espacio que los núcleos residenciales onubenses La Ribera y La Alquería. En consecuencia, localizar industria contaminante e incompatible con los usos residenciales en esa zona podría acarrear daños ambientales y para la salud de los residentes en dichos asentamientos.

Ahora bien, esa situación podría paliarse desde la propia política territorial del planeamiento de Huelva. El cual prevé la disposición de suelo para absorber la demanda previsible de la pequeña y mediana industria. Aunque quedan patentes las intensiones de la Administración de establecer reservas de suelo "suficientes" para satisfacer las demandas puntuales de la gran industria (MO, PGOU, 1999: 12).

No obstante, a pesar de la correspondiente clasificación de suelo industrial a la zona en cuestión, y las consecuencias que podría tener emplazar grandes industrias en dicho espacio y a la vez mantener el Polo de La Punta del Sebo, existen ciertas reticencias desde el planeamiento con respecto al desmantelamiento del tradicional Polo de Desarrollo de Huelva. De hecho, en

la Memoria de Información (PGOU, 1999: 355) se argumentaba que la solución al problema de la industria en la Punta del Sebo podría “resolverse de forma "natural" de la peor manera posible, es decir, con el cierre progresivo de las plantas y la permanencia de las mismas en el territorio. Es decir sin empleos y con la hipoteca de los impactos territoriales”.

Se abogaba desde dicho documento (MI, PGOU, 1999: 372) que se debía posibilitar el mantenimiento de las instalaciones productivas de La Punta del Sebo, limitando su permanencia a su período de vida. O sea, asociado al período de actividad prevista en la concesión. De este modo, durante ese período debería destinarse un “porcentaje de inversión a la recuperación medioambiental y la mejora de la imagen de las instalaciones y su entorno” (MO, PGOU, 1999: 12-13).

De otro lado, es importante hacer notar que la localización de grandes espacios destinados al uso (Industrial Básico) IB fuera de la ronda exterior trae consigo un modelo territorial extensivo y disperso. Con gran consumo de suelo y recursos energéticos que acarrean afectaciones al medio ambiente. Además de localizar los posibles centros de trabajo a una distancia de la ciudad que los hace de difícil acceso andando o en transporte público, obligando a los trabajadores a trasladarse en automóviles.

Sobre los temas analizados es preciso puntualizar algunas cuestiones. En el caso del PP 5 Marismas del Polvorín podemos comprobar que sufrió una modificación puntual, aprobada el 10 de febrero de 2004[462]. Pero dicha alteración versó acerca del número de viviendas previstas para el citado espacio. En el caso del PP nº 6 Venta Álvarez puede verse que éste no ha sido modificado. El PAU nº 3 San Antonio Montijo sufrió una modificación puntual, aprobada el 27 de Julio de 2004. Sin embargo, en la página del ayuntamiento, al momento de realizarse la consulta[463], no existían ni memoria ni planos que recogieran la comentada alteración. De otro lado, el PAU nº 4 La Alquería sufrió dos modificaciones. La primera data del 31 de octubre de 2006 y la segunda del 23 de mayo de 2011[464]. En cuanto a la primera de las modificaciones, se cambió el uso industrial previamente establecido a uso industrial

[462] Sobre las modificaciones al vigente PGOU de Huelva puede consultarse http://www.huelva.es/pgou/planes.php?pag=PGOU, en línea 01-09-2015.
[463] 01-09-2015.
[464] Estas modificaciones no aparecían recogidas en el enlace facilitado en el anterior pie de página, sino en el siguiente: http://www.huelva.es/pgou/planes.php?pag=PP, en línea 01-09-2015, aunque ambos pertenecen al sitio web del Ayuntamiento de Huelva.

especializado[465] e industrial temático (agroalimentario[466]). En relación a la segunda de las modificaciones, esta tuvo como finalidad principal la definición de una nueva parcelación, subdividiendo algunas parcelas que fueron resultado de la ordenación que se modifica. Así como la definición de los usos de las parcelas resultantes.

El cambio realizado de uso industrial a uso industrial temático permite corregir parcialmente el problema ambiental y de demanda de suelo previamente puesto de manifiesto[467]. Transformación que, en nuestra opinión, justifica el comentado cambio. Sin embargo, consideramos que dicha corrección es parcial. Ya que sólo se modifica el uso en la zona de La Alquería. En cambio, de la modificación puntual de San Antonio Montijo no tenemos constancia de que corrigiera el problema de destinar suelo a la industria contaminante en las cercanías de una zona en la cual se localizan centros hospitalarios.

De otro lado, es posible constatar cómo los espacios destinados a uso industrial siguen los mismos patrones de localización de la industria que fueron descritos en apartados anteriores. O sea, se califica suelo para el comentado uso en las zonas periféricas de la ciudad, donde los menores precios hacen más fácil su adquisición para su emplazamiento. A la vez que se ha tratado de localizarlos en espacios bien comunicados a los efectos de favorecer los desplazamientos y abaratar costes (véase la descripción de los sectores dedicados a estos fines). Como es posible observar, a la hora de definir los espacios y sus usos resultó ponderada la eficiencia económica del uso industrial en el PAU nº 3 San Antonio Montijo por encima de la posible afectación que pudieran producir las industrias contaminantes a los pacientes y al personal que trabaja en los hospitales ubicados en sus proximidades.

[465] En éste uso pueden englobarse: 1) Espacios especializados en depósito, venta y recuperación de productos usados; 2) Espacios para actividades especiales, no necesariamente contaminantes o peligrosas; 3) Espacios para actividades especiales por su carácter contaminante o impacto ambiental. La memoria que da cuerpo a la modificación comentada no concreta a que uso exactamente será destinado dentro del uso industrial especializado. El mencionado instrumento remite a la documentación del PGOU, la cual establece las tres formas en que puede materializarse éste uso específico. Al respecto puede verse MO, PGOU, 1999: 48-49.

[466] Almacenamiento, transformación de productos alimentarios y mercadistribución.

[467] La zona donde se localiza el PAU nº 4 La Alquería presenta conexiones viarias que facilitan el comercio y el almacenaje de los productos agrícolas y de la pesca de las empresas locales. Actividades que demandan una cantidad de suelo considerable.

7.3.1.2. Uso destinado a viveros de empresas y empresas de innovación e investigación.

A) Diagnóstico sobre el estado territorial de Huelva

En el diagnóstico recogido en la Memoria de Información del vigente Plan General de Ordenación Urbanística de Huelva no existe constancia de que, con anterioridad, se hubiese destinado suelo a estos fines.

B) Disposiciones relativas a la ordenación Urbanística

En la ordenación recogida en el PGOU del municipio de Huelva no existe constancia de suelo destinado a estos fines. Es importante señalar que dicho uso es reconocido como Uso Industrial Temático (IT), que englobaría: "Polígonos de carácter temático como Parques Científicos, centros de empresas, incubadoras, centros logísticos y, parques de oficinas" (MO, PGOU, 1999: 49). No obstante, desde el planeamiento no se destina suelo a tales fines.

7.3.1.3. Uso residencial

A) Diagnóstico sobre el estado territorial de Huelva

La ciudad de Huelva es el núcleo principal del municipio homónimo. Cuenta con una superficie total de 873,75 ha, con un Uso Global Residencial. "Delimitado por la Carretera de Gibraleón, Ronda Exterior, Tráfico Pesado, Ferrocarril a Sevilla y la Ría del Odiel, es decir, se sitúa en el interior del ámbito definido por la Ronda Exterior, con la salvedad de dos extensiones de suelo destinado a la industria que se apoyan en la carretera de Sevilla-Tráfico pesado y Carretera de Gibraleón respectivamente" (MO, PGOU, 1999: 57). Es una ciudad polinucleada, en la cual, al momento de redactarse el vigente planeamiento[468] algunos de sus núcleos se encontraban separados por áreas no urbanizadas con usos agrícolas o sin uso. La desconexión que existía entre

[468] Aprobado definitivamente en 1999.

los distintos barrios implicaba un uso extensivo del territorio, así como una red viaria desproporcionada con respecto a su población. A excepción de algunas áreas de la ciudad que presentaban una imagen urbana consolidada, como por ejemplo el Casco Antiguo, Isla Chica, Matadero, Barrio Obrero, Huerta Mena, son ejemplos de ello (MI, PGOU, 1999: 61 y 322; véase la figura 7.23).

Figura 7.23. Dispersión urbana de Huelva en la década de los noventa.

Fuente: Gerencia Municipal de Urbanismo de Huelva. Al momento de redactarse el PGOU, 1991-1999, Huelva contaba con algunos de sus núcleos separados por áreas no urbanizadas, cuyos espacios era necesario colmatar.

No obstante, y según se recoge en el Plan (MI, PGOU, 1999: 63 y 322-323), Huelva "no tiene capacidad suficiente para ocupar los terrenos con potencialidad urbanística que, la realización de grandes infraestructuras fundamentalmente viarias, ha englobado dentro de un perímetro urbano". Dicha afirmación responde a las bajas expectativas de crecimiento poblacional y

económico, así como a su moderada (o muy baja) demanda inmobiliaria frenando el desarrollo urbano[469] (MI, PGOU, 1999: 63, 300, 305, 306, 307, 322-323 y 330).

El Casco Antiguo ha sido objeto de un proceso de renovación en un 60%, el cual ha supuesto un incremento residencial y terciario, produciendo un aumento de su densidad. Dicha renovación ha tenido consecuencias adversas con la destrucción de piezas arquitectónicas de valor para la imagen de la ciudad. Además, no se ha respetado la proporción entre densidad y espacios públicos, ni tampoco en cuanto a los equipamientos dotacionales (MI, PGOU, 1999: 64 y 323-324).

Existen otras áreas renovadas en suelo urbano cuyos procesos también generaron problemas similares aunque menos intensos (MI, PGOU, 1999: 73-74 y 325-327).

Ahora bien, en referencia a los barrios consolidados se plantea que no existen áreas de rehabilitación preferente ni problemas graves que amenacen la ruina de estos. Sus dificultades se reducen al tratamiento de los espacios públicos y en la utilización o creación de algunas dotaciones (MI, PGOU, 1999: 74).

Los estudios realizados en el marco del diagnóstico del territorio (MI, PGOU, 1999: 77) arrojaron que las previsiones del anterior Plan (1982), en cuanto a población y empleo, fallaron. La ciudad de Huelva no creció lo que previeron[470], y el número de empleos se redujo. De este modo las perspectivas de incremento poblacional sólo podían basarse en el crecimiento vegetativo en el marco de una economía endeble. Dicha situación trajo consigo la falta de demanda inmobiliaria y el descenso de la solvencia económica de la población. Es preciso señalar que Huelva manifestó durante los años 70 un crecimiento poblacional muy importante a raíz del fuerte flujo inmigratorio que se produjo en la ciudad tras la implantación del Polo de Desarrollo de la Punta del Sebo[471]. Esto trajo consigo la "densificación de las áreas ya consolidadas, la aparición de urbanizaciones de escasa calidad y alta edificabilidad (La Orden, El

[469] De hecho, en la Memoria de Información se recoge textualmente: "Uno de los problemas más importantes a los que se tiene que enfrentar la ciudad de Huelva es al Uso que las áreas no ocupadas por la Edificación van a tener en el futuro, una vez asumido que no existen posibilidades económicas ni de demanda residencial, para su utilización", PGOU, 1999: 223.

[470] El PGOU de 1964 previó un crecimiento poblacional de 312.000 habitantes, y el Plan General de 1982, revisado por el PGOU de 1999, lo hizo en una cifra de 240.000. Véase MI, PGOU, 1999: 161.

[471] También puede verse MI, PGOU, 1999: 300. Resulta de especial relevancia la información aportada en el epígrafe 7.2.2. "Demografía".

Carmen, etc.) y la consolidación brutal de los procesos de ocupación de terrenos sin propiedad definida (las marismas[472]), especialmente en las del Odiel y las del Rincón, creándose un problema de marginalidad aún sin resolver"[473] (MI, PGOU, 1999: 160).

El planeamiento reconoce áreas urbanas tradicionales en la ciudad. Entre ellas destaca el Casco Antiguo con una superficie de 62,27 ha, y es reconocida como "la referencia histórica, cultural y de imagen de la ciudad". En la cual se concentran la mayoría de las actividades administrativas, comerciales, terciarias, culturales y lúdicas. Lugar que ha sido tradicionalmente de "preferencia residencial de las clases económicas más pudientes" (MI, PGOU, 1999: 168).

Otras áreas urbanas tradicionales son: Matadero, con una superficie de 9,20 ha, situada al sur (en el borde de la ciudad); Molino de la Vega, con una superficie de 17,50 ha, situada al Noroeste del Casco, la cual ha mantenido un carácter marginal derivado de su situación respecto a la ciudad y de sus usos y actividades, mezcla de residencial (más cercano al Casco), artesanal e industrial (con una fuerte degradación). El proceso de renovación acometido en esta área es prácticamente total (MI, PGOU, 1999: 168-169). También tenemos Las Colonias, con una superficie de 14,125 ha, situada a lo largo de la Avenida de Cristóbal Colón, limitada por el Este por la formación de cabezos denominado "Laderas del Conquero", por el Sur con el Casco Antiguo y por el Norte con la Barriada del Carmen; Barrio San Antonio, con una superficie de 4,50 ha y limitado por la Avenida de las Adoratrices, Rubén Darío, límites del Polígono de San Sebastián y calle de Santa Cristina (MI, PGOU, 1999: 170).

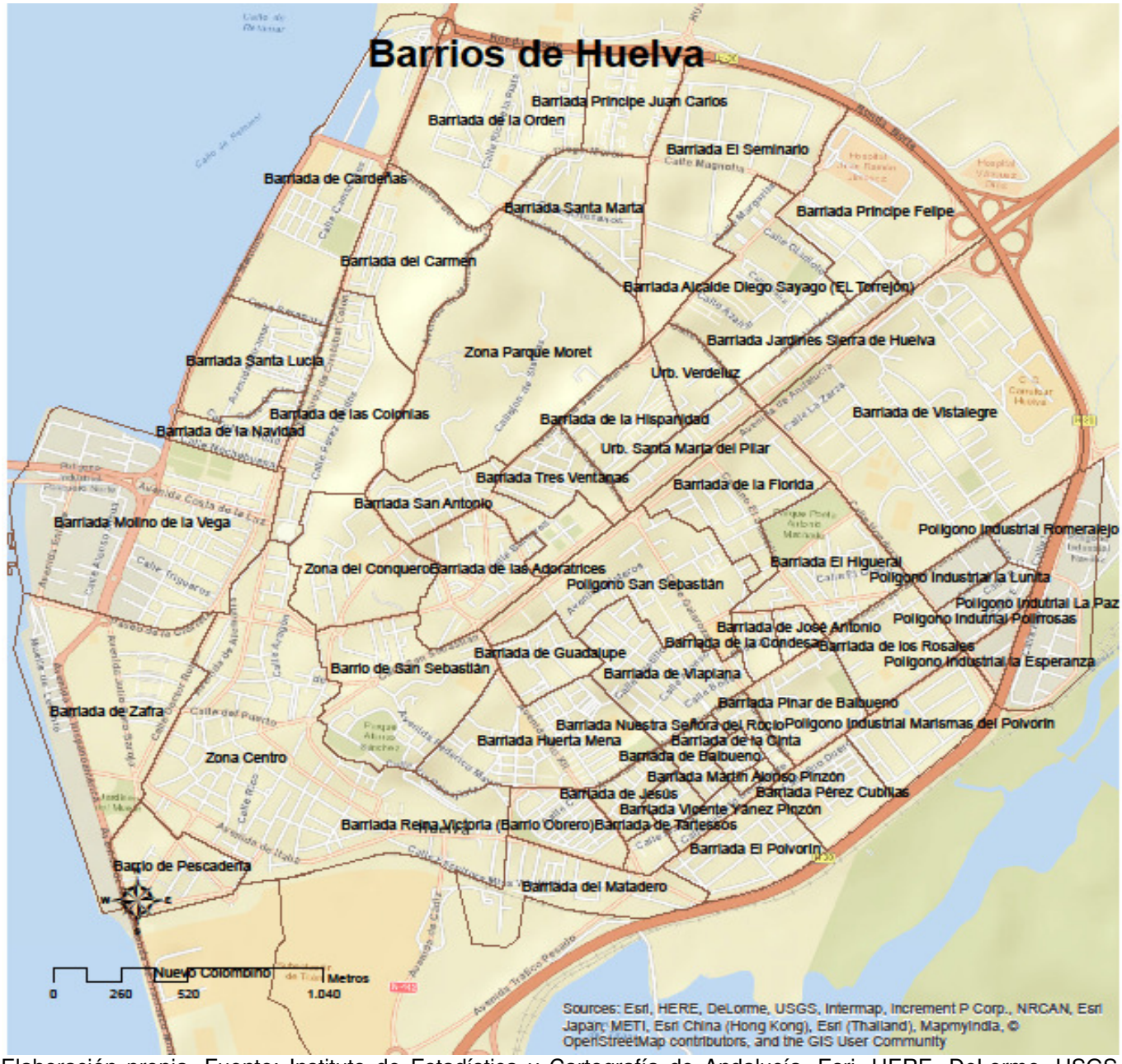
Por último, podemos encontrar dos áreas. De un lado Isla Chica–Viaplana, ambas barriadas con una superficie global de 26,55 ha, y límites imprecisos, aunque podemos localizar el límite Norte definido por el Polígono de San Sebastián, el Este en la calle Galaroza, el Sur Tartessos y el Oeste por el Barrio Obrero y Huerta Mena. Esta área históricamente ha sido dividida en dos zonas: Isla Chica, desarrollada en torno a las calles Isla Cristina y Bonares,

[472] La citada afirmación, realizada en el planeamiento, MI, PGOU, 1999: 160, resulta en extremo llamativa y desacertada. Toda vez que la Ley 28/1969, de 26 de abril, sobre costas, en su artículo primero, y su sucesora, la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas (vigente al momento de redactarse el PGOU de Huelva que se analiza), en su artículo tercero, en relación con el artículo 132.2 de la Constitución Española, regulan la zona de las marismas como un bien de dominio público marítimo-terrestre estatal. O sea, un bien de titularidad estatal.

[473] Recuérdese que se habla de los años 90, con lo cual dicho estado ha tratado de revertirse. Sobre la situación de marginalidad del barrio Marismas del Odiel también puede consultarse Calderón Jurado, R., y Guijarro Gómez, A., 1994; y Hernández Aja, A., y otros, 1991.

y Viaplana, a lo largo de la calle José Fariñas. Ambas zonas se encuentran separadas por la Avenida Alcalde Federico Molina y se considera a Isla Chica, en cuanto a jerarquía funcional, el segundo centro de la ciudad (MI, PGOU, 1999: 170-171). Y de otro lado Higueral, con una superficie de 10,72 ha, delimitada por la Avenida Alcalde Federico Molina, c/ Honduras y c/ Galaroza, englobando la Barriada de José Antonio, el área trasera a la Cárcel (MI, PGOU, 1999: 171).

Figura 7.24. Localización de los barrios populares de Huelva.



Elaboración propia. Fuente: Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía, Esri, HERE, DeLorme, USGS, Intermap, increment P Corp., NRCAN, Esri Japan, METI, Esri China (Hong Kong), Esri (Thailand), MapmyIndia, © OpenStreetMap contributors, and the GIS User Community.

Dentro de las áreas tradicionales, en el planeamiento se hace especial referencia a aquellas ocupadas por "viviendas en ciudad jardín, concentradas, casi exclusivamente, en la zona del Conquero, a lo largo de las calles Paseo de los Naranjos, Ricardo Terrades y Manuel Siurot, existiendo otras áreas de escasa entidad situadas al final de Roque Barcia y en la calle Canarias, y sobresaliendo, por la importancia de la localización y de la arquitectura implantada, la que se desarrolla a lo largo de Alameda Sundheim" (MI, PGOU, 1999: 171).

Existen algunas áreas de crecimiento diferenciadas en la ciudad, las cuales son producto de una planificación previa y se encuentran consolidadas o en proceso de conseguirlo. Entre estas podemos encontrar[474] (MI, PGOU, 1999: 171-176): Zafra (27,50 ha), Barrio Obrero (8,175 ha)[475]**.** Huerta Mena (14,825 ha), Polígono San Sebastián (38,95 ha), Tartesos (en el PGOU no aparecen sus dimensiones), Los Rosales (24,875 ha), Barriada de Pérez Cubillas (12,80 ha), Barriada de La Orden-Santa Marta (65,30 ha), Barriada del Carmen (6,07 ha), Barriada de la Hispanidad (13,225 ha), El Torrejón (16,10 ha) y Barriada de la Navidad[476] (MI, PGOU, 1999: 176).

Otros núcleos con uso global residencial en el Término Municipal de Huelva son: La Ribera, con una superficie de 5,36 ha y La Alquería, con una superficie de 4,49 ha. Ambos se localizan muy próximos entre sí, en el tramo de la carretera nacional 431 que une el núcleo de Pequerillas con la desviación de la Nicoba (MI, PGOU, 1999: 180-183; MO, PGOU, 1999: 57).

[474] En el documento examinado se señalan, como complementos del resumen que se presenta de las áreas de crecimiento diferenciadas, la existencia de pequeñas ordenaciones con carácter residencial mixto que conectan las diferentes áreas mencionadas (San Antonio, La Joya, etc.) y las áreas marginales de la ciudad, MI, PGOU, 1999: 176.

[475] Sobre las particularidades de este barrio puede consultarse Junta de Andalucía. Conjunto Histórico del Barrio Obrero (Huelva). En línea 19-08-2015 http://www.juntadeandalucia.es/averroes/gabinetes/contentimage/html/hu/conjuntos/conjunbarr.htm

[476] En el PGOU no se recoge su extensión superficial.

Figura 7.25. Localización de los núcleos de población La Ribera y La Alquería, Huelva.

Elaboración propia. Fuente: Esri, DigitalGlobe, GeoEye, Earthstar Geographics, CNES/Airbus DS, USDA, USGS, AEX, Getmapping, Aerogrid, IGN, IGP, swisstopo, and the GIS User Community.

Con respecto al estado de conservación del parque de viviendas y las necesidades de su rehabilitación, se argumenta que con carácter general, la que ha sido renovada, se encuentra en buen estado de conservación pues no cuenta con más de tres décadas[477]. No obstante, las edificaciones no renovadas presentan situaciones disímiles. De una parte las que se encontraban en uso, necesitando rehabilitarse, debido al escaso mantenimiento a que estaban sometidas produciendo su degradación. Y de otra parte aquellas abandonadas a la espera de su sustitución por otras más adecuadas a las

[477] "Observamos que más del 40% del parque edificado se realizó durante la década del 70 al 80, con un total de 20.124 unidades, cifra significativa del enorme proceso de construcción realizado en la ciudad", MI, PGOU, 1999: 227.

nuevas intensidades, y cuyo estado de conservación es nulo (MI, PGOU, 1999: 202).

En general, según el planeamiento, el estado generalizado del parque edificado de la ciudad no se encuentra degradado. A excepción de dos áreas en las que se precisa una actuación de rehabilitación importante. La primera de ellas es el Barrio Obrero. El cual se encuentra protegido por la Ley del Patrimonio[478]. La segunda se encuentra en el Barrio de Marismas del Odiel. Cuyos problemas están asociados a su emplazamiento, encontrándose en una zona de riesgos de inundación y que precisa, al objeto de impedir inundaciones, elevar su cota (en algunos puntos dos metros por encima de la actual) (MI, PGOU, 1999: 202-205).

No obstante, según los estudios realizados por Calderón Jurado, R., y Guijarro Gómez, A., (1994) y Hernández Aja, A., y otros (1991)[479], el Barrio de Marismas del Odiel presentaba otros problemas de extrema gravedad y no fueron recogidos en el planeamiento. De hecho, según los trabajos citados, el barrio en cuestión presentaba una alta marginalidad, con una edificación desordenada y descuido del entorno. Donde la población estaba asentada en un ámbito de chabolismo autoconstruido. Y como consecuencia de su alta tasa de desempleo se originó un alto índice de delincuencia y drogadicción. Además, Marismas del Odiel carecía de red de alcantarillado por zonas, así como de los equipamientos más elementales y se padecía de un bajo nivel de servicios públicos. A lo que habría que añadir que las edificaciones eran de baja calidad, sin ninguna ordenación previa y malas condiciones higiénico-sanitarias. Sin espacio público con fines de recreo, con un medio ambiente urbano muy malo y la existencia de zonas de abandono de enseres voluminosos, escombreras, falta de limpieza, presencia de cuadras de animales, etc.; y todo ello con el riesgo de anegaciones de lluvia y los flujos y reflujos de las mareas (Hernández Aja, A., y otros, 1991; y Calderón Jurado, R., y Guijarro Gómez, A., 1994: 234 y ss.).

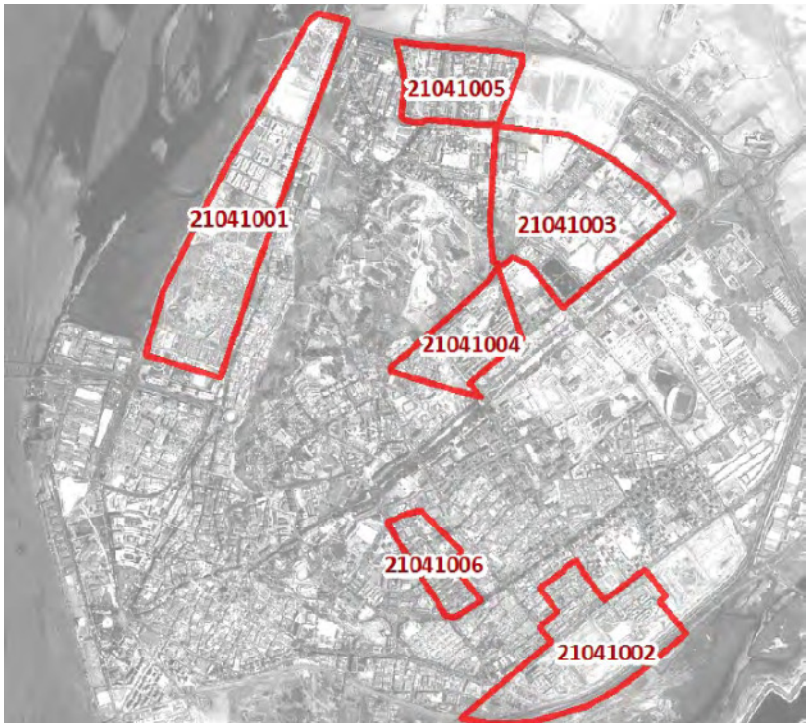
Sin embargo, Marismas del Odiel no era el único barrio vulnerable en la ciudad. De acuerdo al propio estudio previamente citado (véase Hernández

[478] Barrio emblemático del Patrimonio Histórico-Artístico de Huelva.

[479] Calderón Jurado, R., y Guijarro Gómez, A., 1994, Marismas del Odiel: marginalidad y segregación urbana. Universidad de Huelva, pp. 233-260. En línea 30-08-2015 http://rabida.uhu.es/dspace/bitstream/handle/10272/2986/b1513944x.pdf?sequence=1; y Hernández Aja, A., y otros, 1991, Análisis urbanístico de Barrios Vulnerables en España, 21041 Huelva. Ministerio de Fomento. En línea 19-08-2015 http://habitat.aq.upm.es/bbvv/bbvv_18.html

Aja, A., y otros, 1991), por ejemplo, El Higueral-San Sebastián, El Torrejón, Hispanidad, Huerta Mena, Pérez Cubillas, etc., también se encontraban en situación precaria y riesgo de vulnerabilidad (véase la figura 7.26.).

Figura 7.26. Huelva: Localización de los barrios vulnerables, 1991.



21041001	Marismas del Odiel
21041002	Pérez Cubillas
21041003	El Torrejón
21041004	Hispanidad
21041005	La Orden
21041006	Estadio Colombino

Escala: 1:33.035. Fuente: Hernández Aja, A., y otros, 1991.

De otro lado, según el planeamiento (MI, PGOU, 1999: 61 y 322; MO, PGOU, 1999: 4), la ciudad de Huelva presenta cierta tensión con uno de los municipios colindantes. En este caso, el término municipal de Aljaraque. El cual aprovechando su cercanía a la capital (véase figura 7.27.), ha suplido las carencias de Huelva con una oferta residencial de media y baja densidad que le ha permitido absorber una demanda que en esta no tenía respuesta.

Con el propósito de ofertar suelo residencial de media y baja densidad para absorber la demanda de Huelva, en el vecino municipio de Aljaraque, se crearon polígonos residenciales tipológicamente diferentes (Corrales y Bellavista, véase la figura 7.27). Ello supuso aprovechar las dotaciones, equipamientos e instalaciones generadas en la capital sin residir en ella. Cuestión perjudicial a Huelva, toda vez que los terrenos de Aljaraque terminaban siendo más baratos con respecto a los de Huelva, ya que allí no se cargaba a los propietarios con los costes derivados de los Sistemas Generales. En consecuencia, la población allí residente accede a suelo más barato pero

utiliza los servicios de las zonas ordenadas que lo ofrecen más caro en la capital (MI, PGOU, 1999: 61 y 322; MO, PGOU, 1999: 4).

Figura 7.27. Proximidad Huelva-Aljaraque[480].

Elaboración propia. Fuente: Esri, DigitalGlobe, GeoEye, Earthstar Geographics, CNES/Airbus DS, USDA, USGS, AEX, Getmapping, Aerogrid, IGN, IGP, swisstopo, and the GIS User Community.

Este tipo de situaciones desequilibran en alguna medida el mercado de suelo onubense. Ya que en Aljaraque se brinda una oferta residencial que no está sujeta a las cesiones que se tienen que asumir por los propietarios del suelo urbanizable previsto en el planeamiento de Huelva. De este modo, Aljaraque ofrece un producto urbanístico a menor precio, por lo tanto, absorbe una parte de la demanda de Huelva y distorsiona su mercado. Ya que el mencionado municipio pone en oferta su suelo en condiciones de desigualdad. Aprovecha las inversiones de Huelva para brindar suelo a menor precio;

[480] El recorrido desde el Centro de Aljaraque al Centro de Huelva sólo tarda alrededor de 11 minutos en coche (9,4 km). En el caso de los traslados desde el Centro de Huelva a Corrales (polígono residencial al cual se hace referencia en el PGOU) el tiempo de desplazamiento se reduce a unos ocho minutos en coche (6,5 km).

incurriendo de esa forma en una actuación contra la competencia. Toda vez que, para que la competencia entre los mercados de suelo de ambos municipios se desarrolle conforme a derecho, debe existir igualdad en las condiciones de cada uno. O sea, ambos deben conminar a los propietarios de suelo urbanizable a realizar las respectivas cesiones destinadas a los sistemas generales y, en consecuencia, se afectan los precios y las cantidades en igualdad de condiciones. De ese modo, los tenedores de suelo concurren al mercado en idéntica situación. En cambio, si alguno de los propietarios, como ocurre en el caso de Aljaraque, se ve favorecido por la administración municipal (a través del Plan) de las inversiones de otro municipio, a la vez que se perjudica a los dueños del municipio vecino, entonces estaría quebrando la igualdad comentada debido a que coloca a Huelva y sus tenedores de suelo en una situación de desventaja con respecto a sus homólogos de Aljaraque.

En este sentido es preciso acotar que la administración autonómica, al momento de aprobar definitivamente el planeamiento de Aljaraque, pudo restablecer el equilibrio territorial roto por el PGOU de dicho municipio, e impedir que el citado instrumento llevara a cabo un modelo territorial de tales características. Ello porque, como señala Baño León, J.M., 2009:188-190, la Comunidad Autónoma, al amparo de los artículos 41.3 y 132.2.3 b) y c) del RP, puede ejercer un control de oportunidad sobre el planeamiento urbanístico cuando éste afecta intereses supramunicipales. Y en el caso que se expone existe una clara afectación a los intereses de Huelva, producida por la política llevada a cabo por la Administración Pública del municipio en cuestión.

No obstante, la respuesta a esta situación, desde el planeamiento onubense, fue forzar actuaciones concretas para defender las expectativas de crecimiento de la capital, y que éstas no fueran absorbidas por el municipio vecino. Por tanto, uno de los objetivos del Plan de 1999 fue crear suelo para dar respuesta a la demanda creciente de viviendas unifamiliares (MI, PGOU, 1999: 61 y 322; MO, PGOU, 1999: 4).

Ahora bien, las viviendas unifamiliares alcanzaban el 10,74% del parque edificado de la capital, y mayoritariamente el régimen de tenencia (de las viviendas en general) es el de propiedad (MI, PGOU, 1999: 226-227). De otro lado, Huelva contaba aproximadamente con un 18% de desocupación, y se consideró como una de las capitales con un mayor nivel de utilización de sus residencias (MI, PGOU, 1999: 225).

En virtud de lo antedicho, en el planeamiento se prevén unas necesidades de vivienda (de acuerdo a las previsiones de crecimiento poblacional hasta los 150 000 habitantes para el año 2003[481], así como de los déficits, hacinamiento e infravivienda existentes en la ciudad) bastante importantes (MI, PGOU, 1999: 242).

En este sentido se aduce que Huelva presenta el índice de hacinamiento más alto (3,7) entre las capitales andaluzas (3,4[482]) (al respecto véase MI, PGOU, 1999: 242). El número de viviendas en la capital era de 38.524 unidades, con una población de 142.547 habitantes. Para equipararse a la media andaluza, según el propio documento, deberían existir 41.559 viviendas ocupadas, lo que arroja un déficit de 3.035 unidades. Además, se plantea que Huelva con el 17,82%, (sobre el total del parque) de desocupación (no ocupadas y segundas residencias) es también la menor de las capitales andaluzas[483], considerando deseable acercarse a la media de dichas capitales. Ahora bien, según el propio documento, si la ciudad estuviera en esa media tendría un total de 48.697 viviendas. Amparados en tal operación, sostienen la "existencia de un déficit derivado del distanciamiento de Huelva sobre la media de las capitales andaluzas de 5.496 unidades, obtenidas de aplicar sucesivamente los índices de hacinamiento y los de desocupación" (MI, PGOU, 1999: 242-243).

En el documento (MI, PGOU, 1999: 243) se señala que las previsiones de crecimiento poblacional ascienden a 7.453 personas, las cuales necesitarán, de acuerdo a la utilización de los índices comentados, 2.747 unidades. Para un total, sumado al déficit, de 8.243 viviendas.

Demanda[484]	5.496 viviendas
Nuevos Crecimientos	2.747 viviendas
Total	8.243 viviendas

Sobre esos presupuestos se aplica una tasa de elasticidad de mercado del 25% con vistas a disponer de una cantidad de suelo necesario para evitar la rigidez de la oferta ante un aumento imprevisto de la demanda. Ello da un resultado de 10.304 viviendas (MI, PGOU, 1999: 243-244).

[481] Según la Memoria de Información dicha previsión se realizó según los datos que arrojaban un crecimiento de 7.453 habitantes en ocho años, PGOU, 1999: 242. También puede consultarse MI, PGOU, 1999: 307 y ss.
[482] Sin contar entre ellas a Huelva.
[483] 20, 89%, excepto Cádiz, MI, PGOU, 1999: 243.
[484] Esta era la demanda estimada según la Memoria de Información, PGOU, 1999: 242-243.

Además de lo tratado hasta aquí, en el planeamiento también se trabajó con otras hipótesis de crecimiento poblacional[485]. De hecho, se estimaron unas necesidades de viviendas para una población óptima de 160.000 habitantes, y en virtud de tales previsiones se estiman unas necesidades para el año 2003 de (MI, PGOU, 1999: 244):

1- Viviendas ocupadas con índice de hacinamiento de 3,43 hab./viv.: 160.000/3,43 = 46.647 viv.
2- Índice desocupadas del 20,98% sobre total existente: 46.647/0,7911=58.965 viv.
3- Nuevas viviendas a realizar (existentes = 47.037): 58.965- 47.037 = 11.928 viv.
4- Tasa de elasticidad de mercado 25% sobre las viviendas a realizar: 11.928*1,25 = 14.910 viv.

No obstante, según la Memoria de Información (PGOU, 1999: 245) al trabajar con distintas hipótesis sobre el crecimiento poblacional, se plantean distintas cifras acerca de las necesidades de vivienda:

- 1.864 nuevas viviendas/año según el Avance del PGOU.
- 1.491 nuevas viviendas/año según el PMVS[486].
- 1.623 nuevas viviendas/año según el estudio de EPSA[487].

Desde el Plan (MI, PGOU, 1999: 245) se considera que las distintas cifras sobre las estimaciones de necesidad de viviendas no presentan grandes diferencias. En consecuencia, dan por válida una cantidad 1.500 viviendas/año durante el cuatrienio posterior a la entrada en vigor del PGOU. Por tanto, de a cuerdo a la política de suelo del planeamiento, en referencia al uso residencial, se persigue ofertar suelo suficiente para cubrir la demanda derivada del crecimiento poblacional (vegetativo y por inmigración), reducir el índice de ocupación existente, reconocer el nivel de viviendas desocupadas y definir una

[485] No obstante, no las expondremos todas para evitar extendernos demasiado. Sólo exponemos las previsiones mínimas y máximas. También debemos señalar que las instituciones que a continuación se citan aparecen recogidas en el PGOU de Huelva.
[486] Plan Municipal de Vivienda y Suelo.
[487] Empresa Pública del Suelo de Andalucía.

tasa de elasticidad del mercado que posibilite actuaciones diversificadas (MI, PGOU, 1999: 346-347).

Ahora bien, con respecto a este tema es preciso acotar varias cosas. En el planeamiento de Huelva se incurre en error cuando se habla de "elasticidad de mercado". De hecho, la elasticidad está asociada a la oferta y demanda de bienes. La *elasticidad de la demanda* de un bien depende de los bienes sustitutivos que éste tenga. Esto es, cuantos más productos similares al bien tengan los compradores –consumidores- a mano, menor será la subida relativa del precio. Y cuanto mayor sea la capacidad de reacción de los vendedores ante un cambio en las circunstancias que les afectan, o mayor posibilidad tengan de ofrecer bienes sustitutivos, *más elástica será la oferta* (García Viñuela, E., 2003: 37-38 y 39; García Viñuela, E., 1999: 95; también puede verse Camagni, R., 2005:166 y Jover, A., y Morell, M., 2014: 11 y 13).

Como señala la CNC (2013: 35), la urbanización comprende una serie de actividades[488] que en el corto-medio plazo, ante un aumento de la demanda, el ajuste vía cantidades es muy difícil (que es lo que hace el PGOU de Huelva en cuestión al aumentar el suelo urbanizable destinado al uso residencial). Y éste ajuste tendrá que realizarse a través de solares urbanizados que se encuentren vacíos o a través de mejoras en suelos no totalmente aptos pero que solamente requieran algunas actuaciones de urbanización para convertirse en solar. En otras palabras, la complejidad del proceso de urbanización dificulta bastante la posibilidad de producir bienes sustitutivos en el mercado, lo que se traduce en una oferta muy restringida. Es por ello que la oferta será más limitada que a largo plazo. En consecuencia, el ajuste en el corto-medio plazo se realizará, principalmente, vía precios. En el largo plazo, como el mercado reacciona progresivamente, se ajustan las cantidades ofertadas al cambio sostenido en la demanda (CNC, 2013: 35).

Es por tales motivos que para reducir los precios del suelo es preciso, al menos en parte, acortar los tiempos de producción de suelo urbanizado. Y parte importante de las demoras se deben al modo en que se concibe el planeamiento urbanístico. Cuyo proceso de redacción es muy dilatado, por su nivel de detalle y mecanismos de aprobación, con lo cual se hace necesario reducir dicho proceso. En el caso del vigente Plan General de Ordenación Urbanística del municipio de Huelva, el período de redacción fue de ocho años

[488] Entre ellas la adquisición de parcelas, la urbanización del terreno, la construcción de infraestructuras, etc., CNC, 2013:35.

(sólo del plan general, no se ha tomado en cuenta los planes de desarrollo ni otros instrumentos de ordenación), cuya elaboración abarcó desde 1991 a 1999. Debido a ello es evidente que se produce un desfase entre el diagnóstico recogido en la correspondiente Memoria de Información y las necesidades de suelo al momento de entrar en vigor el citado planeamiento.

También es necesario señalar que el ajuste de la oferta a través de un aumento considerable del suelo urbanizable destinado al uso residencial previsto por el Plan (nos referimos al 25% antes apuntado, véase MI, PGOU, 1999: 243-244) no es una medida atinada. Ya que de acuerdo a los mecanismos de formación de estos precios, al clasificar más suelo como urbanizable su valor aumenta, por ser la demanda del suelo derivada de la de vivienda[489].

Otro aspecto relevante se desvela a partir de los propios datos que se aportan en el PGOU de Huelva acerca del crecimiento demográfico, el cual se desaceleró en la década 1981-91 (al respecto ver MI, PGOU, 1999: 93-94, 95-97, 98-101), y cómo en el período comprendido durante la elaboración del planeamiento (1991-1999) se produjo un claro estancamiento (del aumento) poblacional. Cuyas proyecciones de crecimiento suponían un incremento anual de unas seiscientas personas (MI, PGOU, 1999: 95 y 101). Situación que no se produjo, como puede observarse claramente en el cuadro y el gráfico siguientes. Incluso, entre 1991 y el 2001, se contrajo la población onubense en 263 habitantes. No obstante, en el período de 2001 a 2011 la población creció en 5.524 personas, a razón de 552,4 habitantes por año, algo menos de lo previsto en las proyecciones.

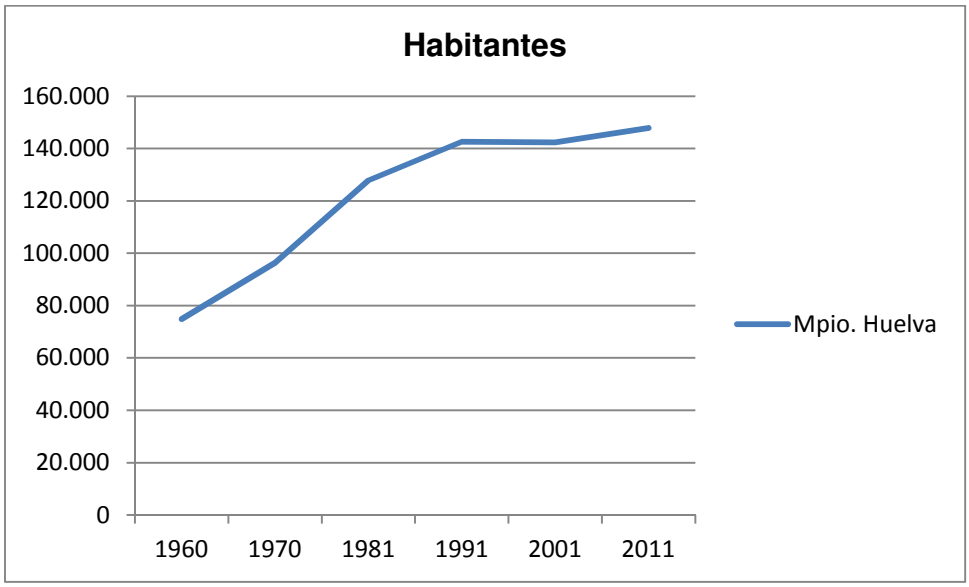
Cuadro 12: Evolución demográfica del municipio Huelva

Años	Habitantes
1960	74.823
1970	96.347
1981	127.822
1991	142.547
2001	142.284
2011	**147.808**

Elaboración propia. Fuente: Evolución histórica de la población de Andalucía y Censos de Población y Viviendas 2011. Instituto de Estadística de Andalucía. Junta de Andalucía.

[489] El mecanismo de formación de los precios fue explicado en el apartado 5.5.2.1.1.

Gráfico 7.6: Evolución demográfica del municipio Huelva



Elaboración propia. Fuente: Evolución histórica de la población de Andalucía y Censos de Población y Viviendas 2011. Instituto de Estadística de Andalucía. Junta de Andalucía.

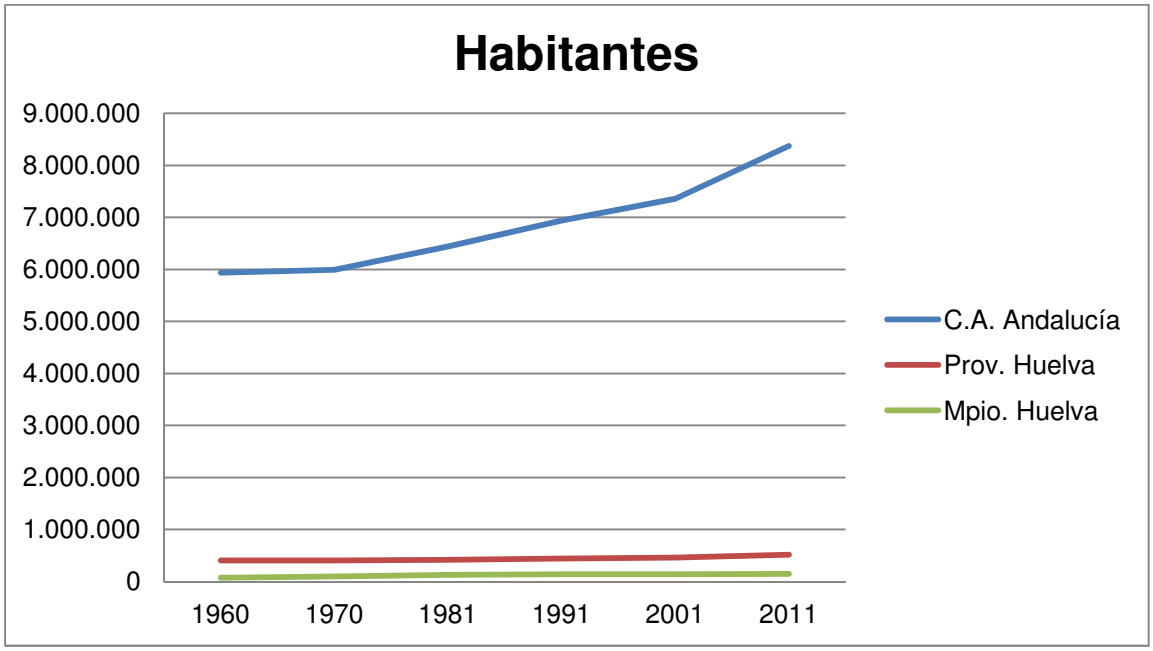
La situación descrita diverge de las circunstancias y comportamientos de los territorios vecinos (véanse los cuadros y gráficos que se muestran a continuación). Con lo cual no son equiparables sus condiciones y, por tanto, tampoco serían aplicables análogamente las políticas de otros municipios andaluces al caso onubense.

Cuadro 13: Evolución demográfica del municipio Huelva en relación a la evolución demográfica de la provincia homónima y la Comunidad Autónoma de Andalucía

Año	C.A. Andalucía	Prov. Huelva	Mpio. Huelva
1960	5.940.047 hab.	404.517 hab.	74.823 hab.
1970	5.991.076 hab.	403.405 hab.	96.347 hab.
1981	6.440.985 hab.	418.584 hab.	127.822 hab.
1991	6.940.522 hab.	443.476 hab.	142.547 hab.
2001	7.357.558 hab.	462.579 hab.	142.284 hab.
2011	**8.371.270 hab.**	**519.895 hab.**	**147.808 hab.**

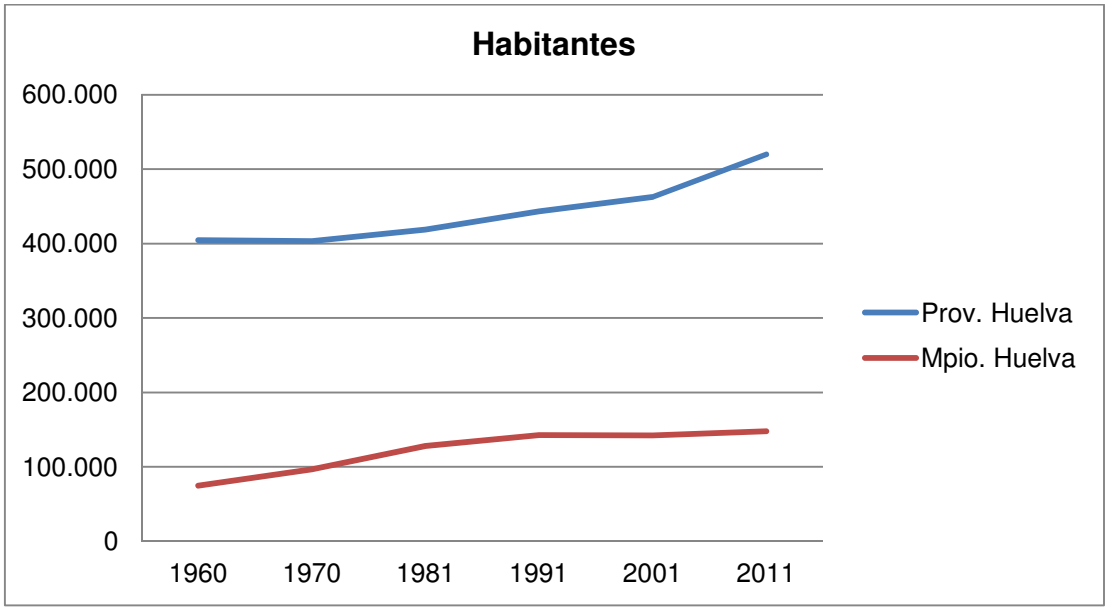
Elaboración propia. Fuente: Evolución histórica de la población de Andalucía y Censos de Población y Viviendas 2011. Instituto de Estadística de Andalucía. Junta de Andalucía.

Gráfico 7.7. Evolución demográfica del municipio Huelva en relación a la evolución demográfica de la provincia homónima y la Comunidad Autónoma de Andalucía



Elaboración propia. Fuente: Evolución histórica de la población de Andalucía y Censos de Población y Viviendas 2011. Instituto de Estadística de Andalucía. Junta de Andalucía.

Gráfico 7.8. Evolución demográfica del municipio Huelva en relación a la evolución demográfica de la Provincia Huelva.



Elaboración propia. Fuente: Evolución histórica de la población de Andalucía y Censos de Población y Viviendas 2011. Instituto de Estadística de Andalucía. Junta de Andalucía.

Como se puede apreciar, en el período que sirve de referencia al planeamiento para proyectar el desarrollo urbanístico del municipio, Huelva mantuvo tasas de crecimiento poblacional por debajo de la provincia y de la comunidad autónoma. Lo cual manifiesta un estancamiento del crecimiento demográfico, y una divergencia con la situación y comportamiento de la demografía provincial y autonómica. Debido a ello, si en otros territorios de su entorno destinar nuevos espacios a uso residencial, en cantidades importantes, resultaba una política y una estrategia coherente, en Huelva sería todo lo contrario por falta de demanda. Desde luego, a falta de demanda, ese tipo de política y estrategia sólo era posible sostenerla si se pretendía sustituir el paradigma de desarrollo urbanístico (urbanismo de demanda, reemplazado por el de urbanismo de oferta) y utilizar la oferta para crear o atraer la demanda.

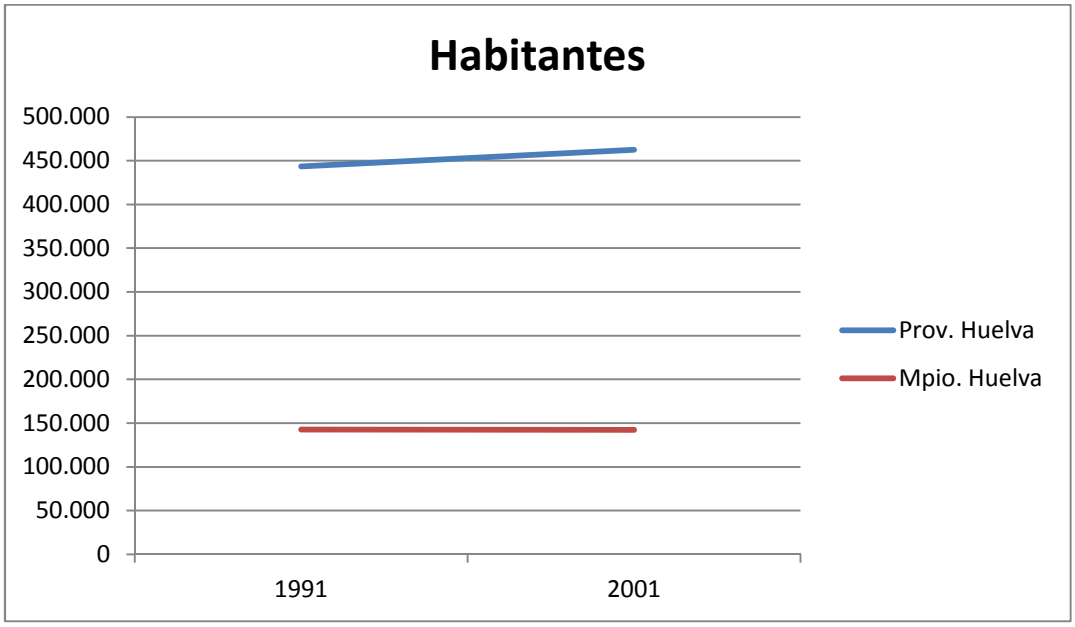
Cuadro 14: Variación demográfica en la C.A. andaluza, la provincia y el municipio Huelva entre los años 1991-2001, período que abarca la redacción del planeamiento onubense (1991-1999).

Año	C.A. Andalucía	Prov. Huelva	Mpio. Huelva
1991	6.940.522 hab.	443.476 hab.	142.547 hab.
2001	7.357.558 hab.	462.579 hab.	142.284 hab.
Resultado	+ 417.036 hab.	+ 19.103 hab.	- 263 hab.

Elaboración propia. Fuente: Evolución histórica de la población de Andalucía. Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía. Junta de Andalucía.

De hecho, como se puede observar en el cuadro 14 y el gráfico 7.9, mientras en la comunidad autónoma y la provincia se gana en habitantes, en el período de 1991-2001 (que coincide en gran parte con la redacción del PGOU, 1991-1999) el municipio Huelva perdía población.

Gráfico 7.9. Variación demográfica en la provincia y municipio Huelva entre los años 1991-2001, período que abarca la redacción del planeamiento onubense (1991-1999).



Elaboración propia. Fuente: Evolución histórica de la población de Andalucía. Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía. Junta de Andalucía.

Si el crecimiento proyectado se limitaba a unas 600 personas por año, por un período de cuatro años (comprendido en la programación de suelo urbanizable destinado a uso residencial que satisfaga la demanda de vivienda nueva), suma un total de 2.400 personas para el comentado espacio temporal. Y teniendo en cuenta que, de acuerdo al Plan, se quiere reducir el índice de hacinamiento a 3,43 hab./viv (ver MI, PGOU, 1999: 242-243), e incluso, mejorando dicho índice y reduciéndolo a 3 hab./viv., arroja un resultado de 800 viviendas para los cuatro años señalados[490]. Las cuales, sumadas al déficit habitacional de 3.035 unidades puesto en evidencia por el Plan (véase MI, PGOU, 1999: 242-243) suman un total de 3.835 viviendas para el período apuntado, a razón de 958,75 viviendas por año. Si a las 3.835 viviendas por construir le añadimos las 38.524 unidades existentes, obtenemos la cifra de 42.359 viviendas, base de la que se debe extraer el porcentaje de viviendas a construir con destino a segunda residencia. Ahora, éste porcentaje resulta de la diferencia entre el 17,82% (de segunda vivienda existente en la ciudad) y el 20, 89% que, según el planeamiento, deben destinarse a segunda residencia (véase MI, PGOU, 1999: 243). Operación que arroja un 3,07% sobre el total

[490] 2.400 hab./3 = 800 viv. O lo que es lo mismo, 800 viv., a razón de 3 ocupantes por cada una, satisfacen las necesidades habitacionales de un total de 2.400 personas.

(42.359 unidades) de viviendas destinadas a dicha finalidad. Lo cual da un número de 1.300 unidades por construir. Luego, si sumamos las 1.300 viviendas a las 3.835 que son resultado de la suma del déficit y la proyección de crecimiento, entonces obtenemos un total de 5.135 viviendas a construir.

Así las cosas, las *necesidades habitacionales* (N_{ha}) o necesidades de vivienda nueva, se obtienen de la suma del déficit habitacional (dado por el índice de hacinamiento D_e), más las proyecciones de crecimiento habitacional (P_c), a las cuales se le añaden las viviendas destinadas a segundas residencia desocupación que se pretende alcanzar (V_{r2}).

$$N_{ha} = D_e + P_c + V_{r2}$$

Donde:

N_{ha} = ?

D_e = 3.035 unidades

P_c = 800 viviendas

V_{r2} = 1.300 viviendas

$$N_{ha} = 3.035 + 800 + 1.300$$

$$N_{ha} = 5.135 \text{ viviendas}$$

Cifra que contrasta con las 14.910 viv que considera el Plan de 1999 como objetivo (MI, PGOU, 1999: 244). Cantidad (38.524 existentes más 5.135 viviendas a construir, lo que da un total de 43.659 viv.) que supera las expectativas de ocupación del municipio. Pues es capaz de albergar una población total de 149.750 habitantes (ello entre las viviendas existentes y las proyectadas). Si en vez de ello se suman las 38.524 existentes más las 14.910 viviendas a construir de acuerdo a lo previsto en el Plan, arroja un total de 53.434 viviendas, las cuales podrían albergar una población de 183.278 habitantes en la ciudad. Cifra desproporcionada con las proyecciones de crecimiento poblacional previamente citadas, con lo cual no se justifica la previsión de tal número de viviendas.

Desde luego, es muy importante hacer notar que la creación de suelo urbanizable de uso residencial no puede asociarse únicamente a las proyecciones de crecimiento poblacional. Toda vez que, si por alguna causa no prevista la población aumenta más de lo proyectado, el parque de viviendas no es capaz de dar respuesta a la creciente demanda y los precios (ante una oferta restringida) aumentarían de modo sustancial. Situación que afecta

claramente a la calidad de vida de la población por la necesidad de destinar una mayor parte de sus ingresos a la vivienda, impidiendo utilizarlo en otro tipo de consumo.

No obstante, en ese sentido es preciso aclarar dos cuestiones. De un lado, la decisión de destinar suelo a un número tan elevado de viviendas de segunda residencia queda comprendida en el ámbito de la discrecionalidad de la administración. Y de otro lado, no hemos incorporado a la operación la llamada elasticidad de mercado por considerarlo un error en las previsiones. Ya que, como fue explicado con anterioridad, cuando se habla de elasticidad se hace referencia a la oferta y demanda respectivamente, no al mercado. Además que la vía utilizada en el planeamiento onubense (un 25% más de suelo del necesario para satisfacer la demanda presente y futura, MI, PGOU, 1999: 243-244) no es la idónea para conseguir una mayor flexibilidad de oferta y demanda en el mercado de suelo.

En realidad, el problema está relacionado con la extraordinaria dilación del proceso de elaboración del PGOU, y las expectativas que un instrumento de tal naturaleza genera. Situación que afecta directamente la elasticidad de la oferta y la demanda de suelo. Elemento que resultaba central en la política del planeamiento al pretender, como ha sido expuesto con anterioridad, reducir los precios del suelo aumentando su oferta. Por lo tanto, con la dilación comentada y la clasificación y calificación sobredimensionada del suelo destinado a uso residencial el Plan iba contra uno de sus propios fines: disminuir los precios del suelo onubense.

De acuerdo a lo expuesto, existía una situación en el municipio que era preciso resolver y a la cual podría tratar de darse respuesta con una previsión tan importante de suelo residencial. O sea, buscar colmatar los espacios sin edificar en la urbe destinándolos a uso residencial y ocuparlos efectivamente[491]. Ello mediante operaciones de reforma interior en suelo urbano no consolidado.

[491] Como se puede observar las características de la ciudad onubense (dispersión urbana) no fueron exclusivas de la misma. Al contrario, existía una semejanza en la morfología de muchas ciudades españolas que se produjo por una política urbana implícita en la normativa a la cual ya se ha hecho referencia. Al respecto véase la LS/75 en sus artículos noveno Uno; noveno bis-Uno y Dos; noveno ter-Uno c), Dos. Dos y Dos. Tres). Como ya se ha señalado la comentada norma introdujo las subclasificaciones de *Programado* y *No Programado*. Así, el Suelo Urbanizable Programado (SUP) se desarrollaba mediante Planes Parciales, y el Suelo Urbanizable No Programado (SUNP) se desarrollaría a medida que fuera recomendable por la evolución de las condiciones territoriales a través de los Programas de Actuación Urbanística (PAU). Tales circunstancias y algunas de sus consecuencias fueron abordadas por Parada, R.,

La dispersión urbana de la ciudad[492] producía afectaciones ambientales y un mayor consumo energético y de suelo. Las grandes distancias que se debían recorrer producto de la falta de urbanización y la polarización de la funcionalidad urbana provocaban afectaciones en la accesibilidad de los servicios en la capital. También podemos reconocer como un problema importante la precariedad de algunos asentamientos y la localización en zonas muy específicas (por ejemplo El Torrejón) de determinados grupos de población, lo cual contrasta con el establecimiento de grupos con mayores ingresos en áreas geográficamente opuestas de la ciudad. Como se puede apreciar, la distribución de la población de acuerdo a ello afecta la igualdad y equidad urbana. En consecuencia, podría suponerse que prever la determinación de suelo urbanizable capaz de poner en oferta tal magnitud de viviendas tendría como finalidad resolver los problemas planteados.

B) Determinaciones respectivas a la ordenación urbanística

Para proceder a la ordenación del municipio de Huelva en el Plan se distingue[493], dentro del Suelo Urbano, entre dos subclasificaciones: Suelo Urbano Consolidado por la Urbanización (SUC) y Suelo Urbano No Consolidado por la Urbanización (SUNC). El Suelo Urbano Consolidado por la Urbanización es aquel que se encuentra urbanizado de acuerdo con las determinaciones del Plan que se revisa. Con este tipo de suelo nos encontramos ante varias situaciones diferentes (MO, PGOU, 1999: 59):

- Conforme al Plan: sería aquel en que no deban establecerse medidas de nueva ordenación y/o urbanización, salvo aquellas que deriven del mantenimiento y reposición de las edificaciones e infraestructuras.
- En Renovación: es el que el presente Plan considera que la ordenación no se encuentra aún finalizada, produciéndose la renovación de las edificaciones, fijación de nuevos viarios y sistemas locales.
- Con Protección: sería aquel que se encuentra conforme al Plan y además se determinan medidas para su protección.

2007: 56-57; Baño León, J.M., 2002: 58; TDC, 1995: 34 y ss.; TDC, 1993, Capítulo 10. Para mayor profundidad puede consultarse el Marco Teórico de la presente investigación en su apartado 5.5.2.1.1. "El mercado como elemento central de las estrategias de desarrollo urbano. *Especial referencia al caso español*".

[492] Véase la figura 7.23.

[493] MO, PGOU, 1999: 59.

- Con Urbanización Deficiente: se trata de aquel que se encuentra en un área consolidada al menos en sus dos terceras partes pero no en su totalidad.

Como ya se ha hecho referencia, también encontramos Suelo Urbano No Consolidado por la Urbanización. Éste tipo de suelo es aquel que no reúne alguno de los requisitos señalados, y como tal podemos encontrar (MO, PGOU, 1999: 59):

- El suelo que el Plan considera debe ser objeto de nueva intervención a través de Unidades de Ejecución, *cuya ordenación será establecida por el propio planeamiento*.
- Planeamiento diferido: es aquel que el Plan establezca los criterios que habrán de ser tenidos en cuenta, *pero cuyo desarrollo corresponde a los planes derivados*[494].
- Planeamiento transitorio: se trata de aquel suelo proveniente del planeamiento anterior aún no edificado y/o urbanizado, pero que al momento de la aprobación del presente Plan se encuentra en fase de edificación o su urbanización se encuentra garantizada legalmente.

Cuadro 15: Grados de consolidación en Suelo Urbano.

Suelo Urbano	Suelo Urbano Consolidado por la Urbanización	Conforme al Plan En Renovación Con Protección Con Urbanización Deficiente
	Suelo Urbano No Consolidado por la Urbanización	Unidades de Ejecución Planeamiento diferido Planeamiento transitorio

Fuente: MO, PGOU, 1999: 60.

Suelo Urbano Consolidado por la Urbanización.

- Conforme al Plan de 1982

Para cada ámbito con estas características el PGOU prevé la redacción de un Plan Especial de barrio o barriada (PEB) con los siguientes objetivos (MO, PGOU, 1999: 60):

[494] Planeamientos de desarrollo o Planes Parciales.

- Diagnóstico.
- Actuación sobre el viario, los espacios públicos peatonales y los equipamientos para su ordenación, mejora y la optimización de su instalación y mantenimiento.
- Actuación sobre la edificación privada, regulación de la aparición de usos terciarios en plantas bajas.
- Actuaciones sobre los servicios urbanos.
- Actuaciones sobre el tejido asociativo.

Ámbitos incluidos dentro de este Suelo:

1.01.- La Orden, Sector Privado
1.02.- La Orden, Sector Municipal
1.03.- El Torrejón
1.04.- El Carmen
1.05.- Hispanidad
1.06.- Santa Marta
1.07.- La Morana
1.08.- Barriada de José Antonio
1.09.- Vicente Mortes
1.10.- Tartessos
1.11.- Pérez Cubillas
1.12.- Huerta Mena
1.13.- Barriada de Guadalupe
1.14.- Plaza Houston- Estadio
1.15.- Vosa
1.16.- Villa Mundaka
1.17.- Alameda Sundheim
1.18.- Federico Mayo
1.19.- Tres Reyes
1.20.- Manuel Siurot
1.21.-Paseo de los Naranjos
1.22.- La Navidad
1.23.- Licinio de la Fuente
1.24.-Pío XII

- En Renovación.

Para cada uno de estos ámbitos también se redactará un Plan Especial de barrio o barriada (PEB) con los siguientes objetivos (MO, PGOU, 1999: 61):
- Diagnóstico.
- Actuación sobre el viario, los espacios públicos peatonales y los equipamientos para su ordenación, mejora y la optimización de su instalación y mantenimiento.
- Actuación sobre la edificación privada, regulación de la aparición de usos terciarios en plantas bajas.
- Actuaciones sobre los servicios urbanos.
- Actuaciones sobre el tejido asociativo.

Ámbitos englobados.

2.01.- Casco Antiguo
2.02.- Las Colonias
2.03.- Matadero
2.04.- Molino de la Vega
2.05.- Isla Chica
2.06.- Viaplana
2.07.- Higueral
2.08.- San Antonio
2.09.- Tres Ventanas
2.10.- La Condesa-La Cárcel
2.11.- Fray Junípero
2.12.- Parque Moret
2.13.- La Ribera- La Alquería
2.14.- Carretera de Gibraleón
2.15.- Carretera de Sevilla

- Con Protección.

Ésta área, debido a su interés histórico y arquitectónico, será objeto de inclusión en el Catálogo de espacios y bienes protegidos (MO, PGOU, 1999: 62).

Ámbito englobado: Barrio Reina Victoria (Barrio Obrero).

Figura 7.28. Barrio Reina Victoria. Fuente: http://www.minube.com/rincon/barrio-de-reina-victoria-_-barrio-obrero-a60353

- Con Urbanización Deficiente (MO, PGOU, 1999: 62).

Ámbitos englobados
Polígono Industrial Tartessos
Polígono Industrial Carretera de Gibraleón

Suelo Urbano No Consolidado por la Urbanización.

- Unidades de Ejecución[495] (MO, PGOU, 1999: 62-63).

UE-01.- Cabezo de la Joya
UE-02.- Colegio Francés
UE-03.- Cabezo de la Diputación
UE-04.- Adoratrices
UE-05.- Marchena Colombo
UE-06.- Chafarinas
UE-07.- Calle Jaén
UE-08.- Marqués de dos Fuentes
UE-09.- Avenida de Muñoz de Vargas
UE-10.- El Invernadero
UE-11.- Casa Colón
UE-12.- Velódromo
UE-13.- Plaza de la Soledad
UE-14.- Santa Cristina
UE-15.- Barriada de José Antonio.-
UE-16.- Venta Álvarez
UE-17.- Avenida Francisco Montenegro
UE-18.- Vasco Núñez de Balboa
UE-19.- Alameda Sundheim
UE-20.- Polígono San Diego
UE-21.- La Ribera
UE-22.- Teisa-Rúbio
UE-23.- Avenida de Italia
UE-24.- Tartessos
UE-25.- Molino
UE-26.- Calle Cobujón
UE-27.- Calle Chimborazo
UE-28.- Calle Monsalvez
UE-29.- Calle Jerez de la Frontera
UE-30.- Calle Virgen de Montemayor
UE-31.- Calle Escacena
UE-32.- Calle El Almendro
UE-33.- Calle San José
UE-34.- Calle Ricardo Velázquez
UE-35.- Calle José Nogales
UE-36.- Calle Ampliación Gran Teatro
UR-37.- Calle Pastillo
UR-38.- Calle Rábida

- Planeamiento diferido (MO, PGOU, 1999: 63-64).

Ámbitos Delimitados:
Planes Especiales[496].

[495] Para conocerse todos los detalles relativos a las Unidades de Ejecución puede consultarse MO, PGOU, 1999: 64-125.
[496] Para conocer las determinaciones de estos instrumentos puede consultarse MO, PGOU, 1999: 125-136.

PE.01.- Casco Antiguo
PE.02.- Sistema General Portuario
PE.03.- Parque del Torrejón
PE.04.- Barrio Obrero
PE.05.- Cabezo de la Esperanza
PE.06.- Campus del Carmen

Planes Especiales de Reforma Interior[497] (PERI).

PERI.01.- Pescadería
PERI.02.- Mercado del Carmen
PERI.03.- Calle Marina
PERI.04.- Plaza del Barrilete
PERI.05.- Cabezo de San Pedro
PERI.06.- Plaza de Toros
PERI.07.- Chorrito Bajo
PERI.08.- Subida al Santuario de la Cinta
PERI.09.- Seminario
PERI.10.- San Antonio
PERI.11.- Mackay-MacDonall
PERI.12.- Calle Cervantes
PERI.13.- Médico Luis Buendía
PERI.14.- La Alquería

- Planeamiento transitorio[498] (MO, PGOU, 1999: 64-65).

Ámbitos Delimitados:

APT[499].01.- Zafra
APT.02.- Nuevo Molino
APT.03.- Sánchez Barcáztegui
APT.04.- Cabezo Colombo
APT.05.- Calle Miguel de Unamuno
APT.06.- Cabezo de San Sebastián
APT.07.- Adoratrices
APT.08.- Polígono A.Santa María del Pilar
APT.09.- Polígono B.Santa María del Pilar
APT.10.- Polígono San Sebastián
APT.11.- Polígono Balbueno-Los Rosales
APT.12.- Polígono 1. P. Parcial del Torrejón
APT.13.- Polígono 2. P. Parcial del Torrejón
APT.14.- Antiguo Sector B-1
APT.15.- Antiguo Sector B-2
APT.16.- Antiguo Sector C-1
APT.17.- Antiguo Sector C-2
APT.18.- Polígono Fortiz
APT.19.- Polígono Tartessos
APT.20.- Polígono Peguerillas
APT.21.- Plaza de las Monjas
APT.22.- Acceso al Puente
APT.23.- Lazareto
APT.24.- Iglesia del Rocío
APT.25.- Nuevo Eje
APT.26.- Alto Conquero
APT.27.- Avenida de Palomeque
APT.28.- Polígono 1. Marismas del Odiel

[497] Las determinaciones concretas de los PERI pueden consultarse en MO, PGOU, 1999: 176-204. Es importante tener en cuenta que en el documento se produce un salto en el paginado de la página 136 a la 176, el texto (página 176) debió numerarse con el 138.
[498] Sobre estas áreas puede consultarse MO, PGOU, 1999: 204-216.
[499] Áreas de Planeamiento Transitorio.

Figura 7.29. Localización de los Planes Parciales y Planes Especiales de Reforma Interior del PGOU de Huelva

Fuente: http://www.huelva.es/

Después de una aproximación a las determinaciones en suelo urbano, se abordan las decisiones relativas al suelo urbanizable. De acuerdo a las previsiones de crecimiento de la ciudad el Suelo Urbanizable Programado se localiza dentro del ámbito delimitado por la Ronda Exterior y a lo largo de la carretera Nacional 431 de Huelva a Sevilla. El Plan define ocho sectores dentro de esta clasificación[500]: Marismas del Odiel, Parque Moret, La Florida, Universidad-Vistalegre, Marismas del Polvorín, Ronda Exterior, Seminario y Venta Álvarez. Los cuatro primeros y el séptimo tienen uso global residencial y el quinto residencial e industrial, siendo de uso terciario el sector Ronda Exterior y terciario e industrial el sector de Venta Álvarez (MO, PGOU, 1999: 8). Estas previsiones -se aduce desde el PGOU- responden a la necesidad de clasificar el suelo con márgenes amplios y suficientes para lograr la adaptabilidad del Plan a la realidad (MO, PGOU, 1999: 17).

Con respecto a la realidad a la que pretende adecuarse el planeamiento, no se puede pasar por alto que Huelva contaba en ese momento con una renta familiar disponible del 87,1% de la media española[501] (MO, PGOU, 1999: 18), y

[500] Véase Cuadro 27: Usos Globales en Suelo Urbanizable Programado.

[501] Eso para el año 1991, momento en que comienza a elaborarse el diagnóstico del PGOU, documento que no fue aprobado hasta el año 1999. Sin embargo, en el citado planeamiento no aparece el dato de la renta familiar disponible durante los últimos años de su redacción, la cual pudo haber sufrido variaciones y afectaría directamente al mercado inmobiliario local. Durante

en medio de un escenario de una muy débil dinámica demográfica y económica. Ahora, desde el Plan se hace hincapié en las nuevas necesidades y carencias acumuladas históricamente. En virtud de ello se trata de "ser menos estrictos en la cuantificación de los suelos a clasificar para poder ir eliminando gradualmente esos déficits sin desequilibrar la economía del Plan, lastrándola con cargas excesivas" (MO, PGOU, 1999: 20). Con dicha finalidad se clasificó como SUP y SUNP para Uso Residencial un total de 152 ha y 63,40 ha respectivamente[502].

El Uso Global Residencial el Plan los subdivide en residencial unifamiliar y plurifamiliar. Los cuales se pormenorizan en cuatro usos diferenciados según el nivel de protección oficial de que dispongan y por su valor en el mercado. En el caso del Uso Residencial de Protección Oficial, se distingue entre régimen general y especial en dependencia del nivel de renta de las familias[503]. Y en el Uso Residencial en Régimen Libre (sin protección o precio de venta tasado), se distingue entre el uso unifamiliar y el plurifamiliar, dependiendo de su valor de mercado (MO, PGOU, 1999: 48).

Usos pormenorizados residenciales (MO, PGOU, 1999: 48):

- R-1: Unifamiliar en Régimen Libre (VRL- U)
- R-2: Plurifamiliar en Régimen Libre (VRL - P)
- R-3: Protección Oficial, Régimen General (VPO - RG)
- R-4: Protección Oficial, Régimen Especial (VPO - RE)

El PGOU establece la relación de superficies, clases de suelo y sus usos según sus determinaciones (MO, PGOU, 1999: 53):

Cuadros 16 y 17: Superficies del término municipal de Huelva.

Superficie total del Término Municipal	14.879,00 ha.
Superficie terrestre	12.645,41 ha.
Superficie Dominio Público Marítimo e Hidráulico	2.233,59 ha.

la redacción del presente estudio no conseguimos acceder al dato en cuestión, ya que no estaba disponible en la página del Instituto de Estadística de Andalucía. Al respecto puede consultarse http://www.juntadeandalucia.es/institutodeestadisticaycartografia

[502] Al respecto pueden consultarse los Anexos I, III y IV.

[503] A las rentas más bajas o condiciones más precarias se destina el régimen especial.

Superficie total del Suelo Urbano[504]	1.309,71 ha.
Superficie de Huelva (núcleo principal)	873,75 ha.
Superficie de La Alquería	4,49 ha.
Superficie de La Ribera	5,36 ha.

Fuente: MO, PGOU, 1999: 53.

Cuadro 18: Superficie Residencial en Suelo Urbanizable Programado.

Suelo Urbanizable Programado		
Sectores	Área Total (ha)	Residencial
Marismas del Odiel	47,00 ha.	32,53 ha.
Parque Moret	40,47 ha.	18,18 ha.
La Florida	41,55 ha.	29,79 ha.
Vistalegre-Universidad	40,98 ha.	22,90 ha.
Marismas del Polvorín	38,91 ha.	24,36 ha.
Seminario	24,46 ha.	24,46 ha.
Total	260,48 ha.	152,22 ha.

Elaboración propia. Fuente: PGOU, 1999: 47.

En referencia al "número total de viviendas en SUP pasa de 6.436 a 7.166 unidades, de las que 2.030 son unifamiliares (antes 1.904) y 5.136 en bloque (antes 4.532)" (MO, PGOU, 1999: 217 y 220). Las cuales serán ubicadas según los usos pormenorizados recogidos en el siguiente cuadro:

Cuadro 19: Uso Residencial Pormenorizado en Suelo Urbanizable Programado.

USO RESIDENCIAL PORMENORIZADO EN SUELO URBANIZABLE PROGRAMADO			
USOS	EDIFICABILIDAD mt	SECTORES N1	MÁXIMO DE VIVIENDAS
USO RESIDENCIAL:			
- Unifamiliar en Régimen Libre [R1]	180.116	3 - 4 - 5 - 8[505]	3.936
- Plurifamiliar en Régimen Libre [R2]	393.665	2 - 3 - 4 - 5 - 8	1.441
- Unifamiliar V.P.O. (Régimen General([R3]	- - -	3 - 4 - 5 - 8	- - -

[504] La diferencia entre la suma de los tres núcleos y la totalidad del Suelo Urbano corresponde a suelo terciario e industrial.

[505] Tras el análisis de los datos contenidos en el PGOU concluimos que se ha cometido un error, en el lugar del sector 8 debe corresponder el 7.

- Plurifamiliar V.P.O. (Régimen General) [R3]	- - -	2 - 3 - 4 - 5 - 8	- - -
- Unifamiliar V.P.O. (Régimen Especial) [R4]	83.550	1	1.200
- Plurifamiliar V.P.O. (Régimen Especial) [R4]	111.630	1	589

Fuente: MO, PGOU, 1999: 220.

Superficies de suelo residencial en SUP (MO, PGOU, 1999: 224):

Uso global residencial unifamiliar	778.280 m^2
Uso global residencial plurifamiliar	743.870 m^2
Total superficie usos lucrativos	1.888.670 m^2

Relación de sectores en SUP que destinan suelo a uso residencial.

Marismas del Odiel:

El Sector N1 1 Marismas del Odiel[506], cuenta con una superficie total de 47 ha (incluyendo SG). De ellas 32,52 ha son destinadas a uso residencial, específicamente a vivienda Unifamiliar VPO[507] (Régimen Especial) y Plurifamiliar VPO (Régimen Especial), de iniciativa pública, programado para el primer cuatrienio y prioridad máxima. Tiene como objetivos, entre otros, la creación de una gran fachada urbana a la Ría del Odiel y el realojamiento de la población que residía en la zona al momento de redactar el planeamiento. Además, establece la integración, en la ordenación, de la Barriada de la Navidad y otras viviendas que estaban en construcción. Debido a la mala calidad geotécnica del suelo de este espacio se opta por tipologías edificatorias en altura, y se desecha "las viviendas unifamiliares como tipo por la excesiva repercusión del coste del suelo y la urbanización, salvo en zonas históricamente consolidadas". Asimismo se plantea "la integración de viviendas de distintos tipos, dirigidas a distintos estratos de demanda" (MO, PGOU, 1999: 226-230).

[506] "Comprende el Sector n1 1 B "Marismas del Odiel" y el antiguo Sector n1 2 "Cardeñas", a excepción de la barriada de la Navidad, el nuevo conjunto de 192 viviendas de promoción pública y el Polígono desarrollado que se define como un Área de Planeamiento Transitorio e incluyendo la zona que estaba destinada a uso industrial sita a poniente de la Barriada de la Navidad y que formaba parte del Sector n1 1 – A "Marismas del Odiel"", MO, PGOU, 1999: 226.
[507] Viviendas de Protección Oficial.

Usos:

Obligatorio:

Residencial Unifamiliar y/o Plurifamiliar de Protección Oficial Régimen Especial.

Compatibles:

- Residencial unifamiliar y/o plurifamiliar de protección oficial Régimen General.
- Usos Terciarios: Dotacional privado y público, especialmente el comercial.
- Servicios de infraestructuras y de transporte.

Número máximo de viviendas:

- Plurifamiliar: 1.200
- Unifamiliar: 589 [incluye 200 viviendas unifamiliares existentes a rehabilitar]
- Total: 1.789

Figura 7.30. Usos globales y pormenorizados. Plano de Ordenación, Sector N1 1 Marismas del Odiel.

Fuente: Plano Nº 3. Hoja Nº 09. Escala 1: 3000. Plan General de Ordenación urbana, MO, PGOU, 1999.

Figuras 7.31 y 7.32 Usos globales y pormenorizados. Plano de Ordenación, Sector N1 1 Marismas del Odiel.

Fuente: Plano Nº 3. Hoja Nº 06. Escala 1: 3000. Plan General de Ordenación urbana. MO, PGOU, 1999.

Parque Moret:

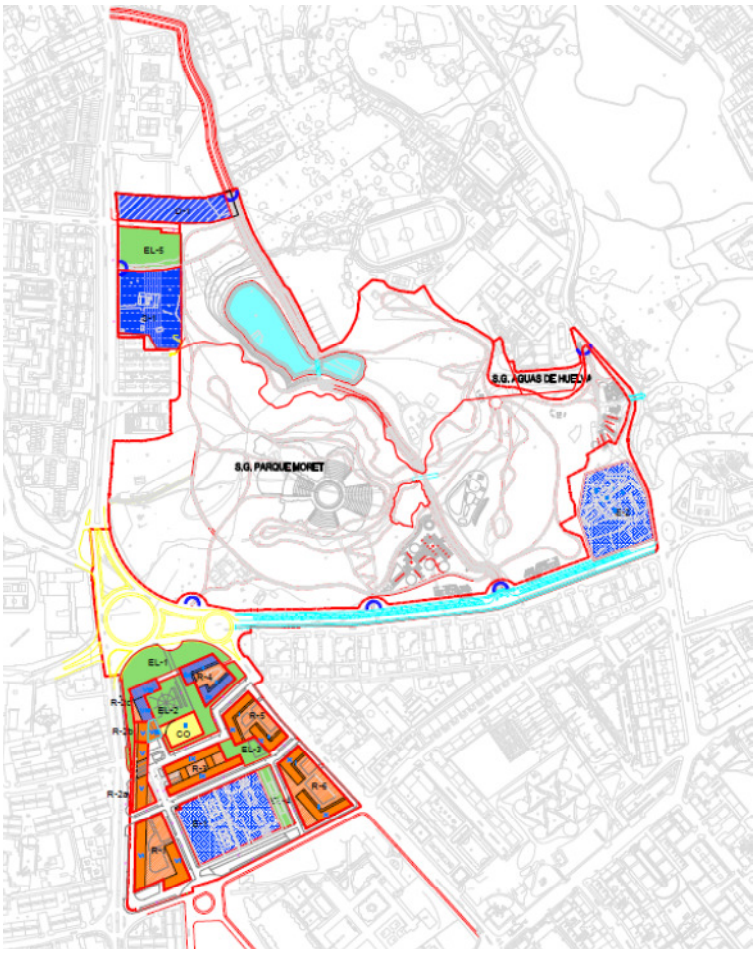
El Sector N1 2 Parque Moret[508], cuenta con una superficie total de 40,47 ha (incluyendo SG), de las cuales 18,18 ha son destinadas a uso residencial, de iniciativa pública, programado para el primer cuatrienio y prioridad máxima, tiene como objetivo obtener suelo para el Sistema General de Espacios Libres "Parque Moret" (MO, PGOU, 1999: 230-233).

Usos:
- Residencial plurifamiliar en Régimen Libre.

Usos Compatibles:
- Residencial plurifamiliar de Protección Oficial Régimen General y Régimen Especial.
- Usos Terciarios, especialmente el comercial.
- Dotacional privado y público.
- Servicios de infraestructuras y de transporte.

Número máximo de viviendas: 1.200

Figura 7.33. Zonificación y usos pormenorizados. Sector N2 Parque Moret.



Fuente: Plano Nº 2.2. Escala 1: 2000. Plan Parcial, 2002.

[508] Se encuentra delimitado por "el Oeste la Avenida de Manuel Siurot, sigue por la Avenida de La Cinta, Avenida de Santa Marta, los terrenos del seminario, la barriada del Torrejón y Avenida de las Flores, de nuevo la Avenida de Santa Marta, la barriada de Licinio de la fuente, el Asilo de Ancianos, el callejón de las Sierpes, la ciudad deportiva y las instalaciones de Aguas de Huelva, hasta llegar a la Avenida de Manuel Siurot", MO, PGOU, 1999: 230.

La Florida:

El Sector N1 3 La Florida[509], de una superficie total de 41,55 ha (incluyendo SG) de las cuales 29,79 ha se destinan a uso residencial, de iniciativa pública, programado para el primer cuatrienio y prioridad media, tiene como objetivos, entre otros, la obtención del suelo de Sistema General dotacional deportivo (para la realización de la nueva ciudad deportiva), resolver las carencias de zonas verdes y deportivas de la colindante Barriada de El Higueral y crear suelo para uso residencial en tipología unifamiliar (ciudad jardín). Además, según el planeamiento ha de situarse la zona residencial intensiva (vivienda plurifamiliar) en los bordes del continuo urbano existente para resolver los problemas de la trama urbana (MO, PGOU, 1999: 233).

Usos:

- Residencial unifamiliar en Régimen Libre.
- Residencial plurifamiliar en Régimen Libre.

Usos Compatibles:

- Residencial de protección oficial (R-3 y R-4).
- Usos terciarios, especialmente el comercial.
- Dotacional privado y público.
- Servicios de infraestructuras y de transporte.

Número máximo de viviendas:

- Unifamiliares: 435
- Plurifamiliares: 770
- Total: 1.205

Vistalegre-Universidad:

El Sector N1 4 Vistalegre-Universidad[510], con una superficie total de 40,98 ha (incluyendo SG), de ellas 22,90 ha están destinadas a uso residencial,

[509] Se encuentra delimitado por el Oeste con "el Polígono de San Sebastián, sigue por la Avenida de Andalucía hasta la prolongación de la calle Honduras, que lo limita por su lado Este, cerrado por el Sur con la Barriada del Higueral. Comprende los antiguos sectores 7 y 11 del Plan que se revisa, e incorpora también los terrenos en torno a los antiguos cuarteles que tenían en el Plan Anterior la clasificación de SUNP" MO, PGOU, 1999: 233.

[510] Este sector está delimitado por la "Ronda Exterior que cierra el Sector por el Este. Al Sur los terrenos del centro comercial y los del Campus del Carmen y de nuevo el Sector n1 3", MO, PGOU, 1999: 236.

de iniciativa particular, programado para el primer cuatrienio y prioridad media, tiene como objetivos, entre otros, la obtención de suelo para el Sistema General dotacional universitario (ampliación del Campus del Carmen), crear suelo para uso residencial en tipología unifamiliar en ciudad jardín (MO, PGOU, 1999: 236-239).

Usos:

- Residencial unifamiliar en Régimen Libre.
- Residencial plurifamiliar en Régimen Libre.

Usos Compatibles:

- Residencial de Protección Oficial - R-3 y R-4.
- Usos Terciarios, especialmente el comercial.
- Dotacional privado y público.
- Servicios de infraestructuras y de transporte.

Número máximo de viviendas:

- Unifamiliares: 237
- Plurifamiliares: 860
- Total: 1.097

Marismas del Polvorín:

El Sector N1 5 Marismas del Polvorín[511], de una superficie total de 38,91 ha, de las cuales 24,36 ha son dedicadas a uso residencial, de iniciativa pública, programado para el primer cuatrienio y prioridad mínima, tiene como algunos de sus objetivos establecer este borde urbano como definitivo, integrar en el tejido urbano la Barriada de Pérez Cubillas dotándola de equipamientos y zonas verdes, transformar la actual "Carretera de Tráfico Pesado" en una vía de carácter urbano que vertebre la zona, obtener suelo residencial en tipología unifamiliar y en bloque. Con las determinaciones del Plan en este sector se cierra la ciudad creando una fachada definitiva por su lado Sur/Este, y se persigue resolver la conexión de la barriada Pérez Cubillas con los nuevos

[511] Este Sector "coincide con el definido por la vía de tráfico pesado y el trazado de la nueva Ronda Exterior (tramo de levante) con exclusión de la barriada de Pérez Cubillas. Por el Sur-Oeste el límite del sector está constituido por las traseras de los edificios de la calle Cervantes", MO, PGOU, 1999: 239.

desarrollos residenciales, además de crear una zona de transición o "colchón" entre los usos industriales y los residenciales (MO, PGOU, 1999: 239-242).

Usos:

- Residencial Unifamiliar en Régimen Libre
- Residencial Plurifamiliar en Régimen Libre
- Industrial Básico - IB

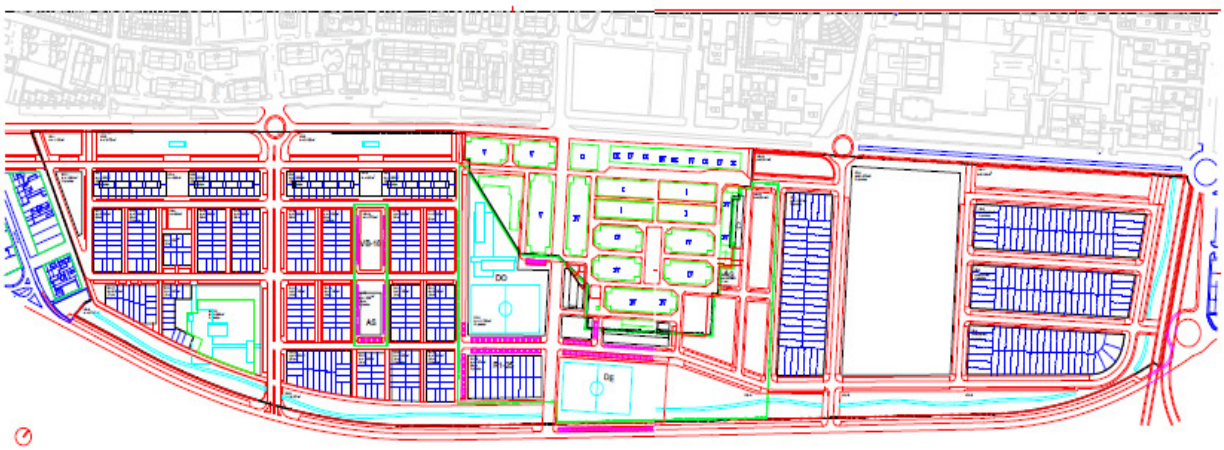
Usos Compatibles:

- Residencial de Protección Oficial R3 y R4
- Usos Terciarios, especialmente el comercial
- Dotacional, público y privado
- Servicios de infraestructuras y de transporte.

Número máximo de viviendas:

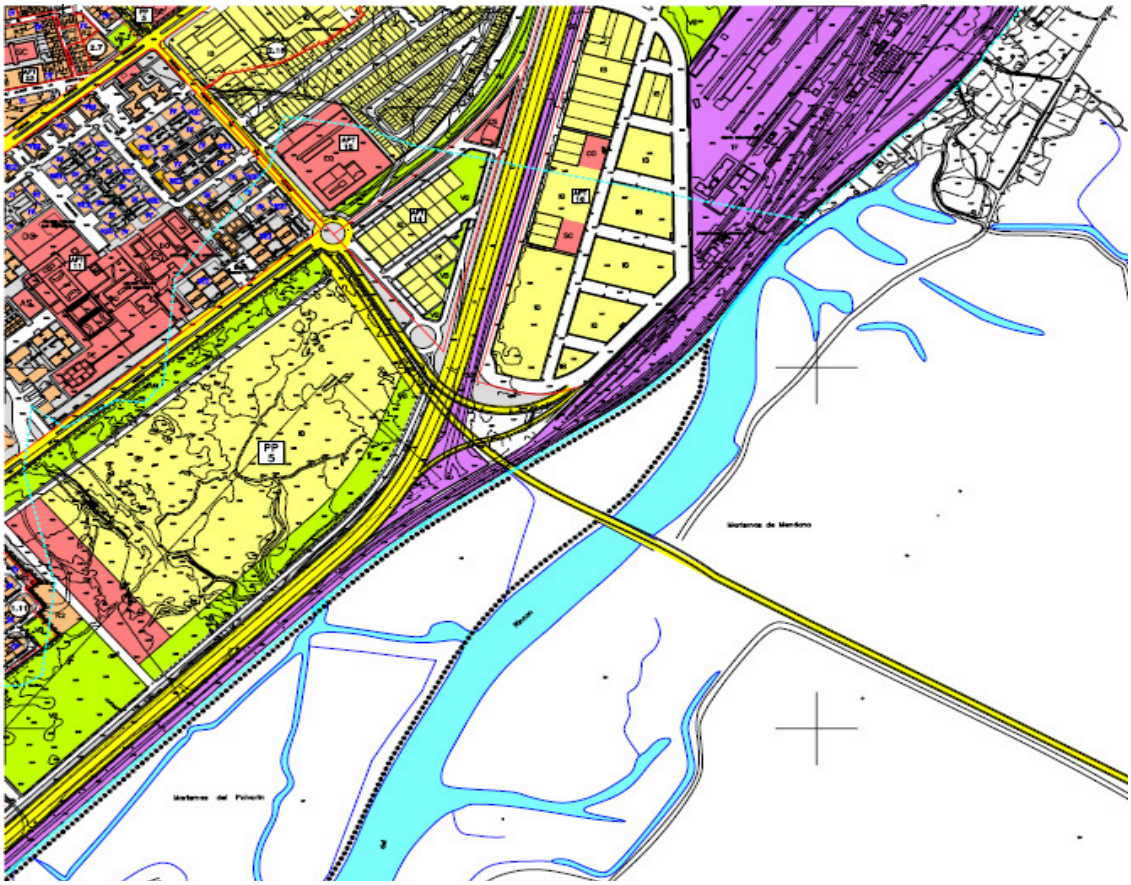
- Unifamiliares: 409
- Plurifamiliares: 482
- Total: 891

Figura 7.34. Zonificación y alturas. Sector N1 5 Marismas del Polvorín.



Fuente: Plano de Ordenación, Escala 1: 1000. Plan Parcial Nº 5, 2002.

Figura 7.35. Usos globales y pormenorizados. Sector N1 5 Marismas del Polvorín.



Fuente: Plano de Ordenación, Plano Nº 3. Hoja Nº 14. Escala 1: 3000. Plan General de Ordenación urbana, MO, PGOU, 1999.

Seminario:

El Sector N1 8 Seminario[512], de una superficie total 24,46 ha, destinada íntegramente a uso residencial, de iniciativa privada, programado para el primer cuatrienio y prioridad mínima, tiene como objetivo la creación de suelo residencial en tipología unifamiliar y en bloque. El planeamiento dispone la localización de las reservas para dotaciones en la parte Sur y Oeste del Sector y crear una barrera verde para separar la edificación de la Ronda Exterior (MO, PGOU, 1999: 246 y ss.).

Usos:

- Residencial Unifamiliar en Régimen Libre
- Residencial Plurifamiliar en Régimen Libre

[512] "Limita por el Norte con la Ronda Exterior, por el Este por la ronda, por el Sur con el nuevo hospital Juan Ramón Jimenes y la barriada del Torrejón y por el Oeste con la barriada de La Orden", MO, PGOU, 1999: 246.

Usos Compatibles:
Residencial de Protección Oficial - R-3 y R-4.
Usos Terciarios, especialmente el comercial.
Dotacional privado y público.

Número máximo de viviendas:
- Unifamiliares: 360
- Plurifamiliares: 624
- Total: 984

Con respecto al Suelo Urbanizable No Programado, desde el planeamiento (MO, PGOU, 1999: 246[513]) se estipula que la cantidad y localización del suelo clasificado como tal responde más al modelo territorial del Plan y a razones de oportunidad que a las necesidades de suelo para los distintos usos. Este cuenta con una superficie total de 672,35 ha, y se han destinado 63,40 ha a uso residencial ordenados mediante el PAU N1 1 Ensanche Sur, de 161,19 ha de extensión en su totalidad (MO, PGOU, 1999: 53 y 252). El cual tiene como objetivos (relativos al punto que nos ocupa) "lograr el Ensanche de la ciudad hacia el Sur con suelos residenciales en ciudad jardín e intensivos, usos dotacionales y terciarios", así como la "creación de una fachada urbana a la ría dotada de instalaciones para usos náutico deportivos y ubicación de usos terciarios con gran capacidad de polarización de la centralidad urbana" (MO, PGOU, 1999: 247 y 259-260). Ello se prevé de este modo con la finalidad de establecer un nuevo modelo residencial que no esté ligado exclusivamente a la primera residencia. Y a la vez conjugar el río, la estancia, las dotaciones y equipamientos deportivos y recreativos dentro de una misma propuesta. En el PGOU se insiste en la idea de "otorgar a estos terrenos un uso que pueda, en primer lugar, rentabilizar la operación y, en segundo lugar, establecer un modelo exportable para el resto de la Punta del Sebo para el momento en que las actuales instalaciones industriales queden obsoletas y sin viabilidad económica" (MO, PGOU, 1999: 6).

En concreto, el PAU N1 1 Ensanche Sur, cuya delimitación, superficie, usos y objetivos han sido expuestos, de iniciativa pública y prioridad 1, prevé un número máximo de viviendas de 4.616 de las que 737 son unifamiliares y 3.879 plurifamiliares (MO, PGOU, 1999: 253).

[513] En este documento el numerado es erróneo, la página debió corresponder al número 248.

Cuadro 20: Resumen de los Usos globales de carácter lucrativo en SUNP

Usos Globales	PAU/Sector	N1 Máximo Viv.
Residencial Unifamiliar Régimen Libre R1	1	3.879[514]
Residencial Plurifamiliar Régimen Libre R2	1	737
Residencial, VPO Régimen General R3	----	----
TOTAL	1	4.616

Elaboración propia. Fuente: MO, PGOU, 1999: 253.

No obstante, reconoce como usos compatibles, dentro del uso residencial, el Residencial en Régimen de Protección Oficial (MO, PGOU, 1999: 261).

Ahora bien, respecto al análisis de la presente variable (uso residencial) debemos partir de las condiciones del municipio. Como ya se ha hecho referencia, es preciso incorporar al estudio las necesidades (y demanda) habitacionales municipales en el marco de una población con una renta media baja (87,1% de la media española)[515], con una tasa de paro juvenil del 46% en 1991 y 34,36% en 2001 (grupo de edad demandante de viviendas), una tasa de paro de 23% en 1991 y alta temporalidad (ocupados eventuales) de 43% en 1991 y 34,54% en 2001[516], una economía endeble y una población con tendencia estable (sin inmigración producto de las escasas ofertas de empleo que hagan a Huelva un lugar de destino para los inmigrantes[517]). Situación que no estimula la demanda de viviendas. Luego, en dicho contexto, debemos cotejar las condiciones territoriales con la oferta de suelo. Ello con el objetivo de conocer la viabilidad de su aumento con respecto a este uso. Para ello retomamos y profundizamos el análisis realizado en el diagnóstico territorial.

[514] En la página 262 de la Memoria de Ordenación la cifra del número máximo de viviendas unifamiliares y plurifamiliares aparece invertida, o sea, R1 737 viviendas y R2 3 879.

[515] Según el INE (1999), el ingreso anual medio (euros) de los perceptores de ingresos ordinarios en España, por sexo, se distribuía de la siguiente manera:
- varones: 10.703
- mujeres: 6.177

Por lo tanto, en Huelva dicha media sería para los varones 9.311,61 euros, y para las mujeres 5.373,99.

[516] Ministerio de Fomento y otros, 2010. La variación de los años consultados en relación a los datos que se exponen depende de la disponibilidad de los mismos.

[517] Como sí ocurrió en la década de los 70, producto del auge del Polo Industrial.

En este sentido conocemos que la población de Huelva, en 1991, estaba cifrada en los 142.547 habitantes y las proyecciones indicaban un crecimiento poblacional hasta las 150.000 personas para el año 2003. En la capital se contaba con 38.524 viviendas y su índice de hacinamiento era de 3,7, poniéndose como meta reducirlo hasta 3,4 para equipararse a la media andaluza. También se basan en que Huelva presenta un 17,82% (sobre el total de viviendas) de desocupación que se proponen elevar hasta el 20, 89%. Al total obtenido de la suma de dichas cifras le adicionan un 25% como tasa de elasticidad, correspondiente a la posibilidad de que el mercado inmobiliario local pueda absorber un posible aumento de la demanda. Ello arroja un resultado total de 10.304 viviendas[518].

Los datos anteriores contrastan con un posible crecimiento hasta los 160.000 habitantes a los que les corresponden, partiendo de los mismos condicionantes un total de 14.910 viviendas[519]. Es precisamente esta última cantidad la que se asume en el Plan como idónea, y en virtud de ello se destina el suelo suficiente para alcanzarla. Para ello se previeron 152 ha de SUP previstos para construir en el primer cuatrienio (1999-2003) un total de 7.166 viviendas, capaces de albergar a 24.364,4 personas con un índice de hacinamiento de 3,4. Ello implica superar ampliamente las previsiones de crecimiento poblacional del municipio. A dicha cifra hay que sumar 63,40 ha en SUNP donde se construirían 4.616 viviendas (entre las que se incluyen una parte importante de las previstas como no ocupadas y segundas residencias) con una capacidad de alojar a 15.694 habitantes.

Si partimos del hecho que la renta media en Huelva era baja, con un estancamiento poblacional y una economía endeble, obtenemos que la posibilidad real de lograr el equilibrio -en los plazos programados en el planeamiento- entre oferta y demanda no sea viable[520]. Ya que una situación de este tipo puede alterar la economía local y/o poner en riesgo la familiar.

A lo expuesto hay que añadir que el planeamiento asume en parte (e innecesariamente) un modelo extensivo. En SUP, de un total de ocho (8)

[518] Es interesante señalar que las 10.304 viviendas previstas en esas condiciones podrían albergar 35.033,6 personas por encima de los 142.547 habitantes, lo que significa un total de 177.580,6 habitantes, cifra bastante superior a las previsiones de crecimiento poblacional para Huelva.

[519] Con respecto a este número de viviendas Huelva podría albergar hasta 50.694 personas, que sumadas a sus 142.547 habitantes suman un total de 193.241 habitantes, cifra muy superior a las previsiones de crecimiento poblacional para el municipio.

[520] Sobre todo por la ausencia de un número significativo de clientes potenciales con capacidad de ahorro suficiente para estimular un mercado inmobiliario local sólido.

planes parciales, seis (6) tienen uso residencial. De ellos cinco (5) comprenden un uso global residencial y uno (1) residencial e industrial. Además del SUNP destinado a uso residencial.

De hecho, en Huelva, con el Plan en estudio, se sigue un modelo de ensanche (a la par de la reforma interior, por lo que podría hablarse de un modelo mixto). Por ejemplo, el PAU N1 1 Ensanche Sur, de 161,19 ha aboga por estimular la segunda residencia y prevé la construcción de un total de 4.616 viviendas. Sin embargo, tal previsión no era coherente con las condiciones socio-económicas del territorio. Y ello porque del número total de viviendas que se necesitaban en el municipio (5.135) contrastan con las 14.910 viv. que considera el Plan como objetivo (las que superan ampliamente las expectativas de crecimiento demográfico y ocupación del municipio). Entre las 5.135 viv. que necesitaría Huelva y las 14.910 que proyecta el Plan, existe una diferencia de 9.775, la cual, a partir de la proyección sobredimensionada de las necesidades municipales, nos permite prescindir de las 1.789 viv. destinadas a Marismas del Odiel. Las cuales, además, son todas VPO. Dedicando las viviendas en este tipo de régimen en exclusiva al sector de Marismas del Odiel. Con lo cual se segregaba claramente hacia un sector de la ciudad a los ciudadanos de menos ingresos.

En el sentido antes señalado, en el resto de sectores 2, 3, 4, 5 y 7[521], según el propio Cuadro 10: "Uso Residencial Pormenorizado en Suelo Urbanizable Programado", las viviendas destinadas a construirse en dichos sectores suman un total de 5.377. Por tanto, de un lado, con las 5.377 de los sectores 2, 3, 4, 5 y 7 se satisfarían las demandas de viviendas de la ciudad (5.135 viv.). Con lo cual, de las viviendas proyectadas para Marismas del Odiel puede prescindirse y con ello conseguir relocalizar a sus habitantes. Cuya situación contrasta con las viviendas previstas en SUNP, las cuales además exceden las previsiones de crecimiento y necesidades habitacionales del municipio. De hecho, puede prescindirse de las viviendas proyectadas en Marismas del Odiel (1.789) y aún así se cubrirían las necesidades habitacionales de la capital onubense con un total de 5.377 unidades. De ese

[521] El Plan define ocho sectores dentro de esta clasificación:
1-Marismas del Odiel: uso global residencial, 32,53 ha y 1.789 viv.
2-Parque Moret: uso global residencial, 18,18 ha y 1.200 viv.
3-La Florida: uso global residencial, 29,79 ha y 1.205 viv.
4-Universidad-Vistalegre: uso global residencial, 22,90 ha y 1.097 viv.
5-Marismas del Polvorín: uso residencial e industrial, 24,36 ha, y dentro del residencial 891 viv.
7-Seminario: uso global residencial, 24,46 ha y 984 viv.

modo se evitaría localizar viviendas nuevas en una zona de vulnerabilidad por cuestiones de inundación y de marginalidad social, y así evitar reproducir la segregación social que contiene el planeamiento al destinar las VPO en Régimen General y Especial en dicho espacio. Al tiempo que se apostaría por una política de integración y cohesión social al localizar las VPO en otros sectores de la ciudad, mezclados con las viviendas en régimen general.

A esta propuesta podría oponérsele el argumento que prever la construcción de un número de unidades tan cercano a las necesidades reales del municipio puede resultar contraproducente. Ya que de aumentar la demanda, frente a una oferta tan restringida, aumentarían los precios y afectarían el acceso a la vivienda. Sin embargo, un argumento en tal sentido sería erróneo por varias razones básicas: *a)* como ya fue explicado el aumento del suelo urbanizable con destino al uso residencial es una razón que *sí* produce el aumento de los precios[522]; *b)* el dilatado proceso de planificación es otra de las razones fundamentales que eleva los precios del suelo por generar una oferta inelástica; *c)* las condiciones municipales no auguraban un aumento de la demanda, por tanto, era bastante improbable que se produjera un incremento de esa naturaleza; *d)* si se quiere salvar los problemas expuestos en los puntos anteriores, entonces se debería destinar menos suelo a tales fines, acortar el proceso de planificación para generar una oferta acorde a las necesidades residenciales de la población onubense y, en caso de aumentar la demanda, estar en condiciones de revisar el planeamiento de modo puntual y contribuir a una más rápida y eficaz urbanización del suelo mejorando la elasticidad de su oferta. En consecuencia, éste último punto permite subsanar los defectos puestos en evidencia en los puntos anteriores.

No obstante, existen otros elementos importantes que inciden directamente sobre el precio del suelo y que en el planeamiento de Huelva fueron olvidados. Nos referimos a factores que influyen sobre la demanda del producto final.

Según lo expuesto hasta aquí, resulta claro que el producto final (por ejemplo, viviendas) va a jugar un papel fundamental en el mercado de suelo y la formación de los precios[523]. Es por ello que los elementos que condicionan al producto final deben ser tomados en cuenta a la hora de valorar las medidas a

[522] Véase el apartado 5.5.2.1.1. (El mercado como elemento central de las estrategias de desarrollo urbano. *Especial referencia al caso español.*), donde se explican los mecanismos de formación de los precios del suelo.
[523] Recuérdese que la demanda de suelo es una demanda derivada del producto final.

implementar para regular dicho mercado a través del Plan, como fue la intensión del instrumento que estudiamos. En este sentido, algunos de los factores más importantes son la demografía, la tasa de desempleo de los jóvenes y la proporción de población entre 20 y 34 años, la evolución de la renta per cápita, la capacidad de endeudamiento, el coste de uso del capital y, en particular dentro de éste último, el tipo de interés (García-Montalvo, J. (2001: 129 y ss.)[524].

Nótese que lo señalado merece especial atención porque dichos factores escapan al objeto de la planificación urbanística. Sólo el caso de la cuestión demográfica guarda correspondencia con el planeamiento. Pero dicha relación tiene una naturaleza prospectiva, no cierta. O sea, mediante los estudios que se realizan durante la fase de diagnóstico del territorio se prevé un determinado crecimiento demográfico y el Plan debe anticiparse clasificando y calificando suelo suficiente para cubrir las necesidades futuras. Que en el caso onubense se situaba el crecimiento poblacional sobre los 600 habitantes por año, y una población entre 20 y 39 años de 43.662 habitantes. Es cierto que ese punto guarda una correlación con la oferta de suelo y, por tanto, con los precios. Sin embargo, eso no significa que sea el elemento determinante en la conformación de los mismos. Por tales motivos, cualquier medida que se adopte desde la ordenación será insuficiente porque algunos de los elementos determinantes a este mercado escapan del área de acción del planificador, lo que no significa que no sean necesarias.

El contexto que se ha venido describiendo y explicando -donde, desde el planeamiento, se aumenta la oferta de suelo con destino residencial sin una demanda real y guiado por los presupuestos del urbanismo de oferta- la decisión de poner más suelo del necesario en el mercado para bajar los precios constituyó un desacierto. Como se puede observar en el cuadro y los gráficos siguientes el pretendido descenso de los precios de la vivienda no se produjo. Circunstancia que demuestra que la hipótesis asumida, desde el urbanismo de oferta de la LS/98, por el planeamiento onubense no es la adecuada. Pues es constatable que dicha política a nivel nacional produjo los mismos resultados y los precios no disminuyeron, sino todo lo contrario.

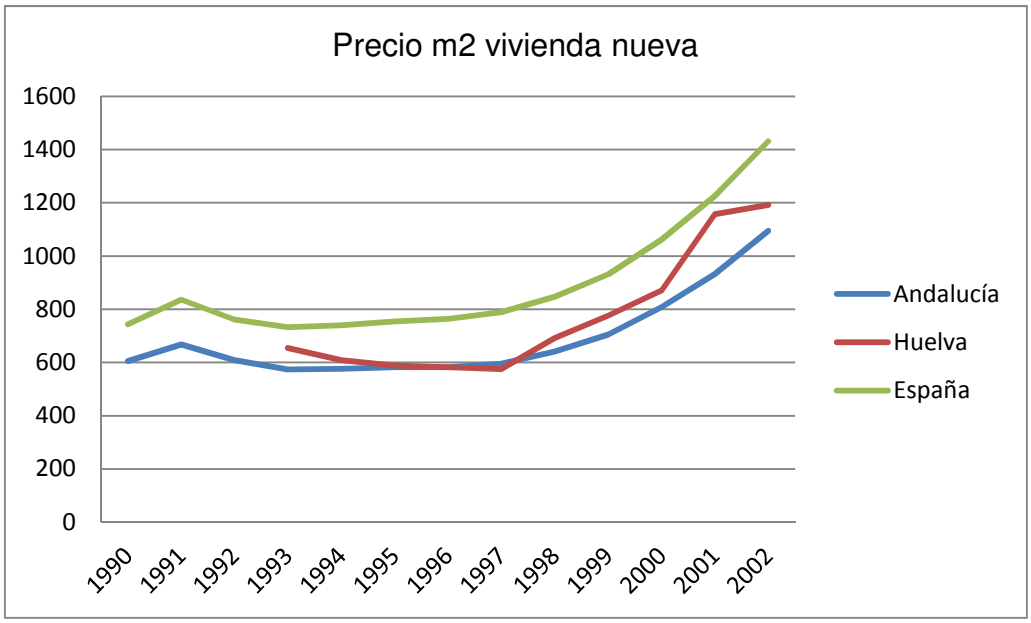
[524] Véase también Baño León, J.M., 2001: 40 y 49.

Cuadro 21: Evolución del precio medio del m^2 de las viviendas según tipo en las principales ciudades.

Evolución del precio medio del m^2 de las viviendas según tipo en las principales ciudades Andaluzas (más de 100.000 habitantes) (euros)													
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Vivienda nueva													
Andalucía	605,59	667,53	609,04	573,75	576,00	581,62	582,01	594,97	641,00	704,45	808,69	932,01	1094,22
Huelva	-	-	-	654,89	609,14	588,05	582,62	575,41	691,73	775,78	870,49	1.156,39	1.191,31
España	743,58	836,03	761,27	732,78	739,34	754,64	763,72	788,78	846,82	930,87	1.062,32	1.226,05	1.431,09
Vivienda usada													
Andalucía	406,18	462,74	479,26	484,21	498,02	506,15	499,52	514,19	530,15	573,59	643,47	748,44	873,74
Huelva	-	-	479,14	477,19	496,08	509,91	513,96	519,32	540,39	590,51	685,75	857,59	966,01
España	547,10	623,23	619,09	617,14	626,34	639,25	651,84	663,72	697,46	770,64	881,59	1.017,79	1.178,89
Total													
Andalucía	437,79	483,65	500,69	507,10	511,85	522,17	524,77	533,24	541,79	588,23	663,46	770,84	914,97
Huelva	404,94	436,33	515,29	543,16	533,98	542,41	552,66	534,74	572,79	614,81	715,61	904,92	1.030,01
España	565,37	646,35	637,69	635,09	639,56	662,04	674,32	684,81	716,63	792,31	906,96	1.046,91	1.220,93

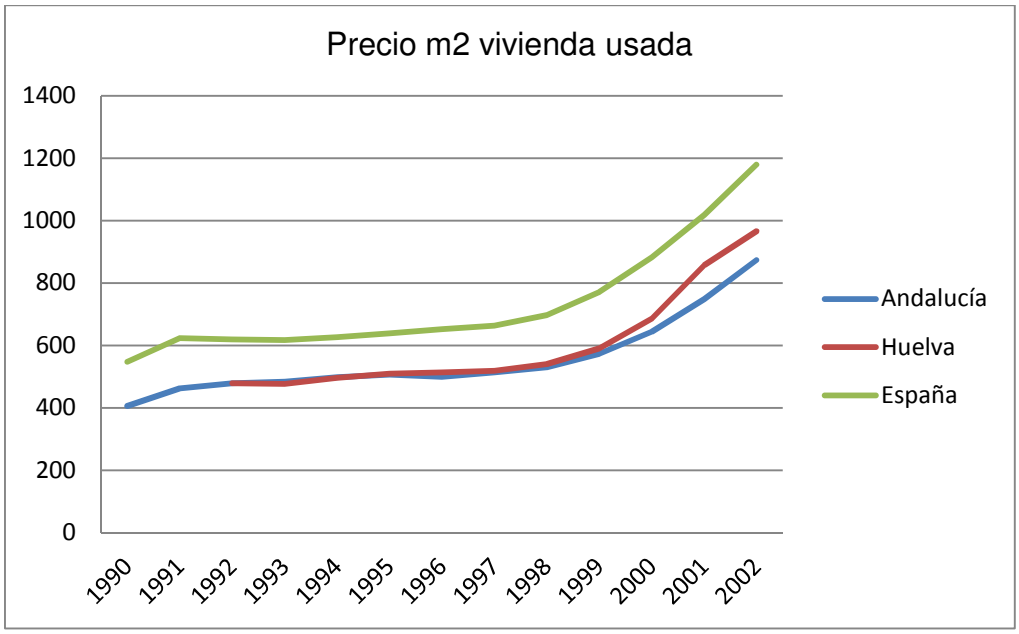
Fuente: Ministerio de Fomento. Índice de precios de las viviendas.

Gráfico 7.10: Evolución del precio medio del m^2 de las viviendas nuevas en las principales ciudades.



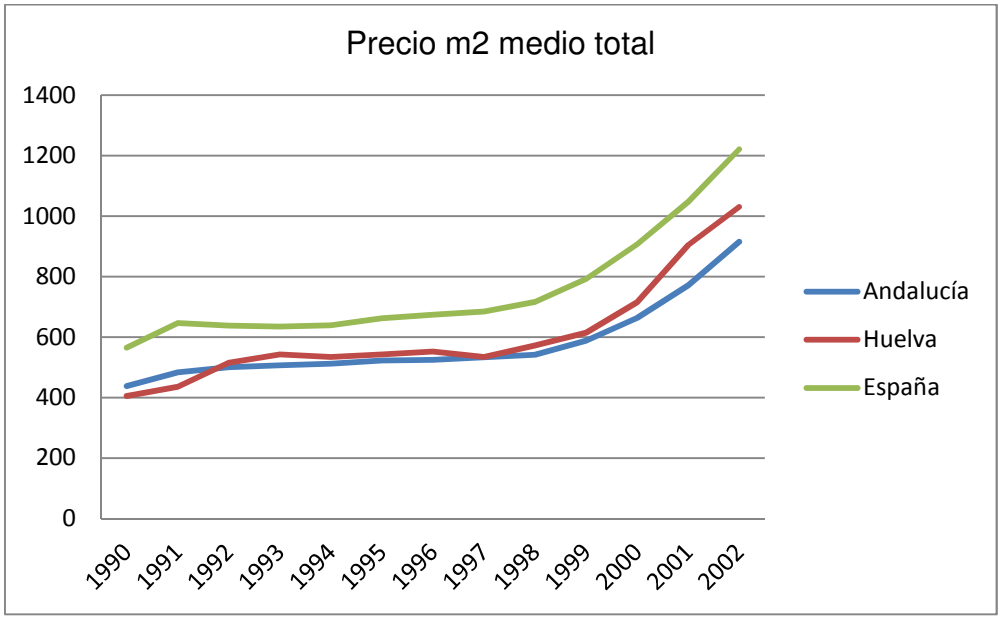
Elaboración propia. Fuente: Ministerio de Fomento. Índice de precios de las viviendas.

Gráfico 7.11. Evolución del precio medio del m^2 de las viviendas usadas en las principales ciudades.



Elaboración propia. Fuente: Ministerio de Fomento. Índice de precios de las viviendas.

Gráfico 7.12. Evolución del precio medio del m^2 del total de viviendas en las principales ciudades.



Elaboración propia. Fuente: Ministerio de Fomento. Índice de precios de las viviendas.

Queda por analizar un elemento que forma parte de la propia estrategia del Plan. Al finalizar el análisis respectivo al diagnóstico municipal quedó apuntada la cuestión de la previsión de la colmatación de los espacios no ocupados, o no consolidados por la urbanización, lo cual era la causa de la dispersión urbana en la capital onubense. Colmatación que se previó para conectar los espacios dispersos a la vez que se producía el ensanche de la ciudad.

Ello sirvió de pretexto a la Administración para asumir el aumento de la oferta de suelo urbanizable. Y como ha quedado expuesto, la vía utilizada para bajar los precios no era la idónea. Desde luego, si colmatar los espacios sin consolidar para conectar los núcleos separados fue una decisión acertada, su previsión en paralelo con el ensanche podía haberse evitado. Así como evitar destinar suelo residencial en Marismas del Odiel, prescindiendo edificar en una zona vulnerable y de la segregación en VPO de una población de bajos ingresos. Al tiempo que se podría relocalizar dicho grupo en otros espacios de la ciudad. De este modo, las Marismas del Odiel podrían haberse recuperado y destinarse a un parque periurbano que conectara con el Parque Moret; calificando el suelo en cuestión como de uso mixto, siendo compatible con el terciario, apostando por una oferta de espacios de ocio. Finalidad con mayor trascendencia para la preservación del medio ambiente en un contexto que lo necesita. Al mismo tiempo que se logran sinergias con la economía al dotar un espacio de cualidades ambientales y paisajísticas que podrían utilizarse como palanca de desarrollo económico[525].

De hecho, los espacios destinados a una nueva urbanización a través de los distintos sectores presentaron bajas densidades que, de aumentarlas, podrían haber constituido una alternativa a la estrategia implementada en el PGOU onubense. En efecto, como se puede observar en el cuadro 19 se tenía la opción de aumentar las densidades en los espacios consolidados de la ciudad. Pues los mismos presentaban una densidad de 43,6 viv/ha, pudiendo elevarla, ya que los límites legales están situados en 75 viv/ha (art. 75 TR LS/76, 47.1 y 100 RP).

[525] En ese sentido consideramos muy interesante la localización de un parque en el cual se encuentren restaurantes y cafeterías. De esa manera la belleza que podría alcanzar el lugar podría ejercer de atractivo, y la gastronomía ser el complemento perfecto para una opción de ocio en las cercanías del centro de Huelva, aprovechando además su cercanía al puerto y la obtención de marisco fresco como plato típico de la localidad. Así se podría dotar de identidad, belleza y economía un lugar otrora degradado por los asentamientos informales.

Cuadro 22: Densidad de viviendas por hectárea en los núcleos urbanos de Huelva.

Núcleos urbanos	Superficie (ha)	Viviendas[526]	Densidad (viv/ha)
Huelva (ciudad)	873,75	-	
La Alquería	4,49.	-	
La Ribera	5,36	-	
Total	883	38.524	43,6

Elaboración propia. Fuente: PGOU, 1999

Ahora bien, si se tiene en cuenta la determinación de las densidades de los distintos sectores urbanizables se comprende con mayor razón las afirmaciones de que el PGOU de Huelva hace un uso extensivo del suelo y que era prescindible destinar el sector Marismas del Odiel a uso residencial. Si bien es cierto que la determinación de dicho modelo es potestad de la Administración, también lo es que la corporación local debe velar por un aprovechamiento eficiente del citado recurso.

Cuadro 23: Densidad de viviendas por hectárea en SUP y SUNP[527]

Sectores	Área Total (ha)	Residencial (ha)	Total de viviendas	Densidad (viv/ha)
Marismas del Odiel	47,00	32,53	1.789	38
Parque Moret	40,47	18,18	1.200	29,6
La Florida	41,55	29,79	1.205	29
Vistalegre-Universidad	40,98	22,90	1.097	26,7
Marismas del Polvorín	38,91	24,36	891	22,8
Seminario	24,46	24,46	984	40,2
Ensanche Sur	161,19	63,40	4.616	28,6
Total	421,67	215,62	11.782	27,9

Elaboración propia. Fuente: PGOU, 1999.

[526] No contamos con el dato de distribución de viviendas por núcleo y sector. De haber tenido acceso a dicha información podríamos calcular las distintas densidades por sectores consolidados y de ese modo conseguir un conocimiento más preciso sobre las condiciones del territorio.

[527] Según la jurisprudencia del Tribunal Supremo la densidad se calcula entre el área total del sector y las viviendas que en él se localicen. Al respecto véase Moreno López, J.L., 1999: 162; y la STS, Sala 3ª, Sección 5ª, de 10 de Julio de 1991.

Como se puede apreciar, las distintas densidades de los sectores a desarrollar muestran que, en cada uno ellos, pudo preverse un mayor aprovechamiento del uso suelo. A este tenor, y de acuerdo a lo recogido por Hernández Aja, A. (2006: 253), las densidades difieren de acuerdo a los tipos de tejidos urbanos.

Cuadro 24: Densidades en correspondencia con los distintos tejidos urbanos.

Tejido	**Densidad (viv/ha)**	**Rango densidades (viv/ha)**
Residencial	46,3	40 - 50
Medio	71,4	65 - 75
Central	94	90 - 100

Fuente: Cuadro 183 Hernández Aja, A. (2006: 253).

Por lo tanto, es fácil percatarse que en los sectores de nueva urbanización (SUP y SUNP) recogidos en el cuadro 23 la densidad prevista en el planeamiento estaba en todos los casos por debajo del rango mínimo correspondiente al tejido residencial. Situación de suma importancia, pues existían las condiciones suficientes para aumentar las mencionadas densidades y de ese modo reducir el suelo urbanizable.

Sin embargo, lejos de partir de los presupuestos antes expuestos, en el PGOU de Huelva se siguen las pautas de un cambio de modelo urbanístico que se producía en España. La solución a los problemas de restricción de la oferta trató de ofrecerse con una modificación legislativa que cambió el paradigma del urbanismo y que en Huelva fue incorporado acríticamente[528]. Ello a pesar de poder esquivar ese tipo de propuestas. Toda vez que la Administración Local goza, y gozaba en la década de los noventa, de la discrecionalidad suficiente para escoger el modelo territorial y evitar el camino que finalmente se escogió para el municipio. En consecuencia, se produjo una utilización extensiva del espacio municipal. La cual se evidencia con unas bajas densidades y un número desproporcionado de viviendas previstas. Como se puede comprobar en el cuadro que a continuación se presenta, pudo prescindirse del suelo residencial y las viviendas de, al menos, los sectores Marismas del Odiel y Marismas del Polvorín. Ya que entre las viviendas

[528] Sobre la modificación normativa referenciada véase Ariño Ortiz, G., 2005: 907, y el Real Decreto-ley 5/1996 convalidado por la Ley 7/1997 y, posteriormente, en esa misma línea, la Ley 6/1998.

previstas en suelo urbanizable (11.782) y las necesarias de acuerdo a las condiciones de Huelva (5.135), existe una diferencia de 6.647 unidades. A las cuales se les restan las 2.680 viviendas correspondientes a los sectores comentados y arroja un excedente de 3.967 viviendas distribuidas entre los sectores restantes.

Cuadro 25: Exceso en la previsión de suelo residencial y viviendas en el PGOU.

Sectores	Área Total (ha)	Residencial (ha)	Total de viviendas	Viviendas en SUP y SUNP	Necesidades de viviendas
Marismas del Odiel	47,00	32,53	1.789		
Marismas del Polvorín	38,91	24,36	891		
Total	85,91	56,89	2.680	11.782	5.135

Elaboración propia. Fuente: PGOU, 1999.

Todo ello trae aparejado un incremento injustificado en la utilización del recurso suelo y un aumento del gasto energético. Por ende, no podemos decir que tras la determinación de una cantidad de suelo excesiva, en relación a las altas tasas de paro general y juvenil, la alta temporalidad, con una economía endeble y una población estable y lo que todo ello afecta a la demanda de viviendas, haya una decisión integradora y coherente con los valores a materializar en el planeamiento.

7.3.1.4. Uso mixto

A) Diagnóstico sobre el estado territorial de Huelva

Al realizar el diagnóstico del municipio, y como se ha señalado con anterioridad, desde el planeamiento se expone que Huelva, en su economía, cuenta con un mayor peso del sector terciario. De hecho, se recoge que dentro de las áreas de desarrollo urbano tradicional (espacios no planificados, previos a los planeamientos del año 1964 o sus posteriores) encontramos que el Casco Antiguo[529] es el área de referencia histórica y cultural, así como de imagen de

[529] Esta zona mantiene su carácter de Centro-Ciudad, y es el sector de la urbe que mayor porcentaje de terciarización presenta, MI, PGOU, 1999: 168.

la ciudad, en el cual “se concentra la mayor parte de la actividad administrativa, comercial, terciaria, cultural y lúdica de la ciudad”, actividades que comparten espacio con un uso global residencial (MI, PGOU, 1999: 168).

Figura 7.36. Localización de los PP, PERI[530] y espacios con uso mixto en la ciudad de Huelva.

Fuente: http://www.huelva.es/

El otro centro, o subcentro, de la ciudad de Huelva que presenta una mayor utilización del uso mixto es el barrio de Isla Chica–Viaplana. “Esta área incluye el segundo centro comercial, deportivo y lúdico, de la ciudad, apoyado especialmente sobre la Avenida Alcalde Federico Molina y José Fariñas” (MI, PGOU, 1999: 170-171).

Otras áreas, tradicionales también, cuentan con características relativamente similares. Entre ellas podemos citar Molino de la Vega, cuyos usos y actividades allí asentadas a lo largo del tiempo (mezcla de residencial, artesanal e industrial) permiten hablar de una cierta mixtura[531] de dicho espacio.

Sin embargo, debido a su degradación se planteaba reconsiderar sus usos (MI, PGOU, 1999: 169). De otro lado, en El Torrejón[532] se señala “la existencia de pequeñas ordenaciones con carácter residencial mixto (MI, PGOU, 1999: 176).

De acuerdo a lo expuesto, y en relación con las áreas urbanizadas de la ciudad al momento de redactarse el planeamiento, puede decirse que el suelo utilizado como mixto era insuficiente. Ya que del total de la ciudad sólo gozaban del carácter de mixto dos espacios muy concretos: el Casco Antiguo e Isla Chica–Viaplana (véase la figura 7.36). De suerte que el resto de los espacios de la ciudad carecen de las facilidades que este tipo de uso proporciona (mayor accesibilidad a determinados bienes y servicios, empleo en

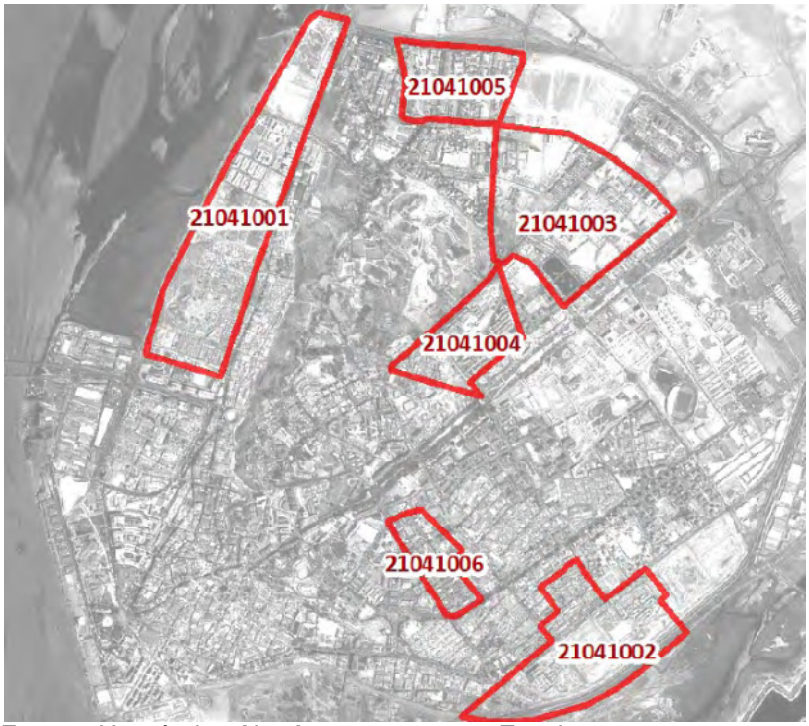
[530] Planes Parciales (PP); Planes Especiales de Reforma Interior (PERI).
[531] Dentro de esa área los distintos usos se encuentran diferenciados, MI, PGOU, 1999: 169.
[532] Último polígono desarrollado con las determinaciones del Plan del 1964, MI, PGOU, 1999: 175.

el mismo ámbito residencial, lo que implica la disminución de los desplazamientos, etc.). De esta manera, la insuficiencia de este uso en la ciudad, y su polarización en zonas específicas, trae consigo que se necesiten grandes desplazamientos (y el consiguiente consumo de tiempo y combustible) para acceder a determinados servicios que se encuentran localizados en las áreas antes comentadas.

De hecho, si se comparan las figuras 7.36' y 7.26', se puede observar cómo los barrios que fueron catalogados como vulnerables y presentan la población de menores ingresos son precisamente (excepto Estadio Colombino) los más alejados de las zonas donde se localizan los espacios terciarios y los usos mixtos. Situación que afecta su accesibilidad a los bienes y servicios.

Figura 7.36'. Localización de los espacios con uso mixto en la ciudad de Huelva y espacios nuevos a desarrollar.

Figura 7.26'. Huelva: Localización de los barrios vulnerables, 1991.



Fuente: Hernández Aja, A., y otros, 1991. Escala: 1:33.035.

Marismas del Odiel	21041001
Pérez Cubillas	21041002
El Torrejón	21041003
Hispanidad	21041004
La Orden	21041005
Estadio Colombino	21041006

Además de afectar la distribución geográfica del empleo y, en consecuencia, limitar el pleno acceso a aquellas personas con ciertas limitaciones en su movilidad. A ello se suma las consecuencias ambientales que tienen la dispersión urbana y la falta de este uso como paliativo a tal situación.

Debe tenerse muy presente que según el Instituto Nacional de Estadística (INE, 2009) el transporte público es utilizado por el 21,7% de los ciudadanos, mientras que el privado (coche o moto) lo utiliza el 45,3%. El resto va a pie (30,3%), en bicicleta (1,3%) o no se desplaza. Sin embargo, "el 78,1% de los ciudadanos afirma recorrer caminando las distancias inferiores a 2 km"[533]. De otro lado, el Observatorio de Movilidad de la Generalitat de Catalunya[534] señala que "la velocidad media de desplazamiento a pie por ciudad en un día laborable es, aproximadamente, de un metro por segundo, aunque varía en función de la edad y la condición física de cada persona. Eso quiere decir que se tarda alrededor de unos 12-15 minutos en recorrer un kilómetro". "Para distancias inferiores a 3 km, moverse a pie es el modo de desplazamiento más eficiente; mucho más eficiente que cualquier modo de transporte motorizado y, naturalmente, mucho más saludable".

En consecuencia, cuando se destina suelo a uso mixto se propicia una movilidad más sostenible a la vez que se le facilita el acceso a los bienes, servicios y empleo a los ciudadanos. Mientras que de lo contrario, con la localización de dicho uso en espacios concretos de la ciudad (polarizándola) se avoca a una movilidad con un mayor consumo energético y aumento de los tiempos de desplazamiento. A la vez que en las zonas con una funcionalidad de semejante naturaleza (donde se localicen los comercios, oficinas, espacios de ocio, etc.) aumentan los precios de las viviendas. Por ende, también se segrega a la población de menores ingresos de estas áreas urbanas y las obliga a residir en espacios alejados (debido a los menores costes del suelo y la vivienda) y desplazarse hasta dichas zonas para acceder a los servicios, bienes y empleo. Pero, si bien es cierto que escoger un lugar de residencia alejado de los centros donde se localizan los usos mixtos y terciarios implica

[533] "Las principales razones de los ciudadanos que se desplazan en transporte privado para no hacerlo en transporte público son la comodidad (33,6%), la no disponibilidad de servicio (32,4%), la necesidad del vehículo para trabajar o para una actividad posterior (27,3%), la duración del viaje (15,4%) o la poca frecuencia (12,3%). Sólo un 2,8% alega conciencia medioambiental en su elección del transporte público para sus desplazamientos". Fuente estadística utilizada: Encuesta de Hogares y Medio Ambiente (INE), 06-2009.

[534] Consúltese http://mobilitat.gencat.cat/es/serveis/mitjans_de_transport/a_peu/ http://mobilitat.gencat.cat/es/temes/mobilitat_sostenible/practica_mobilitat/a_peu/

menores precios de la vivienda, también trae consigo que se invierta mayor cantidad de tiempo y dinero en la movilidad.

Al respecto resultan muy ilustrativos los datos que aporta el INE (2009)[535]:

- Tres de cada cuatro hogares españoles disponen de vehículo para su uso personal.
- El número medio de vehículos sobre el total de hogares que lo poseen es de 1,6.
- La antigüedad media de los vehículos que circulan por las carreteras españolas es de 7 años. El nivel de ingresos tiene un efecto positivo en la renovación de vehículos. De hecho, en las viviendas con ingresos superiores a 2.700 euros mensuales netos el 44,1% de los vehículos tienen menos de 5 años frente al 29,3% para los hogares con ingresos inferiores a 1.100 euros.
- Las emisiones nocivas provenientes de los coches son una de las causas más importantes de la contaminación ambiental, de ahí la importancia tanto de las características del parque de vehículos (tamaño, tipo de combustible, antigüedad...) como de su uso y mantenimiento.

Luego, podemos afirmar que resulta altamente recomendable la utilización del uso mixto, sobre todo para las condiciones socio-económicas y ambientales de Huelva, debido a los beneficios que implica dicho uso.

B) Determinaciones respectivas a la ordenación urbanística

Entre los usos del suelo que el Plan recoge se encuentran el residencial, industrial, terciario y los sistemas generales (MI, PGOU, 1999: 76-77 y 329-330; MO, PGOU, 1999: 46 y ss., y 218). El uso global residencial se subdivide en unifamiliar, plurifamiliar y mixto (MO, PGOU, 1999: 46). Y dentro de la calificación de suelo industrial reconoce el uso industrial mixto (IM), que serían aquellos espacios en los que la separación entre usos es menos rígida, admitiendo la mezcla del industrial con el de almacenaje, oficinas, etc. Dirigidos a desarrollar polígonos como parques de actividades o empresariales (MO, PGOU, 1999: 48). Para el suelo calificado como terciario se establecen varios

[535] Fuente estadística utilizada: Encuesta de Hogares y Medio Ambiente (INE), 06-2009.

usos pormenorizados[536] que comprenden actividades que por lo general basan su ubicación en factores de centralidad funcional urbana, a la vez que la refuerzan, y que pueden ser compatibilizados con los usos residenciales. De ellos se excluyen los usos terciarios dotacionales o dotacional privado que se consideran dentro del caso global dotacional (MO, PGOU, 1999: 49).

En el planeamiento se toma en cuenta que Huelva, de acuerdo a su potencial centralidad, no alcanza un nivel de servicios adecuado. Por ello, se destina suelo a uso terciario[537] para cumplir con dicho objetivo, así como para coadyuvar a determinados procesos urbanísticos (como el PAU n1 1 Ensanche Sur). En este sentido se busca reforzar la centralidad del Casco Antiguo, aproximando el centro de actividad de éste a la ría mediante el PAU n1 1. También se pretende crear un polo de centralidad en la ciudad alta (PERI n1 10) y regularizar y consolidar el área comercial existente en la Ronda Exterior, etc., (MO, PGOU, 1999: 24).

En el suelo urbano, desde el PGOU se dispone que el PERI 10 San Antonio mezcle el suelo residencial con el terciario con la finalidad de convertir esa área en un foco de centralidad en la parte alta de la ciudad (MO, PGOU, 1999: 192).

Cuadro 26: Usos Globales en Suelo Urbano

USOS GLOBALES EN SUELO URBANO (ha)							
NÚCLEOS	RESIDEN.	INDUSTRIAL	TERCIARIO	ESP. LIBRES	DOTACIÓN.	INF. y TRAN.	TOTALES
Huelva	636,26	119,23	3,00	39,34	54,24	21,82	873,89
Punta del Sebo	-	261,92	(a)	12,60	16,58 (b)	-	291,10
Carretera de Sevilla	-	114,80	-	-	-	-	114,80
La Alquería	4,49	-	-	-	-	-	4,49
La Ribera	5.36	-	-	-	-	-	5.36
Polígono Fortíz	6,28	-	-	-	-	-	6,28
Peguerillas	-	13,79	-	-	-	-	13,79
TOTALES	646,11	516,02	3,00	51,94	70,82	21,82	1309,71

a.- La zona de las transversales tiene un uso mixto industrial, compatible y terciario; b.- No incluye las 435,5 ha de la zona de vertido de los fosfoyesos, recuperada por la Agencia de Medio Ambiente. Fuente: MO, PGOU, 1999: 46.

[536] Oficinas, Comercios, Hoteles y Locales de reunión y de ocio.
[537] Compartido con usos residenciales.

Ahora bien, como se ha explicitado con anterioridad, en su parte dispositiva el planeamiento delimita ocho (8) sectores. Cinco de ellos[538] tienen uso global residencial, uno residencial e industrial[539], uno terciario e industrial y el otro es de uso terciario[540] (MO, PGOU, 1999: 8 y 218). Así tenemos que en el Sector N1 1 Marismas del Odiel (MO, PGOU, 1999: 226-229) regula como usos obligatorios el Residencial Unifamiliar y/o Plurifamiliar de Protección Oficial Régimen Especial y, como compatibles, el Residencial Unifamiliar y/o Plurifamiliar de Protección Oficial Régimen General, así como los Usos Terciarios (especialmente el comercial). En cuanto al Sector N1 3 La Florida (MO, PGOU, 1999: 233-236) el planeamiento prevé los usos Residencial Unifamiliar en Régimen Libre, Residencial Plurifamiliar en Régimen Libre, y como usos compatibles el Residencial de Protección Oficial, y Terciario (especialmente el comercial).

Por su parte, el Sector N1 4 Vista Alegre-Universidad (MO, PGOU, 1999: 236-239) estipula los Usos Residencial Unifamiliar en Régimen Libre, Residencial Plurifamiliar en Régimen Libre, y como compatibles el Residencial de Protección Oficial y Terciario (especialmente el comercial).

En el Plan, el Sector N1 5 Marismas del Polvorín (MO, PGOU, 1999: 239-242) previó situar los suelos industriales en el Este de la Barriada, reservando el lado de poniente para el uso residencial, aunque crea una zona de transición entre los usos industriales y los residenciales. Como se puede observar destina suelo a Usos Residencial Unifamiliar y Plurifamiliar en Régimen Libre e Industrial Básico. Y como Usos compatibles el Residencial de Protección Oficial, Terciario (especialmente el comercial, oficinas y locales de reunión y ocio) e industrial. El Sector n1 6 Venta Álvarez (MO, PGOU, 1999: 242-244) tiene como objetivos crear suelo industrial y terciario (destinado a contribuir a atender la demanda para pequeñas industrias no contaminantes, oficinas y terciario diverso). Para ello establece los Usos Industrial Básico y Terciario (oficinas, comercial, hotel, locales de reunión). Y como Usos compatibles el Industrial mixto. En el Sector N1 7 Ronda Exterior (MO, PGOU, 1999: 244-246) se determinan los Usos Terciarios (especialmente el comercial). Y en el Sector N1 8 Seminario (MO, PGOU, 1999: 246 y ss.) se prevén los Usos Residencial Unifamiliar y Plurifamiliar en Régimen Libre, y

[538] Sector n1 1: Marismas del Odiel; Sector n1 2: Parque Moret; Sector n1 3: La Florida; Sector n1 4: Universidad-Vistalegre y Sector n1 5: Seminario.
[539] Sector n1 5: Marisma del Polvorín.
[540] Sector n1 6: Venta Álvarez y Sector n1 7: Ronda Exterior respectivamente.

como usos compatibles el Residencial de Protección Oficial y Terciarios (especialmente el comercial).

Cuadro 27: Usos Globales en Suelo Urbanizable Programado

USOS GLOBALES EN SUELO URBANIZABLE PROGRAMADO								
SECTORES		RESIDEN.	INDUSTRIAL	TERCIARIO	ESP. LIBRES	DOTACION.	INF. y TRAN.	TOTALES
1	MARISMAS DEL ODIEL	32,53	-	-	10,00	-	4,47	47,00
2	PARQUE MORET	18,18	-	-	22,29	-	-	40,47
3	LA FLORIDA	29,79	-	-	-	11,76	-	41,55
4	VISTALEGRE-UNIVERS.	22,90	-	-	-	18,08	-	40,98
5	MAR. DEL POLVORÍN	24,36	14,00	-	-	-	0,55	38,91
6	VENTA ÁLVAREZ	-	6,00	3,26	-	-	-	9,26
7	RONDA EXTERIOR	-	-	13,39	-	4,46	-	17,85
8	SEMINARIO	24,46	-	-	-	-	-	24,46
TOTALES		152,22	20,00	16,65	32,29	34,30	5,02	260,48

Fuente: MO, PGOU, 1999: 47.

Cuadro 28: Usos Pormenorizados en Suelo Urbanizable Programado

USOS	EDIFICABILIDAD mt	SECTORES N1	MÁXIMO DE VIVIENDAS
USO RESIDENCIAL:			
- Unifamiliar en Régimen Libre [R1]	180.116	3 - 4 - 5 - 8	3.936
- Plurifamiliar en Régimen Libre [R2]	393.665	2 - 3 - 4 - 5 - 8	1.441
- Unifamiliar V.P.O. (Régimen General([R3]	- - -	3 - 4 - 5 - 8	- - -
- Plurifamiliar V.P.O. (Régimen General) [R3]	- - -	2 - 3 - 4 - 5 - 8	- - -
- Unifamiliar V.P.O. (Régimen Especial) [R4]	83.550	1	1.200

- Plurifamiliar V.P.O. (Régimen Especial) [R4]	111.630	1	589
USO INDUSTRIAL:			
- Industrial básico [IB]	100.000	5 - 6	- - -
- Industrial mixto [IM]			- - -
USO TERCIARIO:			
- Comercial [CO]			- - -
- Oficinas [OF]	66.950	7	
- Hotelero [H]	16.310	6	
- Locales de recreo y ocio [RO]			

Fuente: MO, PGOU, 1999: 220.

Ahora bien, en el Suelo Urbanizable No programado se delimitan cuatro ámbitos (MO, PGOU, 1999: 252), entre los cuales nos ocuparemos del PAU n1 1: Ensanche sur, del PAU n1 3: San Antonio-Montijo y del PAU N1 4 La Alquería. El PAU n1 1 Ensanche sur (MO, PGOU, 1999: 259-262), destinado a acercar la ciudad a la ría, dispone suelo para Usos Residencial Plurifamiliar y Unifamiliar Régimen Libre y Terciario. Y como Usos compatibles el Residencial en Régimen de Protección Oficial.

Por su parte el PAU n1 3 San Antonio-Montijo (MO, PGOU, 1999: 265-267), designa los Usos del Suelo a Terciario e Industrial. Mientras que el PAU N1 4 La Alquería (MO, PGOU, 1999: 267-269), reserva suelo para Uso Industrial, declarando compatibles el Uso Terciario.

Cuadro 29: Usos Globales en el Suelo Urbanizable No Programado.

USOS GLOBALES EN EL SUELO URBANIZABLE NO PROGRAMADO (has)								
SECTORES		RESIDEN.	INDUSTRIAL	TERCIARIO	ESP. LIBRES	DOTACIÓN.	INF. y TRAN.	TOTALES
1	Ensanche Sur	63,40	-	9,80	44,34	22,50	21,15(a)	161,19
2	San Antonio-Montijo	-	187,24	24,42	4,04	66,25	4,98	286,93
3	La Alquería	-	187,04	-	(b)	-	-	187,04
4	Laderas y huertos del Conquero	-	-	-	37,19	-	-	37,19
TOTALES		63,40	374,28	34,22	85,57	88,75	26,13	672,35

a.- Obtenidos y ejecutados 14,13 ha; b.- Colabora en la expropiación del SG de EL del PAU-2, con una carga económica. Fuente: MO, PGOU, 1999: 47 Y 252.

Como se puede observar, tras los datos aportados, el suelo considerado como mixto es proporcionalmente menor al declarado como residencial. Ya que al aumentar significativamente las áreas urbanizadas también aumentan las necesidades de este tipo de uso.

En cuanto al desarrollo económico ligado al Uso Mixto podemos señalar lo siguiente: la ciudad de Huelva asume un modelo más compacto a través del desarrollo de varias áreas a urbanizar que conectan los núcleos anteriormente separados. Sin embargo, debido a que persiste proporcionalmente la insuficiencia y polarización de este uso se mantienen los tradicionales centros funcionales de la ciudad (Casco Antiguo y el subcentro Isla Chica), de ahí que perviva la necesidad de realizar grandes desplazamientos para acceder a algunos servicios. También persiste una desigual distribución geográfica del empleo y, por tanto, se mantienen algunas limitaciones en el acceso a personas con dificultades en su movilidad. Además de las consecuencias ambientales que implican los grandes desplazamientos en la urbe.

La importancia de la mezcla de usos es manifiesta debido a la relación que se establece entre las posibilidades de generar empleo (en estas áreas urbanas) y las tasas de ocupación y desempleo a nivel de distritos. De hecho, en el caso onubense, en 1999, el estudio de los distritos de forma independiente puso de relieve las diferencias existentes entre sus tasas de paro. En la zona Centro la mencionada tasa era la más baja (un 18% en el primer semestre, a la vez que presentaba la tasa de ocupación más alta), mientras que en el resto de zonas se superó el nivel del 30%. Situación que se agravaba en las zonas periféricas y vulnerables como El Torrejón (33%), Marismas (32%) y Los Rosales (32%) (De Paz Báñez, M.A., Gómez Fernández, I., y Sánchez López, C., 2000: 17). Es de destacar que la alta tasa de desempleo en la ciudad, y sobre todo en los barrios que se señalan, se incrementa en el segundo semestre de 1999 (véase el cuadro 30). Estos barrios, si se relacionan con los usos del suelo en la ciudad, revelan que es en ellos donde predomina claramente un solo uso y donde se encuentran las mayores tasas de desempleo. Los cuales también coinciden con la mayor vulnerabilidad (véanse el cuadro y las figuras 7.26[541] y 7.37). Sin embargo, en el centro el cual presenta un uso más intensivo y se mezclan los usos, la ocupación es mayor y el paro menor.

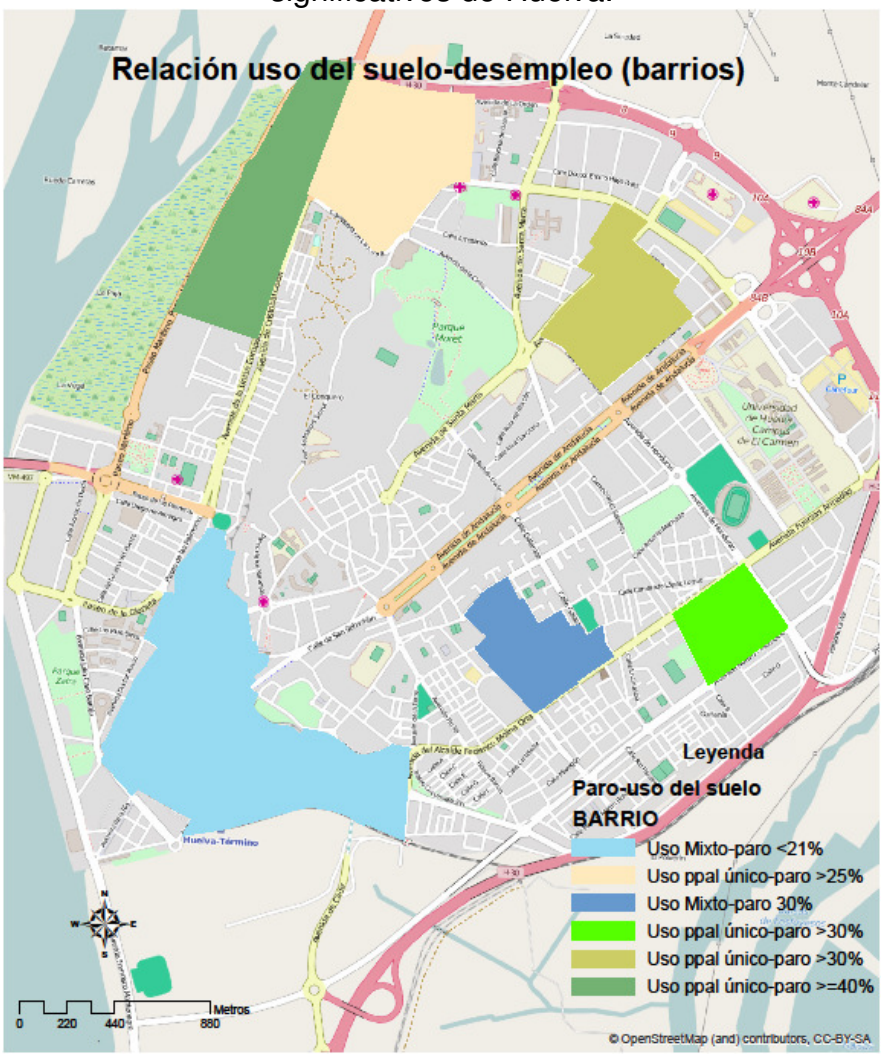
[541] Figura 8.11. Huelva: Localización de los barrios vulnerables, 1991.

Cuadro 30: Población de 16 años y más por sexo y relación laboral (II Semestre 1999).

	Total	Centro	Isla Chica	Marismas	La Orden	Torrejón	Rosales
AMBOS SEXOS							
Población de 16 y más	120.540	27.094	41.665	9.067	16.507	12.051	14.156
Activos	**62.808**	**14.353**	**21.254**	**4.801**	**8.941**	**6.006**	**7.454**
Parados	18.445	3.069	6.460	1.897	2.532	2.002	2.485
Ocupados	**44.363**	**11.284**	**14.793**	**2.904**	**6.408**	**4.004**	**4.969**
TASA DE ACTIVIDAD	52%	53%	51%	53%	54%	50%	53%
TASA DE PARO	**29%**	**21%**	**30%**	**40%**	**28%**	**33%**	**33%**
TASA DE OCUPACIÓN	37%	42%	36%	32%	39%	33%	35%

Fuente: OLE[542]. Panel de Empleo de la Ciudad de Huelva. En De Paz Báñez, M.A., Gómez Fernández, I., y Sánchez López, C. (2000: 30).

Figura 7.37. Relación entre el uso del suelo y el desempleo en algunos barrios significativos de Huelva.



Elaboración propia. Fuente: © OpenStreetMap (and) contributors, CC-BY-SA. Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía. OLE. Panel de Empleo de la Ciudad de Huelva. En De Paz Báñez, M.A., Gómez Fernández, I., y Sánchez López, C. (2000: 30).

[542] Observatorio Local de Empleo. Universidad de Huelva.

En relación a este punto coincidimos con Hernández Aja A., y otros (2006: 123 y ss.) en la necesidad de clasificar y calificar el suelo de tal manera que se consiga una mayor variedad de usos lucrativos distintos al residencial en los sectores que lo permitan. Decisión que favorece la atracción de distintas actividades generadoras de empleo y que acercan los servicios y los centros de trabajo a los barrios.

Al hilo con lo anterior puede decirse que en el ámbito onubense se evidenciaban (y todavía existe la posibilidad de llevarlas a cabo, aunque con distinta estrategia) una serie de posibilidades asociadas a la transformación urbana que sirven de herramientas de desarrollo económico y generación de empleo. En este sentido resulta interesante acercarse a la figura de los "Business Improvement Districts" (BID); o como se le ha llamado en el contexto español: Áreas Comerciales Urbanas[543]. Este tipo de experiencias de cooperación entre un conjunto de comerciantes y/o propietarios localizados en determinadas áreas de la ciudad se han puesto en marcha para mejorar el entorno de sus negocios y favorecer con ello una mayor afluencia de consumidores. Sin embargo, dicha cooperación puede ir más allá, e incluso asume una relación de cooperación público-privada. Los BID, o ACU, comenzaron a desarrollarse desde 1970 en varios países como Canadá (Toronto, Montreal, etc.), Estados Unidos (Nueva Orleans, Nueva York, etc.)[544], Reino Unido, Alemania, etc.

El funcionamiento de las ACU está dado por la delimitación de un espacio urbano (realizado por los propios agentes interesados) en el cual los propietarios y/o agentes económicos pagan un tributo especial al ayuntamiento. Cuya finalidad es dedicar dicho presupuesto a mejorar o complementar los servicios municipales en esa zona. Desde luego, los integrantes del grupo se asocian y co-deciden con el ayuntamiento el destino de los fondos. No obstante, la propia asociación los gestiona con relativa autonomía (Velasco Caballero, F., 2014).

Si bien es cierto que, como refiere el propio autor (Velasco Caballero, F., 2014) las ACU han dado muestras de éxito, se le cuestiona cierta percepción de privatización de las decisiones sobre el espacio público. Las cuales se

[543] Al respecto puede consultarse Velasco Caballero, F., 2014, "Los "Business Improvement Districts": un fenómeno municipal en expansión". Instituto de Derecho Local, Universidad Autónoma de Madrid. En línea 26-12-2015 http://www.idluam.org/blog/?p=203#more-203

[544] Según Velasco Caballero, F., 2014, actualmente en EE.UU. existen aproximadamente 2.000 BID.

desplazan de la Administración Pública local (ayuntamiento: donde están representados todos los vecinos) a los particulares agrupados. Sin embargo, la asunción del modelo de participación e implicación en las decisiones a nivel de barrio dependen de la cultura democrática de los residentes, y su sentido de apropiación del espacio público.

Como se ha apuntado, siguiendo los presupuestos del mismo autor (Velasco Caballero, F., 2014) podemos apreciar que, si las BID se financian a través de un tributo local y gozan de una gestión relativamente autónoma de su presupuesto, es lógico que revistan naturaleza de persona jurídica[545]. Cuestión que resulta esencial por el nivel de participación que exigen (sobre todo por sus efectos) y quién forma parte de las mismas, lo que determina la naturaleza de sus decisiones. Y, por supuesto, es importante definir quiénes son los contribuyentes a los gastos de cada BID (residentes, propietarios, comerciantes, etc.), así como la elección de los administradores.

Las tareas de cada BID han de definirse de acuerdo a las necesidades de cada espacio, sus características y posibilidades[546]. De acuerdo a la experiencia, las BID se ocupan de la limpieza de las calles, desagües, seguridad pública y pequeñas mejoras de infraestructuras (mobiliario urbano, aceras, carriles de bicicleta, rehabilitación de fachadas, mantenimiento del ornato público, etc.). No obstante, algunas BID de grandes dimensiones promueven el comercio local, campañas publicitarias, planificación de usos comerciales, préstamos a bajo interés a nuevos comerciantes, gestión de parkings, etc. (Velasco Caballero, F., 2014).

Como ya se ha dicho, la asociación o corporación de gobierno de la BID (como persona jurídica que es) gestiona su patrimonio. Por tanto, celebra contratos con distintos proveedores (de servicios de limpieza, seguridad, etc.)[547], y es precisamente por las posibilidades que eso proporciona que constituían (y todavía hoy las siguen constituyendo) una opción viable para la transformación de Huelva.

Una mayor utilización del uso mixto podría suponer una falta de demanda del uso mismo. Ya que podría no existir la capacidad económica

[545] De acuerdo con Velasco Caballero, F., 2014, las BID pueden constituirse como corporación de Derecho público, autogobernadas por sus integrantes (con control municipal). Aunque cabría también, siguiendo el modelo anglosajón, un mayor nivel de privacidad de cada BID y constituirse mediante formas corporativas de Derecho privado.

[546] Sería interesante desarrollar un plan estratégico para poner en funcionamiento cada BID. Realizar un análisis DAFO puede resultar beneficioso a la hora de conocer las opciones más viables para poner en práctica en cada caso concreto.

[547] Aunque no adopta decisiones al margen del ayuntamiento, Velasco Caballero, F., 2014.

necesaria o la perspectiva real en su utilización. Pero no debe olvidarse que ésta forma de colaboración público-privada ofrece la posibilidad de materializar y financiar la transformación urbanística del territorio. De hecho, podría diseñarse un plan estratégico, insertado en el cuerpo normativo de un Plan Parcial o de un Plan Especial de Reforma Interior (promovido por los propios integrantes de la BID, la cual se constituiría con el grupo de propietarios de los terrenos afectados), el cual se pondría en marcha por vía de un convenio urbanístico[548]. Instrumento que permite actuar en las zonas de ensanche y en los espacios por consolidar. Debido a lo cual resultaba una herramienta oportuna para abordar la colmatación de los espacios no consolidados en la ciudad de Huelva. Espacios que motivaron en su día la determinación desproporcionada de suelo con uso residencial, los cuales pretendieron cumplir la doble función de colmatar los espacios y reducir los precios de las viviendas. Desde luego, las BID también ofrecen una gama de posibilidades que pudieron aprovecharse y pueden todavía hoy, relacionadas con la recualificación de zonas urbanas deprimidas y desarrollarlas. O poner en valor la identidad de los espacios y establecer sinergias como pudo ser el caso del Barrio Obrero, el cual guarda una identidad muy marcada y carece de una estrategia que la aproveche (ya sea desde el punto de vista cultural, económico o cualquier otro compatible con sus condiciones).

Lo cierto es que la debilidad de un territorio, como la que padecía la capital onubense, relacionada con su dispersión urbana, pudo revertirse de cierta manera y convertirse en una fortaleza al proporcionar espacios vacíos en la ciudad en los cuales se podía empezar de cero. Con lo cual era una oportunidad de crear diferentes espacios con estrategias de desarrollo propias, aunque en coherencia con las características de la urbe. Para la cual el planeamiento pudo clasificarlos como de uso mixto, diseñarse un plan de desarrollo e implementarlo a través de un proyecto que nacería con base en el territorio, sus protagonistas serían sus habitantes, y serían ellos mismos quienes lo materializarían y darían seguimiento.

Al margen de lo apuntado anteriormente es preciso hacer un último señalamiento. Al introducir un mayor aprovechamiento del uso mixto, o sea, una mayor utilización del mismo, se crean espacios con funcionalidades, accesibilidad y condiciones semejantes. Con lo cual se favorece la

[548] Acuerdo de voluntades entre la Administración y un sujeto particular con el objeto de llevar a cabo una operación urbanística.

competencia entre los distintos usos y espacios urbanizables y, de este modo, se favorece una redistribución y asignación de recursos más eficiente.

7.3.2. Análisis de las variables de la sostenibilidad ambiental

7.3.2.1. La calidad del aire

A) Diagnóstico sobre el estado territorial de Huelva

En el momento en que se realizó el diagnóstico para el planeamiento del municipio de Huelva (1999), la situación ambiental presentaba niveles de contaminación puntualmente elevados[549]. La emisión de gases tóxicos a la atmósfera, generada por el Polígono Industrial de la Punta del Sebo, presentaba componentes como el dióxido de azufre (SO_2) y el dióxido de nitrógeno (NO_2). Dicha contaminación provocó importantes alteraciones en el desarrollo normal de la vegetación de la zona, así como efectos negativos producidos sobre el paisaje, la salud, etc. (MI, PGOU, 1999: 74; véanse figuras 7.6, 7.7, 7.8 y 7.9).

También merece especial atención la situación que se ha generado con los vertidos de fosfoyesos en las marismas del Tinto y sus consecuencias para la calidad del aire. Según un estudio realizado por el laboratorio de la CRIIRAD a petición de Greenpeace España[550], "los vertidos producen constantemente un gas radiactivo, el radón 222, que se dispersa en la atmósfera. El carácter cancerígeno de ese gas es sobradamente conocido, y los especialistas estiman que sería responsable del 10% de los cánceres de pulmón"[551].

Tampoco puede pasarse por alto, como ya hemos señalado, que los gases producidos por el Polo Industrial de La Punta del Sebo han provocado, según un estudio previamente citado (Estudio Epidemiológico de Enfermedades Respiratorias en Huelva, realizado entre 1991 y 1995 por

[549] Las mediciones consultadas fueron realizadas en las estaciones de Plaza de América (Ciudad de Huelva) y Palos de la Frontera (municipio colindante y en el cual también se encuentra emplazado parte del Polo Industrial) MI, PGOU, 1999: 74.
[550] Comisión de Investigación e Información Independientes sobre la Radiactividad, 2007.
[551] Véase: Comisión de Investigación e Información Independientes sobre la Radiactividad, 2007, Control radiológico de las balsas de fosfoyesos y del vertido de cesio 137 del CRI-9. Estudio realizado por el laboratorio de la CRIIRAD a petición de Greenpeace España. En línea 26-12-2015 http://www.greenpeace.org/espana/es/reports/comisi-n-de-investigaci-n-e-in/

médicos del hospital onubense Juan Ramón Jiménez) afectaciones a la salud asociadas a dichas emisiones.

En relación a ello, podemos considerar que la situación ambiental en Huelva, asociada a la variable -Calidad del aire- dentro de la sostenibilidad ambiental del territorio (la cual está determinada por la industria localizada en el municipio), no es buena. Sin embargo, es un hecho que la industria ha contribuido al desarrollo económico del municipio y no se puede prescindir de ella mientras se encuentre vigente su período de concesión para el desempeño de sus respectivas actividades económicas. Por tanto, una medida que podría servir de paliativo a tal situación era destinar una mayor cantidad de espacios verdes por habitante[552], ya que la situación territorial era bastante deficiente. De hecho, dentro del Sistema General Verde, parque urbano, se debían cumplir unos mínimos de 5 m² por habitante[553], y de acuerdo a la población tomada como referencia (159.727 personas) se detectaron unas potenciales carencias de 798.635 m², lo que arrojó un déficit, para dichas estimaciones, de 723.000 m² (MI, PGOU, 1999: 266 y MO, PGOU, 1999: 26). En cuanto al Sistema General Verde, parque comarcal, se estimaron unas necesidades, para el año 2003 de 400.000 m².

Es importante señalar que, debido a la dispersión urbana y la poca presencia del uso mixto en la ciudad, se hacía importante la utilización del automóvil para tener acceso a determinados servicios que se encontraban localizados en las áreas de urbanización tradicional. Ello implicaba un volumen de contaminación agregado[554] a la emisión de gases de la industria.

Como ha quedado expuesto, la contaminación atmosférica generada en Huelva capital ha producido alteraciones en el desarrollo de la vegetación y otras consecuencias negativas sobre el paisaje y la salud. Además, según recoge la Memoria de Información (PGOU, 1999: 305), la contaminación atmosférica del polo, de conjunto con los vertidos de fosfoyesos, han generado una imagen degradada de la ciudad que le impide competir en el sector turístico y residencial con municipios limítrofes[555].

---

[552] Por ejemplo mediante Sistema General Verde: parque urbano y parque comarcal.

[553] En aquel momento la relación de superficie de espacios libres por habitante era de 0,59 m^2/hab., MO, PGOU, 1999: 42.

[554] Sobre este particular se ha hecho referencia en el capítulo anterior (los valores asociados a la situación en Huelva no se encuentran en el documento de diagnóstico).

[555] Ejemplo de ello es la tensión comentada entre la oferta residencial de Aljaraque y la de Huelva capital. No obstante, actualmente la situación ha mejorado en alguna medida producto del cierre de algunas industrias del Polo Industrial, las mejoras tecnológicas de otras y las exigencias legales.

B) Determinaciones respectivas a la ordenación urbanística

Si bien es cierto que el planeamiento no puede disminuir directamente las emisiones de gases contaminantes, sí puede limitar el suelo que se destina a este tipo de industrias. Además, entre sus competencias está crear espacios verdes y puede hacerlo con el objetivo de paliar la contaminación. En este sentido se cubren las cotas de áreas verdes estándares por habitantes (9,97 m^2/hab., MO, PGOU, 1999: 43). No obstante, hay que tener en cuenta que Huelva padece una contaminación alta y, por tanto, debería destinarse más suelo que el estándar (en aquel momento 5m^2/hab.), lo que en efecto hace. También se plantea la mejora en el nivel de peatonalización del Casco Antiguo, mejorando las condiciones ambientales en el centro de la urbe (MO, PGOU, 1999: 12).

Pero por otro lado prevé, en Suelo Urbanizable No Programado (SUNP), potenciar el corredor entre la A-49 y la Nacional 431 y la posibilidad de establecer reservas de suelo "suficientes" para satisfacer las demandas de la gran industria (MO, PGOU, 1999: 12). Al tiempo que se aboga por el mantenimiento del Polo de La Punta del Sebo (MI, PGOU, 1999: 372). Si a ello añadimos que desde el planeamiento se hace una utilización extensiva del territorio, destinando una gran cantidad de suelo a uso residencial, no aprovechando en su totalidad el uso mixto, y localizando grandes espacios destinados a la industria fuera de la ronda exterior, puede concluirse que con una ocupación que produce un crecimiento considerable del suelo urbano se introducen unos condicionantes territoriales que generan un importante impacto ambiental. De lo anteriormente expuesto se deriva que el planeamiento, con sus medidas, no evita que se siga produciendo un nivel de contaminación significativo. Como consecuencia, persisten algunos de los efectos de la contaminación sobre otros ámbitos de la ciudad, tanto económicos, como de salud y paisaje.

Sobre este aspecto no deja de resultar llamativo que la situación de Huelva no había variado significativamente hasta el año 2011. De hecho, las balsas de fosfoyesos se encuentran en el mismo sitio y los vertidos de gases a la atmosfera se seguían produciendo. La Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio[556] (2011: 50) destacaba en el año 2011 que los

[556] Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio (2011) *Plan de acción de Huelva*. Junta de Andalucía y otros. En línea 27-12-2015

principales contaminantes que revelaban los estudios eran el SO_2, CO, O_3, NO_2, etc. Además de Compuestos Orgánicos Volátiles y de algunos metales. Lo cual llevó a sostener que la evolución que tuvieron dichos contaminantes en el periodo de 2006-2008 en cuanto al SO_2 no se superaron los límites admisibles en casi ninguno de los puntos considerados. En cuanto a las partículas PM10 (partículas de menos de 10 micras) se observó que en el año 2007 el sector que más contribuyó a su emisión fue la industria química con un 22%, seguido de la industria papelera con un 19,3%. Valores que se encontraban dentro de los límites permitidos: límites anuales de PM10 (40 µg/m3). Pero sí se superaron los valores máximos diarios permitidos durante los años 2006, 2007, 2008; siendo en 2007 la estación del Campus de El Carmen la que mayor número de veces sobrepasó el límite con 67 superaciones. De este modo, la evolución de los excesos de los valores límites diarios en la estación del Campus El Carmen, en el periodo que va desde 2005 a 2008, indica que los límites fueron superados en 157 ocasiones. Respecto al Monóxido de Carbono (CO), los datos indicaban que no se superaron los valores límites marcados por la legislación[557].

De acuerdo al propio documento de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Junta de Andalucía (2011: 56) en Huelva se supero el límite del Ozono (O_3) en 27 ocasiones entre el 2003 y el 2008. Se observó que las estaciones de Huelva capital donde se superaron los valores fueron las del Campus de El Carmen y La Orden.

Debido a todo ello, el propio organismo[558] destaca que del análisis de los datos estudiados se extrae que las partículas PM10 en el periodo evaluado (2003-2008) superaron en varias ocasiones los valores máximos diarios. Sin embargo, no se superaron los valores límites anuales. Así el O_3 presentó superaciones puntuales, pero el resto de contaminantes evaluados no produjeron superaciones de los valores límites, o éstas se produjeron de manera ocasional.

A resultados similares se llegó a través de otros estudios realizados por la propia Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio[559] (2010).

---

http://lineaverdehuelva.com/documentacion/agenda21/Plan_de_Accion_de_Huelva.pdf

[557] Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, 2011: 52-55.

[558] Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, 2011: 57.

[559] Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio (2010) *Plan de calidad ambiental de Huelva y su entorno*. Documento borrador. Junta de Andalucía y Fondo Europeo de Desarrollo Regional. En línea 27-12-2015 http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/portal_web/web/temas_ambientales/planificacio

Según el cual, en el periodo considerado entre 2002 y 2007 ninguna de las estaciones que midió la calidad del aire registró superaciones de los valores límite, ni del umbral de alerta, para el SO_2. No obstante, se detectaron picos puntuales, elevados, de emisión de SO_2 de corta duración (Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, 2010: 20).

A su vez, respecto al O_3 se superó el umbral de alerta en el año 2006. Y se registraron superaciones del umbral todos los años excepto en 2002. Los datos del periodo 2002-2007 mostraron que los niveles de ozono superaron el valor objetivo a corto plazo de protección de la salud humana. Así, aunque la normativa establecía que el cumplimiento de este valor no se exigía hasta el año 2010, se podía observar que desde 2004 se triplicaron los niveles permitidos por la norma. De otro lado, en cuanto a partículas con un tamaño inferior a 10 micras (PM10) y partículas con un tamaño inferior a 2,5 micras (PM 2,5) destacaron los niveles relativamente altos en arsénico (As). Debido a las emisiones del Polo Industrial de la Punta del Sebo (Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, 2010: 21).

Ahora bien, de acuerdo a los resultados de un estudio realizado por Ballester, F. y otros (2003) en trece ciudades españolas (entre ellas Huelva) donde se obtuvieron los datos sobre contaminación atmosférica y los efectos sobre la salud humana, se extrajo que, de un aumento de 10 µg/m3 en el promedio de las concentraciones del día, de humos negros, se asociaron con un incremento del 0,8% de la mortalidad total. El mismo incremento de dióxido de azufre (SO_2) y de dióxido de nitrógeno (NO_2) se asoció con incrementos del 0,5% de la mortalidad. Un aumento de 1 mg/m3 en los valores de monóxido de carbono (CO) se asoció con un incremento del 1,5% en las defunciones diarias. De lo que se concluyó que los incrementos diarios en las concentraciones de contaminantes atmosféricos se asocian, a corto plazo, con un aumento en el número de defunciones en las ciudades españolas.

En consecuencia, en dicho contexto, no se explica que se previera calificar suelo con destino a la industria contaminante, y mantener el Polo Industrial en la Punta del Sebo con el riesgo para la salud que ello implica. De hecho, como ya se expuso al analizar las variables relativas al desarrollo económico, ese fue el destino (uso industrial, contaminante) que se le dio al suelo en los PAU n1 3 (San Antonio-Montijo) y PAU n1 4 (La Alquería) (MO,

---

n_ambiental/Planes/Prevencion_y_calidad_ambiental/plan_calidad_huelva_2010_15/documento_pcahe2010_2015.pdf

PGOU, 1999: 5-6, 47, 252-253, 258, 265 y 267). Justo en las cercanías de las zonas de los hospitales Infanta Elena y, en menor medida, Juan Ramón Jiménez y Vázquez Díaz[560]. Desde luego, si el Polo Industrial de La Punta del Sebo se mantiene produciendo, con lo cual persisten los problemas ambientales apuntados, entonces se sumarían sus emisiones a aquellas de las industrias que se emplazarían en los espacios señalados. Debido a ello se colocaría a la ciudad en medio de dos focos contaminantes: la industria de la celulosa colindante con San Juan del Puerto, La Alquería y San Antonio-Montijo, y de otro, el Polígono de la Punta del Sebo. Además que afectaría a los núcleos residenciales La Ribera y La Alquería.

7.3.2.2. La calidad de las aguas

A) Diagnóstico sobre el estado territorial de Huelva

En Huelva, al momento de la realización del diagnóstico del territorio realizado para el planeamiento, y según su Memoria de Información (PGOU, 1999: 78-79), la calidad de las aguas de los ríos Tinto y Odiel era mala. Resultaba estéril para su aprovechamiento en los campos de cultivo y no era potable para el consumo humano. El río Odiel soportaba los vertidos del Polígono Industrial suponiendo un grado de contaminación relativamente alto con una disminución de la fauna acuática, así como un distanciamiento de la población hacia su entorno. Sus aguas eran bastante ácidas, con escasas fauna y vegetación en sus orillas. Por su parte, el río Tinto presentaba un nivel de acidez más importante que el Odiel. Sin embargo, a pesar de padecer vertidos del Polo Industrial, su mayor acidez se debía a los vertidos de aguas residuales de varias minas de sulfuro (MI, PGOU, 1999: 79)[561].

[560] Véase MI, PGOU, 1999: 258
- Hospital Juan Ramón Jiménez: localizado en la Ronda Norte de la ciudad, con acceso desde la Avenida de las Adoratrices, con una capacidad de 634 camas.
- Hospital Infanta Elena: localizado entre la A-49 y la N-431 con acceso al mismo desde esta última vía, con un número de camas de 360.
- Hospital Vázquez Díaz: localizado en la confluencia de la A-49 con la Ronda Noroeste de la ciudad. Con 180 camas de capacidad.

[561] En la redacción del PGOU se consultaron datos de la Confederación Hidrográfica del Guadiana en la estación nº 307 de Gibraleón; de la estación nº 309 de Niebla; y dentro del casco urbano de Huelva se consultaron las estaciones de la Confederación Hidrográfica y Colón. En el citado documento no aparecen las fechas de consultas de los respectivos datos.

B) Determinaciones respectivas a la ordenación urbanística

Si bien es cierto que en el planeamiento no se toman medidas para realojar la industria existente en La Punta del Sebo, en la ordenación del municipio se dispone la localización de los nuevos usos industriales en zonas alejadas de los ríos Tinto y Odiel. Ahora bien, de ocuparse los nuevos espacios destinados a estos usos, la industria no produciría los mismos efectos dañosos sobre el medio ambiente. Sin embargo, las medidas que se previeron en el planeamiento para subsanar la situación en la capital onubense no fueron eficaces o no se llevaron a cabo.

De hecho, en estudios realizados en 2010, de acuerdo a lo expuesto por la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio (2010: 27), producto de las importantes fuentes de contaminación metálica existentes en el entorno de la Ría de Huelva, ésta presenta unos altos niveles de concentración de dichos metales. Sobre todo de cobre (Cu), zinc (Zn), cadmio (Cd), plomo (Pb) y arsénico (As). En el estuario del Tinto se encuentran las mayores concentraciones de metales, aunque seguido, en concentración, por el estuario del Odiel. No obstante, según el propio documento, el litoral de Huelva presenta niveles de concentración por metales inferiores a los de la Ría.

En relación a la incidencia industrial en la contaminación referida, la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio (2010: 30) consideró que respecto a las empresas agrupadas en pequeños y medianos polígonos industriales, cuyos vertidos se efectuaron de manera conjunta, presentaron una falta de regularización de la situación administrativa. En cuanto a las grandes industrias, cuyos vertidos son controlados por la propia Consejería de Medio Ambiente (mediante las correspondientes autorizaciones), refiere que están reduciendo paulatinamente sus vertidos. Sin embargo, las ampliaciones que se realizaron en 2005 propiciaron un aumento de los mismos. No obstante, la citada Consejería manifiesta que la carga contaminante (metálica) en los ríos Tinto y Odiel, tiene su origen, en mayor medida, en la actividad minera realizada históricamente en la zona.

Ahora bien, debido a la contaminación de los ríos Tinto y Odiel el agua de su cauce es inutilizable para el consumo humano (doméstico). Por tanto, el abastecimiento de agua potable a la ciudad “se realiza mediante dos sistemas: por un lado a través del Embalse de Beas, gestionado por la Empresa Municipal de Aguas, y por otro a través de los embalses del Andévalo, Chanza

y Piedras, los cuales son gestionados por la Agencia de Medio Ambiente y Agua. El embalse de Beas cuenta con una capacidad de 3,3 hm3, y se encarga de abastecer como promedio el 40 % de las necesidades del municipio, mientras que los embalses del Andévalo-Chanza-Piedras tienen una capacidad de 1.000 hm3, aunque suelen regular 200 hm3 al año y suministran el resto del agua al sistema" (Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, 2011: 34). Vías que suponen la satisfacción de la demanda de la población de la capital (Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, 2011: 37).

Como se puede apreciar, la situación de la contaminación en Huelva se ha mantenido a lo largo de los años, afectando la calidad de vida de la población, y sin que se hayan ofrecido respuestas satisfactorias para subsanar las afectaciones al medio ambiente.

7.3.2.3. Creación y/o conservación de espacios libres

A) Diagnóstico sobre el estado territorial de Huelva

En el núcleo urbano de Huelva se localizan tres espacios verdes clasificados como Sistema General de Espacios Libres. Entre ellos ocupan un lugar importante (debido a su antigüedad) los "Jardines del Muelle"[562]. Con una superficie 17.880 m². Otro se sitúa en el Cabezo de la Esperanza, nombrado "Parque Alonso Sánchez"[563]. El tercero se localiza en la mediana de la Avenida de Andalucía[564], desde las rotondas de las calles Galaroza y Rubén Darío, hasta la de Magallanes y Pío XII (MI, PGOU, 1999: 192, 251-252, 270-271; véanse las figuras 7.38, 7.39 y 7.40).

No obstante, el Sistema General de Espacios Libres más importante (el cual se encontraba en ejecución al momento de redactarse el planeamiento) es el situado en las Marismas del Pinar, justo en el lugar donde se encontraba uno de los depósitos de fosfoyesos, el cual cuenta con una superficie de 496 ha (MI, PGOU, 1999: 192). Debido a que dicho espacio fue objeto de vertidos de

[562] "Situados en una manzana delimitada por la Plaza XII de Octubre, Avenida de Hispanoamérica, Real Sociedad Colombina Onubense y Sanlúcar de Barrameda" MI, PGOU, 1999: 251.
[563] Con 39.240 m² de superficie.
[564] Con una superficie de 27.450 m². Es importante señalar que los tres espacios comentados se encuentran en el centro (Jardines del Muelle) o bien en su cercanía.

fosfoyesos durante más de 20 años resulta dudoso que pueda ser considerado como un sitio óptimo para dicho destino. Sin embargo, en el PGOU fue calificado como tal[565].

Figura 7.38. Parque Alonso Sánchez[566].

Figura 7.39. Parque del Muelle[567].

Figura 7.40. Avenida de Andalucía[568].

[565] De hecho, en un estudio reciente realizado por investigadores de la Universidad de Huelva se comprobó que en las zonas recuperadas (balsas de fosfoyesos en las Marismas del Pinar) se están produciendo filtraciones. Lo cual genera contaminación en la ría de Huelva. Al respecto véase Gaona, I, "Un estudio de la Universidad detecta filtraciones en las balsas restauradas", Huelva Información, 10-09-2015. En línea 30-12-2015 http://www.huelvainformacion.es/article/huelva/2107409/estudio/la/universidad/detecta/filtraciones/las/balsas/restauradas.html

[566] Fuente: http://www.panoramio.com/photo/40575796

También podemos hallar, entre estos espacios, los sistemas locales. En este apartado se encuentran aquellos que, cumpliendo con la normativa, cuentan con una superficie superior a los 1.000 m². Entre los que cumplieron con estos requisitos se encontraban[569] (MI, PGOU, 1999: 252 y 272):

1. Parque Olivos en Sta. Marta.....	17.640 m²
2. Espacios Libres Pol. San Sebastián.....	22.700 m²
3. Plaza del Estadio.....	13.269 m²
4. Espacio libre de Plaza Houston.....	2.250 m²
5. Parque de la Esperanza.....	14.000 m²
6. Parque de Aventuras Molino de la Vega.....	12.120 m²
7. Plazas de La Orden.....	14.150 m²
8.-Plaza del Estadio[570].....	8.750 m²
TOTAL.....	104.879 m²

En el planeamiento (MI, PGOU, 1999: 266 y 337) se parte de la existencia de los espacios expuestos y se toman en cuenta las exigencias legales de un mínimo de 5 m² de superficie por habitante[571]. En base a ello[572] se detectan unas necesidades de suelo destinado a Sistema General Verde, Parque Urbano, de 798.635 m², con un déficit de 723.000 m².

En relación a los Sistemas Generales Verdes, Parque Comarcal, al margen de los espacios que se encuentran en los municipios colindantes, se ha considerado una necesidad para el año 2003 de 400.000 m² (MI, PGOU, 1999: 266 y 337).

---

[567] Fuente: http://sobrehuelva.com/2009/09/03/los-jardines-del-muelle-o-parque-de-las-palomas/

[568] Fuente: http://huelvabuenasnoticias.com/2014/01/07/una-plataforma-invita-a-mirar-huelva-desde-la-azotea/

[569] Las plazas existentes en la ciudad han sido consideradas como espacios públicos ligados al sistema viario y, por tanto, incorporados en el apartado en que se desarrolla del Sistema de Espacios Públicos, MI, PGOU, 1999: 252. De otro lado, áreas como Isla Chica-Viaplana, Tartessos y Matadero presentan déficit de espacios libres, MI, PGOU, 1999: 270.

[570] Como se puede observar los espacios 3 y 8 son identificados con el mismo nombre. Situación que reproducimos en éste trabajo pero cuyo error pertenece al PGOU, en su Memoria de Información, página 252. Al parecer el documento en estudio se refiere a espacios distintos, pues a ambos se le asignan áreas de diferentes dimensiones: 3. Plaza del Estadio...13.269 m², y 8. Plaza del Estadio...8.750 m². Con lo cual suponemos que el error se produjo a la hora de transcribir los nombres.

[571] La relación de superficie de espacios libres por habitante al momento de redactarse el planeamiento era de tan sólo 0,59 m^2/hab., sin incluir los suelos obtenidos para parques urbanos que aun no estaban ejecutados. De incluirse estos se alcanzarían unas proporciones de 1,96 m^2/hab, MO, PGOU, 1999: 42.

[572] Y con una (sobre) estimación de la población para 2003 de 159.727 habitantes.

De acuerdo a la escasa trascendencia que tiene el número de estos espacios en el núcleo urbano, así como su localización, los consideramos una pobre contribución, por parte del Plan, al medio ambiente. Así como a la creación de lugares de encuentro y ocio que permitan aprovecharlos, además, como oportunidades de desarrollo terciario, afectando también la posibilidad de acceder con facilidad a los mismos por su poca presencia en diversos puntos de la ciudad.

B) Determinaciones respectivas a la ordenación urbanística

Como ya fue apuntado con anterioridad, desde el Plan se apuesta por la recuperación de las Marismas del Pinar, situadas en la ría del Tinto, las cuales durante varias decenas de años sufrieron los vertimientos de fosfoyesos generados por una empresa del Polo Industrial. En este espacio (496 ha) se establece el Uso de Espacio Libre y de Esparcimiento. Con el objetivo de potenciar actividades de carácter lúdico, festivo, deportivo, etc., o sea, se persigue convertir dicha área en un gran espacio verde equipado de carácter comarcal (MO, PGOU, 1999:5-6, 9, 43 y 192).

Con la finalidad de cubrir las deficiencias de espacios verdes urbanos que presentaba Huelva, se prevé crear el Conjunto del Parque Moret[573] y las Laderas y Huertos del Conquero[574]. Esta decisión se tomaría con el objetivo de crear un Parque Urbano a nivel de ciudad que funcione como pulmón verde (MO, PGOU, 1999: 7, 12, 41 y 346). A dichas actuaciones podemos añadir la creación del Parque Sur, que tiene la función de operar como elemento de transición entre las zonas residenciales y las industriales de la Punta del Sebo (MO, PGOU, 1999: 41).

Por tanto, según la Memoria de Ordenación (MO, PGOU, 1999: 42), entre los espacios que tiene la ciudad y aquellos que se prevén, la urbe contaría con los siguientes:

a) Adscrito al Suelo Urbano

a.1) Obtenidos y ejecutados:

- Parque Alonso Sánchez y Cabezo de la Esperanza..... 3,90 ha.
- Mediana de la Avda. de Andalucía..... 2,74 ha.

[573] Con una superficie de 22,29 ha y comprendido al Sector N1 2 de SUP.
[574] De 37,19 ha de superficie destinadas a SUNP mediante el PAU N1 2.

- Jardines del Muelle..... 1,78 ha.
- Plaza de las Monjas..... 0,32 ha.
- Plaza del Estadio..... 0,67 ha.

a.2) Obtenidos y pendientes de ejecución:

- Parque de Zafra..... 11,24ha.
- Parque de Molino de la Vega (Sector 1-A)..... 3,50 ha.
- Parque Torrejón..... 4,88 ha.
- Parque del Hospital..... 4,72 ha.
- APT 5. c/ Miguel de Unamuno..... 1,19 ha.
- APT 28. Marismas del Odiel..... 0,60 ha.

a.3) Previstos por el Plan

- Cabezo de San Pedro..... 1,24 ha.
- Parque del Ferrocarril-PERI N1 1..... 1,55 ha.
  PERI N1 12..... 1,13 ha.
- Laderas del Conquero-PERI N1 8..... 0,72 ha.
  PERI N1 13..... 1,79 ha.
- Paseo de la Rivera del Odiel-PE n1 2..... 12,60 ha.

Total SG de Espacios Libres adscritos al Suelo Urbano..... 54,57 ha.

b) Adscrito al Suelo Urbanizable Programado

Sector n1 1: Marismas del Odiel..... 10,00 ha.
Sector n1 2: Parque Moret..... 22,29 ha.

Total SG de Espacios Libres adscritos al SUP..... 32,29 ha.

c) Adscrito al Suelo Urbanizable No Programado

PAU n1 1: Parque del Ferrocarril..... 7,72 ha.
Parque Sur..... 36,62 ha.
PAU n1 2: Laderas y huertos del Conquero..... 37,19 ha.
PAU n1 3: San Antonio-Montijo..... 4,04 ha.

Total SG de Espacios Libres adscritos al SUNP..... 85,57 ha.

Total SG de Espacios Libres[575]…….... 172,43ha.

Si tenemos en cuenta que las necesidades previstas en suelo destinado a Sistema General de Espacios Libres (Verde), Parque Urbano, fueron de 79,86 ha, y para los Sistemas Generales de Espacios Libres (Verdes), Parque Comarcal, fueron de 40 ha, lo que da un total de 119,86 (en el marco de una sobreestimación de la población de Huelva para el año 2003[576]), y que el total de SG de Espacios Libres que se prevé es de 172,43 ha, podemos concluir que se superan las exigencias legales en esta materia. Además, es importante señalar que dichos espacios se distribuyen por toda la geografía de la ciudad, con lo cual se busca facilitar el acceso a cada uno de ellos. Por tanto, hay destinado suelo suficiente para satisfacer las necesidades territoriales recogidas en la variable en cuestión.

En este marco podría argumentarse que un sobredimensionamiento de los espacios verdes en Huelva podría conllevar efectos perniciosos a la economía local. Sin embargo, no podemos pasar por alto, como se apuntaba anteriormente, que la situación ambiental de la ciudad necesita un margen de suelos verdes más amplio que el mínimo legal exigido en aquel momento. También puede tenerse en cuenta que estos espacios pueden alternar su uso con algunos de los usos terciarios y de esa manera extraer beneficios económicos de una situación como la que se describe.

Por lo tanto, la creación de la pluralidad de espacios libres con que dota el planeamiento de Huelva a la ciudad no genera daños, y sí un considerable beneficio para el medio ambiente urbano en la capital. En cuanto a los espacios verdes urbanos se puede constatar que estos no han coartado la designación de suelo a usos productivos, así como muestran la potencialidad de crear sinergias entre la economía del sector terciario y este tipo de suelo.

575

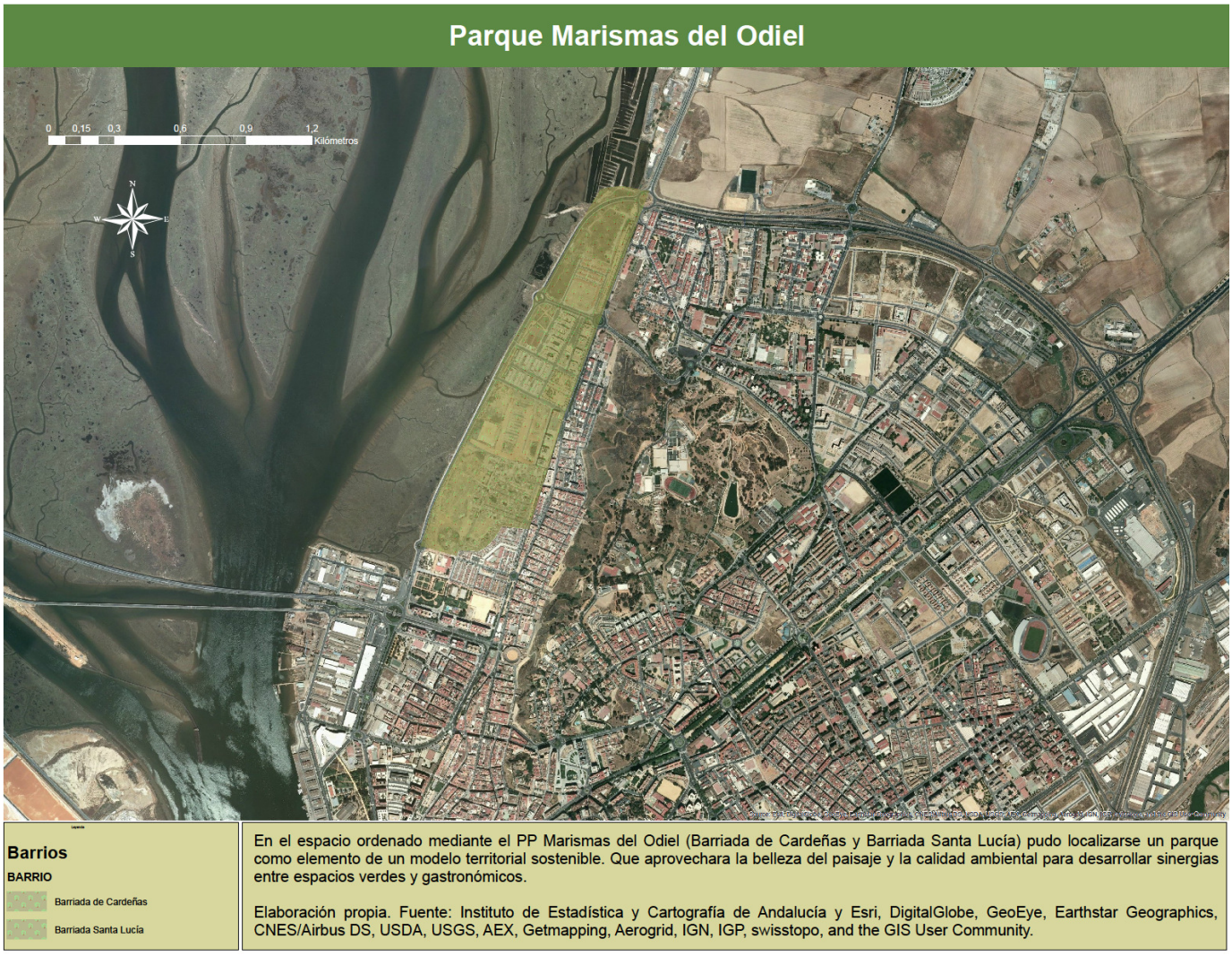
Total SG de Espacios Libres adscritos al Suelo Urbano.....	54,57 ha.
Total SG de Espacios Libres adscritos al SUP.....	32,29 ha.
Total SG de Espacios Libres adscritos al SUNP.....	85,57 ha.
Total SG de Espacios Libres……....	172,43ha.

576 Hay que tener en cuenta que sólo el suelo programado se ejecuta en el primer cuatrienio, o sea, hasta el año 2003 precisamente. El suelo no programado, sólo en caso de necesidad y oportunidad, se ejecutaría en el segundo cuatrienio, comprendido entre los años 2003 y 2007. Los cuales suman un total de 85,57 ha (SUNP), por consiguiente, en el primer período sólo se atenderían un total de 86,86 ha (relativas a SU y SUP). A esto hay que agregar que en las cifras aportadas no se contabilizan las más de 400 ha correspondientes a las Marismas del Pinar como espacio a recuperar.

No obstante, retomando una idea que se ha planteado con anterioridad en el presente estudio, consideramos que pudo preverse una variante en la calificación del suelo onubense destinado a los fines que tratamos en este apartado. Debemos tener presente que el Sector N1 1 Marismas del Odiel, cuenta con una superficie total de 47 ha (la cual incluye SG), y como en ese sector podría prescindirse de las viviendas proyectadas (1.789 viviendas), toda vez que: *a)* no son necesarias para satisfacer la demanda habitacional y las proyecciones de crecimiento demográfico, pues aún prescindiendo de esas 1.789 viviendas se cubrirían las necesidades habitacionales de la capital onubense (5.377 unidades), siendo proyectadas un total de más de 14.000 viviendas para el municipio; *b)* tampoco consideramos que afecte el mercado inmobiliario local, pues las unidades previstas estaban destinadas a Viviendas de Protección Oficial (VPO); *c)* se evitaría localizar las VPO en una zona vulnerable ambiental y socialmente (así prevenir la segregación social que se produce al destinar las VPO en Régimen General y Especial a dicho espacio). Situación que es posible evitar con la localización de las VPO en otros sectores de la ciudad, mezcladas con las viviendas en régimen general.

Por lo tanto, sí podía prescindirse de calificar el Sector N1 1 Marismas del Odiel con un uso residencial. Sus 47 ha podían haberse destinado a SG de Espacios Libres, mezclando su uso con terciario y conectarlo con Parque Moret. De esa manera, además, se crearía un parque extenso y accesible, pues se encontraría en las inmediaciones del centro de la ciudad, limitaría con El Torrejón, La Orden, y quedaría conectado con algunas de las principales arterias de la urbe. Lo cual facilitaría su uso como espacio de ocio y recreo. Al mismo tiempo se estaría creando un parque que protegiera las marismas y serviría de tránsito entre éstas y el Cabezo del Conquero, recuperando la imagen de Huelva y su paisaje como tierra de marismas y cabezos (véase la figura 7.41). En este sentido es preciso recordar que los espacios que se encuentran actualmente edificados en la zona que sugerimos podrían haberse destinado a un parque, ya que en el momento de la redacción del PGOU, estaban ocupados por un asentamiento informal de marcada marginalidad.

Figura 7.41. Delimitación del espacio que pudo destinarse a crear un gran parque urbano en Huelva.



También queremos hacer un último señalamiento respecto a los destinos del suelo onubense, relativos a los SG de Espacios Libres. Desde el Plan se buscaba recuperar las Marismas del Pinar (más de 400 ha), las cuales durante varias decenas de años sufrieron los vertimientos de fosfoyesos. En cuya área se previó el Uso de Espacio Libre y Esparcimiento. Destino que llama poderosamente la atención conociendo las características de los fosfoyesos que fueron depositados en las mencionadas marismas. Como ya se ha señalado, recientemente se comprobó que en las zonas restauradas (Marismas

del Pinar) se están produciendo filtraciones, contaminando la ría de Huelva[577]. Hecho que indica que la decisión tomada, al parecer, no fue la más acertada.

En su lugar consideramos de una mayor viabilidad destinar el espacio de las Marismas del Pinar a uso mixto, combinando el uso industrial con aquel destinado a albergar empresas de innovación e investigación (Uso Industrial Temático[578]). Al abordar el apartado 7.3.1.2, comprobamos que en Huelva no existía suelo destinado a empresas de innovación e investigación. Tampoco se corrigió tal situación en la ordenación del municipio, al no recogerse el mencionado uso en sus determinaciones. Por lo tanto, frente a la carencia de este tipo de suelo, en las Marismas del Pinar se abría paso la oportunidad de localizarlo con al menos dos propósitos. De un lado, se dotaría de suelo necesario para desarrollar proyectos de investigación asociados a la Universidad de Huelva con la finalidad de ofrecer soluciones a la situación de los fosfoyesos. De otro lado, en el mismo lugar (496 ha) podía emplazarse la industria que procesaría los fosfoyesos, sin necesidad de trasladarlos a ningún otro sitio. En este sentido es necesario tener presente que se han llevado a cabo varios proyectos de investigación que brindan soluciones al respecto.

Científicos de la Universidad de Huelva y miembros de los Campus de Excelencia Internacional Agroalimentario y del Mar (ceiA3 y cei-mar) han demostrado que el uso de los fosfoyesos mejora la calidad del asfalto[579]. En el mismo sentido, en el diario Huelva Información se publicó el 14 de octubre de 2011 que las balsas de fosfoyesos podrían usarse para la captura de CO_2, cuyo proceso permitiría comercializar el producto final[580]. También en el diario digital andalucíainformación.es se publicaba otra información relacionada con lo que se apunta. El 26 de Junio de 2012 se divulgó una noticia sobre la invención de una técnica para reutilizar los fosfoyesos como material de

[577] Véase Gaona, I, "Un estudio de la Universidad detecta filtraciones en las balsas restauradas", Huelva Información, 10-09-2015. En línea 30-12-2015 http://www.huelvainformacion.es/article/huelva/2107409/estudio/la/universidad/detecta/filtraciones/las/balsas/restauradas.html

[578] Polígonos de carácter temático como Parques Científicos, centros de empresas, incubadoras, centros logísticos y, parques de oficinas, MO, PGOU, 1999: 49.

[579] Véase una noticia publicada en diciembre de 2014 en el siguiente sitio (en línea 25-12-2015):
http://www.uhu.es/vic.investigacion/ucc/index.php?option=com_content&view=article&id=1915:fosfoyesos-para-la-mejora-del-asfalto&catid=62:campus-excelencia&Itemid=19#topofpage
Los resultados de la investigación, según señala el sitio, fueron publicados en la revista especializada *Journal of Hazardous materials*.

[580] Huelva Información: "Fosfoyeso contra el CO_2", 14-10-2011. En línea 25-12-2015 http://www.uhu.es/vic.investigacion/ucc/documents/prensa/111014_fosfoyesos.pdf

construcción[581]. Ahora bien, sin dar por sentado que las investigaciones a las cuales hacen referencia las noticias reseñadas comprenden la solución al problema de los fosfoyesos, es importante destacar que éstas son tres ejemplos de investigaciones que se han realizado para tratar de resolver la situación de degradación de las marismas. Es por ello que, si existe el interés por brindar la solución a semejante problema, lo más lógico es que la Administración colabore en aquello que le sea posible. Y una de las formas que estaban a su alcance era destinar suelo a los fines que se indican.

De esta manera se conseguirían varios objetivos: dotación de suelo a la universidad para desarrollar proyectos de investigación y ampliar sus instalaciones, estímulo a los proyectos de I+D de la universidad, cooperación entre la universidad y la empresa privada, solución al problema ambiental y creación de empleo.

A este planteamiento podría oponérsele el argumento de la falta de financiación. Sin embargo, como uno de los problemas más importantes a enfrentar en las inversiones es el costo del suelo, dicho tema quedaría resuelto debido a que éste podría entregarse a coste cero, pues el mencionado recurso fue cedido por el puerto al ayuntamiento gratuitamente (véase la figura 7.42.). Por lo tanto, sería una disminución sustancial en el monto total de la inversión a realizar, haciéndola más atractiva para los agentes. Además de contar con una cantidad de materia prima importante (que tampoco tiene coste de adquisición), pues en las marismas del Tinto hay aproximadamente 120 millones de toneladas de fosfoyesos, acumuladas desde la década de los años 60 producto de los mencionados vertimientos[582] (véanse las figuras 7.43, y 7.44).

[581] andalucíainformación.es: "Inventan técnica para reutilizar los fosfoyesos como material de construcción", 26-06-2012. En línea 25-12-2015 http://andaluciainformacion.es/huelva/233975/inventan-tecnica-para-reutilizar-los-fosfoyesos-como-material-de-construccion/

[582] Véase Huelva Información: 14-10-2011.

Figura 7.42. Marismas del Titán, espacio desocupado entre las balsas de fosfoyesos y el Polo Industrial de la Punta del Sebo, Huelva.

Elaboración propia. Fuente: Esri, DigitalGlobe, GeoEye, Earthstar Geographics, CNES/Airbus DS, USDA, USGS, AEX, Getmapping, Aerogrid, IGN, IGP, swisstopo, and the GIS User Community.

Figura: 7.43. Vista aérea de las Marismas que sufrieron vertidos de fosfoyesos en Huelva[583].

Figura 7.44. Comparación visual entre el área que ocupan las balsas de fosfoyesos y el casco urbano de la ciudad de Huelva.

Elaboración propia. Fuente: Source: Esri, DigitalGlobe, GeoEye, Earthstar Geographics, CNES/Airbus DS, USDA, USGS, AEX, Getmapping, Aerogrid, IGN, IGP, swisstopo, and the GIS User Community.

[583] Fuente: http://huelva24.com/not/54207/fertiberia_da_un_primer_paso_para_restaurar_las_balsas_con_un_proyecto_tecnico_que_la_junta_estudiara

También resulta significativo que una iniciativa de esta naturaleza se inscribiría en lo que desde finales de la década de los noventa se viene conociendo como ecología industrial[584]. O sea, como exponen Ruiz M.C. y Fernández I., (2009: 871) serían un "conjunto de beneficios económicos y medioambientales resultantes de la colaboración entre los diferentes entes implicados en el funcionamiento de un área industrial sostenible". De cuya cooperación se obtiene una reducción de los residuos (materiales y emisiones) generados y su conversión en recursos y productos reutilizables (Ruiz M.C. y Fernández I., 2009: 871). Estrategia de recuperación que podría incorporar también a aquellas empresas responsables de los vertimientos.

7.3.2.4. Creación y/o conservación de espacios protegidos

A) Diagnóstico sobre el estado territorial de Huelva

Como ha quedado expuesto hasta el momento, la situación de algunos espacios de Marismas en Huelva (como por ejemplo las Marismas del Pinar y las del Rincón) ha sido bastante mala. Durante más de 25 años se han producido vertidos de residuos sólidos industriales (fosfoyesos y lodos) en la margen derecha del río Tinto. "Los residuos mayoritarios son los fosfoyesos, consistentes en su mayoría en sulfato cálcico procedente de la fabricación de abonos fosfóricos a partir de fosfatos y ácido sulfúrico" (MI, PGOU, 1999: 93). Estos fosfoyesos constituyen terrenos carentes de vegetación. Por su parte, "los lodos proceden de la fabricación de ácido sulfúrico para elaborar los abonos fosfóricos y constituyen vertidos puntuales". (…) "El paisaje existente es desolador, compuesto por una gran planicie blanquecina totalmente inerte que domina visualmente el entorno y atrae la atención de los observadores, en gran parte debido al contraste que provoca con el resto del territorio" (MI, PGOU, 1999: 93).

[584] Al respecto puede consultarse Ruiz M.C. y Fernández I. (2009) "Aplicación de la ecología industrial en la planificación y diseño de áreas industriales". XIII CONGRESO INTERNACIONAL DE INGENIERÍA DE PROYECTOS, Badajoz, 8-10 de julio de 2009, pp. 866-877. ISBN: 978-84-613-3497-1. En línea 26-12-2015 http://www.aeipro.com/aplic/tree_congresos/tree_remository_aeipro.php?arbol=congresos

Figura 7.45. Un camarógrafo graba las balsas de fosfoyesos[585].

No obstante, todas las marismas del municipio no sufrieron la misma suerte. En este caso, las Marismas del Odiel[586] (con una extensión de 5.714 ha y declaradas Reserva de la Biosfera en 1983[587]) y del Burro (2000 ha), así como la Isla de En medio (480 ha), incluidas en el Inventario de Espacios Protegidos de Andalucía, no han tenido los problemas de las Marismas de la ría del Tinto (MI, PGOU, 1999: 86 y ss., 290 y ss., y 323; véase además, Ley 2/1989 del Parlamento Andaluz sobre Inventario de Espacios Naturales de Andalucía. BOJA núm. 60, de 27 de julio de 1989; y Ley 12/1984, de 19 de octubre, de declaración de las Marismas del Odiel como Paraje Natural y de la Isla de En medio y la Marisma del Burro como Reservas Integrales. BOJA nº 97 de 25/10/1984). También se encuentran protegidas por un Plan Especial de

[585] Fuente: http://huelvaya.es/wp-content/uploads/2013/06/Greenpeace-Balsas-Fosfoyesos-JC-28.jpg

[586] Ocupan territorio de los municipios Huelva, Gibraleón, Aljaraque y Punta Umbría. Estas marismas se ven afectadas por la contaminación producida por vertidos urbanos, agrícolas e industriales, que perjudican a sus comunidades acuáticas y una excesiva presión turística, cinegética, pesquera y marisquera MI, PGOU, 1999: 293.

[587] Al respecto puede consultarse la página web de la Junta de Andalucía: http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/site/portalweb/menuitem.7e1cf46ddf59bb227a9ebe205510e1ca/?vgnextoid=965b252e51685010VgnVCM1000000624e50aRCRD&vgnextchannel=f3d88c09651f4310VgnVCM1000001325e50aRCRD

Protección las marismas de la Ribera de la Nicoba[588] (475 ha) (MI, PGOU, 1999: 293-294).

En este sentido es posible constatar que el hecho de someter las marismas a algún tipo de protección no ha provocado ningún daño al resto de ámbitos territoriales ni ha impedido el uso del suelo con fines industriales. Toda vez que los sectores destinados a industria desarrollaron sus actividades sin que la existencia de las marismas se lo impidiera. Muestra de ello resulta la contaminación generada en las Marismas del Pinar que, lejos de impedir o restringir la actividad industrial, terminó siendo objeto de una gran contaminación. Desde luego, el Polo de Desarrollo de Huelva y el resto de industrias, al momento del diagnóstico del territorio onubense, había mantenido sus actividades en amplias áreas sin grandes interferencias por cuestiones ambientales (véase el apartado 7.3.1.1. A).

Como es evidente, los espacios de marismas como las del Odiel constituyen el hábitat de una gama amplia de especies de plantas y animales[589], así como benefician la imagen del territorio. Situación que las hace merecedoras de protección y que contrasta con el impacto a la imagen de la ciudad que producen las marismas contaminadas por los vertimientos de fosfoyeso. Ahora, la visión que genera esa situación es de tal importancia que, según la Memoria de Información, impide a Huelva "competir en buenas condiciones por la capitalidad del desarrollo turístico de su costa, y con municipios limítrofes que con ofertas residenciales basadas en una mayor calidad ambiental, están empezando a restarle población" (MI, PGOU, 1999: 305)[590].

[588] Sujeta al Plan Especial de Protección del Medio Físico de la Provincial de Huelva, MO, PGOU, 1999: 271.

[589] Según comentan Sánchez Gullón, E. y Galán de Mera, A., 2010: 29, las zonas húmedas, Marismas del Odiel, "posibilitan la presencia de numerosas plantas acuáticas adaptadas con esta diversidad de nichos ecológicos".

[590] Sobre ésta afirmación que se hace en el PGOU tenemos nuestras reservas. Es evidente que la contaminación ambiental devalúa el espacio y de alguna manera es contrario a su elección como lugar de residencia. Sin embargo, la contaminación del polo llega, aunque en menor medida, hasta el territorio de Aljaraque. Municipio que, según el planeamiento (véase el apartado 8.2.3.), ha estado captando la población onubense ofreciendo viviendas muy cercanas a la ciudad a menores precios y mejores condiciones ambientales. En nuestra opinión, debido a la cercanía del municipio de Aljaraque a la ciudad de Huelva y, por tanto, estar también afectado por la contaminación, han resultado más importantes, en la elección de Aljaraque como lugar de residencia, los precios de las viviendas que los efectos de la contaminación generada por el Polo de la Punta del Sebo. Ya que a pesar de estar afectado por las emisiones de la industria, consigue que los onubenses lo escojan como lugar para vivir. Luego, la ventaja competitiva no estaría del todo determinada por sus condiciones ambientales como por los precios de la vivienda en una zona muy próxima a la ciudad capital. No obstante, en relación al turismo el comportamiento es distinto. Ya que no se trata de la adquisición de un

Sin embargo, sobre la incidencia del impacto ambiental producidos por la industria y su percepción por la población local no sólo da cuentas la Memoria de Información del PGOU previamente citada. Balbás Ripoll, M., y Senra González, S. (1992: 38) también hacían referencia a la misma situación. De un lado, acuñan los citados autores, habría que destacar que la ubicación del polo no se hizo siguiendo criterios medioambientales. Sino que se atendió al menor coste económico, emplazándose a corta distancia de la capital, sobre la que incide directamente el régimen de vientos[591]. La instalación del Polo, como se ha señalado reiteradamente, dio lugar a una fuerte contaminación de los medios acuáticos y terrestres circundantes, sobre todo la ría de Huelva. "Los residuos procedentes del polo arrojan cifras como los 2,5 millones de metros cúbicos de caudal vertidos diariamente, los dos o tres millones de toneladas de yesos vertidas anualmente, los 0,8 millones de toneladas de cenizas, o los 0,1 millones de escoria (anuales)" (Balbás Ripoll, M., y Senra González, S., 1992: 38).

Según los mismos autores (Balbás Ripoll, M., y Senra González, S. 1992: 38), en franca coherencia con los datos que se han venido aportando a lo largo de la presente investigación, entre las principales emisiones contaminantes cabría destacar los efluentes líquidos: sólidos en suspensión y metales pesados; y las emisiones gaseosas: partículas en suspensión, SO_2 e hidrocarburos. Los cuales coinciden con aquellos datos aportados por el estudio realizado por el laboratorio de la CRIIRAD (antes citado). Según el cual los vertidos producen gas radón 222 (el cual tiene carácter cancerígeno), y que ese, y otros gases despedidos por el polo han provocado afectaciones a la salud asociadas a dichos gases[592].

producto permanente y duradero a un alto precio como la vivienda, sino del disfrute de un espacio por un corto período de tiempo. Por lo tanto, las condiciones ambientales van a jugar un papel más acusado, y en las cercanías de la ciudad de Huelva pueden encontrarse lugares atractivos con una menor afectación ambiental (como por ejemplo las playas).

[591] Téngase en cuenta que las emisiones de SO_2 a la atmósfera resultan particularmente desagradables. Consúltese: Fichas Internacionales de Seguridad Química. En línea 02-01-2016
http://www.insht.es/InshtWeb/Contenidos/Documentacion/FichasTecnicas/FISQ/Ficheros/0a100/nspn0074.pdf

[592] Para mayor profundidad consúltese el apartado 7.3.2.1.

B) Determinaciones respectivas a la ordenación urbanística

Se mantiene la protección de los espacios comentados en el diagnóstico. También se protegen por el Plan las marismas de la margen izquierda del Odiel que se incluyen en el suelo no urbanizable con especial protección por sus valores naturales y ambientales. Además, las marismas de la margen derecha del Río Tinto se insertan en un proceso de recuperación ambiental[593]. Así como las Marismas del Polvorín, protegidas por el Plan que las clasifica como suelo no urbanizable de especial protección por sus valores naturales y ambientales (MO, PGOU, 1999: 8, 32 y 269 y ss.). No obstante, en las Marismas del Rincón, transformadas en balsas de fosfoyesos, al momento de la redacción del planeamiento se seguían produciendo estos vertidos (MO, PGOU, 1999: 271).

De este modo, en un contexto donde la totalidad del término municipal de Huelva tiene una superficie de 14.879 hectáreas, de las que 12.645,43 ha corresponden a superficie terrestre y 2.233,57 ha a superficie cubierta por agua, se cuenta con un total de suelo con uso natural de 6.230,93 ha. Localizado en SNU, e incluyendo 435,00 ha de las Marismas del Pinar en proceso de recuperación (MO, PGOU, 1999: 47, 269, 276 y Anexo I).

En la ordenación del municipio se incrementan los espacios protegidos, pero, en relación a las marismas convertidas en depósitos de fosfoyesos, localizadas en la margen derecha del Tinto, el planeamiento carece de competencias por estar bajo la potestad de la autoridad portuaria. Eso no significa que se encuentren fuera del alcance de la Administración local onubense, pues desde el ámbito de competencias del puerto se ha renunciado tácitamente a estos espacios. Muestra de ello son las labores de recuperación que se han promovido en las Marismas del Pinar, así como el grado de protección a que se le somete desde el propio documento del Plan[594].

Podemos sostener que la determinación de estos usos no ha coartado la designación de suelo destinado a desarrollar económicamente el municipio ni otros aspectos relevantes para el territorio. De hecho, si se observa el cuadro

[593] En las balsas de fosfoyesos a recuperar se ha procedido a cubrir y plantar con gramíneas y especies arbóreas. “Este territorio está incluido en el área de servicio del Puerto de Huelva, por lo que tiene la consideración de sistema general portuario calificado como uso dotacional y con una clara vocación de ser excluido del área de servicio y destinado a dotaciones recreativo-deportivas e infraestructurales de carácter metropolitano compatibles con el uso de parque forestal” MO, PGOU, 1999: 32.

[594] Instrumento que los declara espacios de interés a regenerar, MO, PGOU, 1999: 271.

siguiente podrá corroborarse como se ha destinado incluso más suelo del necesario fines de desarrollo económico (sobre el exceso comentado véase el apartado 7.3.1.1).

Reproducción del Cuadro 10: Distribución de usos globales industrial, terciario y agrícola en las distintas clases de suelo. Municipio de Huelva.

Clase de Suelo	Usos (ha)		
	Industrial	Terciario	Agrario
SU	516,02	3,00	----
SUP	20,00	16,65	----
SUNP	374,28	34,22	----
SNU	---	---	3.752,34
Total	910,30	53,87	3.752,34

Fuente: Memoria de Ordenación, PGOU, 1999: 47 y Anexo I.

Sin embargo, la protección de los espacios que se abordan en este momento tampoco ha logrado sinergias significativas que estimulen algún sector económico como, por ejemplo, el terciario.

7.3.3. Análisis de las variables de la equidad

7.3.3.1. Viviendas de protección pública y su localización

A) Diagnóstico sobre el estado territorial de Huelva

Como ha sido expuesto en varias ocasiones, la ciudad de Huelva se desarrolla en el marco de un perímetro urbano extenso, con una notable fragmentación y dispersión urbana que se manifiesta en la presencia de varios núcleos claramente separados entre sí. Sin embargo, debido a las escasas previsiones de crecimiento poblacional y económico se toma conciencia de que

la ciudad carece de capacidad para ocupar los espacios vacíos con potencialidad urbanística (MI, PGOU, 1999: 63).

La inmigración que la ciudad recibe durante el auge del Polo Industrial en la década de los sesenta y setenta, suele asentarse en zonas muy concretas de la urbe y se produce la aparición de urbanizaciones de escasa calidad y alta edificabilidad (La Orden, El Carmen, etc.) y la consolidación de la "ocupación de terrenos sin propiedad definida (las marismas), especialmente en las del Odiel y las del Rincón, creándose un problema de marginalidad"[595] (MI, PGOU, 1999: 160, ver también 176 y ss.). Como respuesta a ese problema se proyecta El Torrejón, último polígono desarrollado con las determinaciones del Plan del 1964, que se planteó como espacio residencial para las familias que se habían asentado en las Barriadas marginales de Marismas del Odiel y del Rincón. Y el cual es considerado en el planeamiento como un polígono socialmente conflictivo (MI, PGOU, 1999: 175-176 y 178).

También se fueron desarrollando otros barrios con diferencias marcadas como el caso de Molino de la Vega, que ha mantenido durante mucho tiempo un carácter marginal, con un parque construido de escasa calidad[596] (MI, PGOU, 1999: 169). O la Barriada de la Navidad que nace por iniciativa de la Administración local y del antiguo Instituto Nacional de la Vivienda, para realojar a una serie de familias que se encontraban en situaciones inadmisibles. Intervenciones que se fueron ampliando con el paso del tiempo y absorbiendo un número mayor de población de bajos ingresos (MI, PGOU, 1999: 176).

La situación descrita contrasta con las zonas urbanas tradicionales como el Casco Antiguo, donde se localizaba la mayor actividad económica y constituía el "lugar de preferencia residencial de las clases económicas más pudientes" (MI, PGOU, 1999: 168). También resulta opuesta a la condiciones de las áreas de viviendas unifamiliares tradicionales (en ciudad jardín) concentradas casi exclusivamente en la zona del Conquero[597], "sobresaliendo,

[595] Según la Memoria de Información, PGOU, 1999: 176, "Las extensas áreas de marismas que bordean la Ciudad de Huelva, han sido tradicionalmente, los lugares donde se ha dado el proceso de chabolismo e infravivienda". Entre estas zonas las Marismas del Rincón y del Odiel ocupan un lugar relevante. Sin embargo, las Marismas del Rincón han visto interrumpido este proceso debido a la actuación administrativa y de los particulares que realizan intervenciones en el territorio. En el caso de las Marismas del Odiel eso no sucedió y su situación se ha prolongado en el tiempo, MI, PGOU, 1999: 176.

[596] Ya renovado.

[597] A lo largo de las calles Paseo de los Naranjos, Ricardo Terrades y Manuel Siurot.

por la importancia de la localización y de la arquitectura implantada, la que se desarrolla a lo largo de Alameda Sundheim" (MI, PGOU, 1999: 171).

Tras la descripción de cierta polarización existente en la ciudad, al momento de la redacción del PGOU, entre los barrios de más altos ingresos y los más bajos[598], podemos sostener que hay una diferenciación en cuanto al tipo y estado de la vivienda, así como a su localización. Relacionado ello con el nivel de renta de los diferentes grupos asentados en la ciudad. Como respuesta, mediante la intervención pública, se realojó a una parte de la población asentada en esos espacios en diferentes momentos, pero se hizo en zonas también claramente diferenciadas. Es posible reconocer que estos sectores se encontraban en zonas con menor accesibilidad a las distintas funciones urbanas, en algunos casos por condiciones topográficas y/o lejanía. Entre las Marismas del Odiel y el subcentro Isla chica se encuentra el Cabezo del Conquero, obstáculo que impide trasladarse con facilidad entre dichos lugares obligando a dar un rodeo bastante importante. Ello aumenta el tiempo de desplazamiento y el gasto energético. Sobre todo porque en aquel momento la ciudad presentaba problemas de conectividad entre algunas áreas.

De otro lado, la localización de las viviendas en El Torrejón implicó la ubicación de un sector de la población, en alguna medida recién llegado a la ciudad, en la zona más apartada de esta, detrás del Cabezo del Conquero. Decisión que trae aparejada un mayor tiempo de desplazamiento y un mayor gasto energético también, frutos de la dispersión y fragmentación del territorio que provocó la comentada determinación. No podemos olvidar que uno de los problemas de la Ciudad de Huelva eran los espacios vacíos que presentaba, y sin dudas este tipo de localizaciones contribuyó a su generación. Otro elemento a tener en cuenta es la distancia que se interponía entre este barrio y los centros generadores de empleo industrial y terciario, en el contexto de un grupo social de bajos ingresos y redes sociales débiles[599]. Además, la zona de marismas (del Odiel), donde se encuentran estos asentamientos, presenta una cota baja que las hace vulnerables a las inundaciones. A ello también es necesario agregar que la "topografía y la calidad geotécnica de los suelos de las zonas de cabezos y de marismas constituyen factores de encarecimiento y

[598] En medio de ambos extremos se encuentra una serie de barrios no mencionados y más extensos, pero cuya diferenciación viene a remarcar la zonificación de los grupos sociales de la urbe por cuestiones de renta.
[599] Es importante recordar que se trata de una población en su mayor parte inmigrante.

de mayor dificultad de ordenación para el desarrollo urbano" (MI, PGOU, 1999: 305).

B) Disposiciones relativas a la ordenación urbanística

De acuerdo al punto que tratamos en este apartado es importante tener presente que los errores que se cometen en el urbanismo son bastante difíciles de corregir. Y ello porque resulta en extremo oneroso trasladar la población de un núcleo urbano a otro, o relocalizarla dentro de la propia ciudad cuando ya se ha edificado. No se puede, o al menos es muy costoso, echar abajo una serie de construcciones y volver a hacer los edificios en otro espacio de la ciudad. Y eso debió tenerse en cuenta al momento de redactarse el PGOU en estudio.

En el marco del presente apartado, en el diagnóstico del territorio se puso de relieve cómo a los grupos sociales de bajos ingresos se les localizó en núcleos alejados del centro de la ciudad, dejando unos espacios intermedios no edificados que contribuyeron en gran medida a la dispersión de la urbe. Con una menor accesibilidad a los bienes, servicios y empleo. Sin embargo, con el planeamiento de 1999 no debió reproducirse esa situación, pero sí se hizo. En ese sentido debemos recordar con Rebolledo Varela, A.L., (1995: 135-137) que las actuaciones de la Administración Pública deben estar encaminadas a proteger y promover viviendas para el acceso a ellas de los ciudadanos con menos recursos económicos[600]. Lo cual se hace efectivamente en el planeamiento. Se destina una cantidad de suelo importante para garantizar este tipo de políticas sociales. Toda vez que, no todos los ciudadanos demandantes de viviendas pueden acceder a ellas en las condiciones del mercado.

No obstante, y según el propio autor (Rebolledo Varela, A.L., 1995: 138), con la legislación sobre viviendas de protección oficial, posterior a la Constitución de 1978, la finalidad viene dada por garantizar el acceso en propiedad a una vivienda[601]. Pero cuyo propósito no estaba relacionado directamente a criterios geográficos. Sino en atención a las circunstancias

[600] Véase también Muñoz Pérez, D., 2013: 378-379.

[601] Es importante recordar que, si bien la principal finalidad de las Viviendas de Protección Oficial (VPO) era el acceso a la titularidad del inmueble por parte de sujetos de bajos ingresos, también existe la vivienda protegida arrendada. Sobre el abanico de opciones que ofrecía la normativa en materia de viviendas de protección en la década de los noventa puede consultarse Rebolledo Varela, A.L., (1995) "Las viviendas de protección oficial: aproximación a su régimen jurídico". Derecho Privado y Constitución, Núm. 6. Mayo-Agosto 1995, pp. 135-176.

económicas de los sujetos a los que iba destinada. Ello, ligado a que, como expone Muñoz Pérez, D., (2013: 379-380), el incremento de los precios del suelo produjo un retraimiento en la promoción de vivienda protegida (en relación con la de vivienda libre), influyó decisivamente en la localización de este tipo de viviendas y la producción de cierta segregación urbana por cuestiones de renta. Y esto porque las promociones de VPO se fueron orientando hacia suelos más asequibles a este tipo de promoción y poco aptos para la obtención de beneficios económicos en promoción de vivienda libre. Con lo cual se contribuye al nacimiento de barrios caracterizados por albergar grupos sociales de bajos ingresos. Y este también es el caso de lo que sucede en Marismas del Odiel, en el que se localizan estos grupos sociales, reproduciendo los mismos patrones de localización de estas viviendas que en períodos anteriores. Como se puede observar en los cuadros siguientes en el planeamiento se destina un total de 861,73 ha para uso residencial distribuidos por la geografía urbana de Huelva en ocho sectores en SUP. En ese contexto, las 1.789 viviendas destinadas a VPO en Régimen Especial[602] se localizan en SUP, en el sector N1 1 Marismas del Odiel.

Cuadro 31: Uso global residencial en el conjunto del término municipal de Huelva

Clase de Suelo	Uso Residencial
SU	646,11 ha
SUP	152,22 ha
SUNP	63,40
SNU	---
TOTAL	861,73

Fuente: Memoria de Ordenación, PGOU, 1999: 47.

[602] Destinado a los más bajos ingresos.

Reproducción del cuadro 19: Uso Residencial Pormenorizado en SUP.

USOS	EDIFICABILIDAD mt	SECTORES N1	MÁXIMO DE VIVIENDAS
USO RESIDENCIAL:			
- Unifamiliar en Régimen Libre [R1]	180.116	3 - 4 - 5 - 8	3.936
- Plurifamiliar en Régimen Libre [R2]	393.665	2 - 3 - 4 - 5 - 8	1.441
- Unifamiliar V.P.O. (Régimen General([R3]	- - -	3 - 4 - 5 - 8	- - -
- Plurifamiliar V.P.O. (Régimen General) [R3]	- - -	2 - 3 - 4 - 5 - 8	- - -
- Unifamiliar V.P.O. (Régimen Especial) [R4]	83.550	1	1.200
- Plurifamiliar V.P.O. (Régimen Especial) [R4]	111.630	1	589

Fuente: MO, PGOU, 1999: 220. Sector n1 1: Marismas del Odiel; Sector n1 2: Parque Moret; Sector n1 3: La Florida; Sector n1 4: Vista Alegre-Universidad; Sector n1 5: Marismas del Polvorín; Sector n1 8: Seminario. Fuente: MO, PGOU, 1999: 218.

Asimismo, en el transcurso de la redacción del Plan se fueron realizando intervenciones con la finalidad de ir resolviendo algunas cuestiones de vivienda en los sectores de más bajos ingresos. Como se puede observar (cuadro 32), las actuaciones paralelas a la redacción del Plan (MO, PGOU, 1999: 227) y las programadas en SUP, van encaminadas a rehabilitar o urbanizar las zonas de las Marismas del Odiel, donde se localizan las viviendas R4.

Cuadro 32: Ubicación de las distintas tipologías de vivienda.

	1996	1997	1998	1999
VPP	Marismas del Odiel (87)	Marismas del Odiel (72)	Marismas del Odiel (87)	Marismas del Odiel (70)
Autoconstrucción	Marismas del Odiel (40)	Marismas del Odiel (40)	Marismas del Odiel (40)	Marismas del Odiel (40)
Transformación Infravivienda	Cardeñas (29)	Cardeñas (30)	Marismas del Odiel (55)	Marismas del Odiel (65)
VPO R.E en alquiler	Sta. Mª del Pilar (20) La Joya (35)	La Joya (30) P.P. núm. 5 (35)	Cta. El Carnicero (30) Pescaderías (35)	Universidad Vista Alegre (65)

VPO R.E. en venta	Marismas del Odiel (150) PP núm. 8 (100)	Marismas del Odiel (150) PP núm. 8 (125)	Marismas del Odiel (160) Pescadería (140)	Marismas del Odiel (138) Pescadería (212)

Fuente: MI, PGOU, 1999: 246.

Ahora bien, según se refiere en el planeamiento, Este Sector (N1 1: Marismas del Odiel) tiene como finalidad el "realojamiento de la población residente en la zona en la actualidad, integrándola en un conjunto social más amplio, que evite la formación de bolsas de marginación social". Declara como uso obligatorio el Residencial unifamiliar y/o plurifamiliar de protección oficial Régimen Especial y como compatibles el Residencial unifamiliar y/o plurifamiliar de protección oficial Régimen General[603] (MO, PGOU, 1999: 226-229).

Al mismo tiempo, en el PGOU se generan espacios urbanos diferenciados de acuerdo a los ingresos de sus futuros ocupantes. En su mayor parte los planes parciales[604] con uso global residencial recogen como uso compatible el VPO-R3, pero localizan las VPO-R4 en el Sector N 1. A la vez crea barrios destinados a segundas residencias para estratos sociales de mayores ingresos en el PAU N1 1, el cual colinda con el Casco Antiguo, centro donde se localizó tradicionalmente el sector de la población con mayores ingresos, además de contar con un mayor uso mixto y terciario.

Ante estas circunstancias, y como ya se ha apuntado, podemos constatar que en Huelva se siguieron las mismas políticas sociales que fueron descritas por los autores precitados[605]. Pues si bien es cierto que se facilitó la accesibilidad a la vivienda a un sector social con un poder adquisitivo bajo, se le localizo en un mismo espacio a todo su conjunto. Ello a pesar de que, como se reconociera en el propio PGOU, dicho suelo presenta una mala calidad geotécnica y vulnerabilidad ante las inundaciones (MO, PGOU, 1999: 226-230). Además que el asentamiento informal que se encontraba en ese espacio presentaba una alta marginalidad y descuido del entorno, con un alto índice de delincuencia y drogadicción, con zonas de abandono de enseres voluminosos, escombreras, falta de limpieza, presencia de cuadras de animales, etc., (Hernández Aja, A., y otros, 1991; y Calderón Jurado, R., y Guijarro Gómez, A., 1994: 234 y ss.). Por todo ello es posible sostener que con la localización de la

[603] Además de los Usos Terciarios (Dotacional privado y público, especialmente el comercial) y Servicios de infraestructuras y de transporte.
[604] También el PAU N1 1 Ensanche Sur.
[605] Rebolledo Varela, A.L., 1995 y Muñoz Pérez, D., 2013.

VPO en Marismas del Odiel se estaba cumpliendo la normativa, se destinaba suelo para satisfacer la demanda habitacional de aquel sector de la población con menores ingresos, pero no se tuvo en cuenta que se estaba segregando espacialmente a dicho grupo.

De esta manera, a pesar de que podría haberse prescindido de una determinación de semejante naturaleza, y con ello conseguir relocalizar a sus habitantes[606], pues la previsión de suelo urbanizable y de vivienda nueva excedió con diferencia las necesidades de suelo residencial del municipio (véase el epígrafe 7.3.1.3), las viviendas en cuestión fueron emplazadas en dicha área.

Figura 7.46. VPO en Marismas del Odiel[607].

De todo ello se puede colegir que aunque desde el planeamiento de hace un esfuerzo por favorecer el acceso a la vivienda y superar la situación municipal, es claro que perpetua, en alguna medida, la segmentación urbana por grupos sociales. Podemos apreciar que se plantea la consolidación de un

[606] Y con ello poner en práctica una política de integración y cohesión social localizando las VPO en otros sectores de la ciudad, mezclados con las viviendas en régimen general.

[607] Fuente: Agencia de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía. Consejería de Fomento y Vivienda. Junta de Andalucía.
http://www.juntadeandalucia.es/avra/opencms/areas/Rehabilitacion/seleccion_actuaciones_barrios/HuelvaMarismasOdiel.html

asentamiento tradicionalmente de personas con menos poder adquisitivo en las Marismas del Odiel. A pesar de su vulnerabilidad y su localización, así como los problemas económicos que genera su urbanización.

7.3.3.2. Usos dotacionales y equipamientos[608]

Entre otras cosas, la equidad implica el reconocimiento a todos los miembros de la sociedad a acceder a determinados servicios[609] en igualdad de condiciones de la forma más viable y fácil posible. Así, al amparo de los artículos 1, 14, 41 y 43 de la Constitución Española (CE) se establece que los poderes públicos (por supuesto, en dichos poderes se enmarca la Administración Local *ex* artículos 137 y 140 CE) mantendrán un régimen público de Seguridad Social y sanidad para todos los ciudadanos. Cuyo régimen garantice la asistencia y prestaciones suficientes.

De este modo, los equipamientos colectivos juegan un papel fundamental en las garantías a la cohesión social. De una parte, constituyen un instrumento para paliar las desigualdades con la distribución generalizada de los servicios básicos (salud, enseñanza, etc.) y, además, crean un espacio colectivo donde los ciudadanos desarrollan actividades socio-culturales y lúdicas. Con dicha finalidad, la normativa urbanística cumple una función esencial a través de la definición y exigencia de estándares y parámetros mínimos de dotaciones que garantizan un determinado nivel de calidad del entorno a todos los ciudadanos (Hernández Aja, A. (2006: 5).

En tal sentido, en el planeamiento de Huelva se recogen una serie de equipamientos, como Sistemas Generales (SG) o no[610], que se encargan de

[608] Antes de proceder a realizar el diagnóstico del municipio es necesario hacer una aclaración. En el presente apartado se trabaja con mayor precisión con los datos demográficos que en el apartado 7.3.1.3 "Uso residencial". Ello se debe a que en el apartado 7.3.1.3 la Administración goza de mayor libertad a la hora de determinar los usos y cantidades de suelo con respecto a las necesidades municipales. Con lo cual las diferencias o exigencias más importantes están dadas por cuestión de modelo y su fundamento. Para cuya elección la Administración tiene un margen de apreciación importante y puede manejar las cantidades de suelo con mayor libertad, como de hecho hizo, al no existir coherencia entre las necesidades de suelo en relación a las condiciones socio-demográficas y económicas territoriales y las previsiones de desarrollo urbanístico. Sin embargo, en el presente apartado el análisis debe resultar más preciso, pues se abordan cuestiones de estándares que la Administración debe cumplir y para los cuáles resulta esencial un manejo más preciso de los datos. Por lo tanto, más importante que el modelo resultan las cantidades que debe incorporar.

[609] En este ámbito también se reconocen derechos.

[610] Ya que pueden constituir Sistemas Locales. La diferencia radica básicamente en que los Sistemas Generales vienen determinados para cumplir su función a nivel municipal o, al

estructurar la ciudad y satisfacer este tipo de demandas. Sin embargo, es preciso señalar que en el PGOU onubense no se distingue claramente entre Equipamientos que forman parte de los Sistemas Generales y los que forman parte de los Sistemas Locales (SL). No obstante, el elemento de distinción que se utiliza, en el citado instrumento, es el relativo a su destino o uso: docente, sanitario, cultural y deportivo (MI, PGOU, 1999: 190-191 y 247-261)[611]. Situación que genera un cierto grado de inseguridad jurídica e incertidumbre. Toda vez que las dotaciones de suelo (para lo cual se prevén una serie de estándares) dependen de la naturaleza de los Sistemas (Generales o Locales), así como su modo de obtención. De ahí que las dotaciones para cada tipo de Sistema tendrán unos estándares que cumplir o, incluso, ninguno.

En efecto, la legislación estatal que regulaba los estándares urbanísticos, vigente en el transcurso de la redacción del planeamiento en estudio, la Ley 8/1990[612], así como su Texto Refundido, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de Junio, fue declarada inconstitucional por la Sentencia nº 61 del Tribunal Constitucional de 20 de marzo de 1997 (STC 61/1997) y, por tanto, derogada. Según la citada sentencia se producía una invasión, por parte del Estado, del ámbito competencial de las Comunidades Autónomas *ex* artículo 148.1.3ª de la Constitución Española. Como consecuencia, cobra vigor nuevamente el TR LS/76[613]. Hasta que más tarde entra en vigor la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, quedando el TR LS/76 como norma urbanística supletoria[614]. Sin embargo, al declarar la STC 61/1997 la falta de competencia estatal en materia de urbanismo, la Ley del 98 no pudo regular las técnicas urbanísticas, con lo cual no le fue posible determinar los estándares y criterios para regular los usos dotacionales y equipamientos comunitarios. Esto trajo consigo que, en el caso que nos ocupa, los estándares urbanísticos que debía cumplir, con carácter obligatorio, el PGOU de Huelva eran los establecidos por el TR LS/76 (ya que

---

menos, en una parte importante del municipio. Mientras que los sistemas locales sólo están destinados a satisfacer necesidades a nivel del sector donde se inserten. Por tales motivos, los Sistemas Generales son tratados por el PGOU y los Locales, si bien se enuncian en el planeamiento general, se abordan en detalle por los PP.

[611] Los Sistemas Generales de espacios libres como parques (verdes) urbanos o comarcales fueron tratados en el apartado correspondiente a la sostenibilidad ambiental. Y los Sistemas Generales viarios serán tratados en el epígrafe siguiente.

[612] Ley 8/1990, de 25 de Julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo.

[613] Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

[614] Ello ocurrió debido a que en virtud del propio artículo 148.1.3ª CE el estado carece de la facultad para derogar el precitado TR LS/76, por lo tanto, aún permanece vigente.

Andalucía carecía de una normativa que los regulara[615]) y su Reglamento de Planeamiento[616] (RP).

Ahora bien, producto de la falta de una clara distinción entre los Equipamientos que constituyen Sistemas Generales y Sistemas Locales, y de ahí establecer cuáles serían las exigencias (estándares) relativos a cada uno, así como de la ausencia en la determinación de dichas exigencias en correspondencia a los Sistemas Generales en la normativa estatal[617], en nuestro estudio utilizaremos los criterios propuestos en Hernández Aja, A., y otros (2006) para diferenciar ambos tipos de sistemas y precisar sus respectivas dotaciones. Ello con el objetivo de tener como referencia unos mínimos de suelo dotacional que permita satisfacer las demandas de la población onubense.

Antes de dar paso al referido análisis es necesario realizar dos acotaciones. La primera se relaciona con la falta de regulación de los estándares que deberían exigirse para conseguir unos mínimos de suelo para destinar a Equipamientos.

---

[615] Véase la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía. De hecho, la norma urbanística de Andalucía no llega hasta el año 2002 (Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía), tres años después de aprobarse definitivamente el planeamiento de Huelva.

[616] Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

[617] Moreno López, J.L., 1999: 233-234, también pone sobre la mesa el problema del vacío normativo en cuanto a la determinación de estándares urbanísticos para los Sistemas Generales. Situación que lleva, según dicho autor, a que los gestores se despreocupen por analizar si existe o no una verdadera coherencia entre las dotaciones y las características socio-económicas del territorio. Lo cual tiene consecuencias a nivel general, o sea, de estructuración del territorio municipal, dándose incluso el clásico caso de infradotaciones en suelo urbano consolidado que no son reconsideradas por la ausencia de dichos estándares, perpetuando el desequilibrio territorial. Donde el suelo de nueva urbanización cumple con las exigencias y se prevén espacios para equipamientos, mientras que en el suelo consolidado no lo hace. En el mismo sentido puede verse Hernández Aja, A., 2006: 5. Sobre la citada falta de regulación pueden consultarse los artículos 12.2.1 d), 12.2.2d), y 13.2 c) y d) del TR LS/76; y los artículos 25.1d), 25.2.3., 29.1 e), 45 d) y 48.4 del Real Decreto 2159/1978, de 23 de Junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. Todos en relación con el artículo 10 del anexo del propio Reglamento de Planeamiento. Tampoco se reguló dicho particular en el derogado (aunque vigente en el mayor lapso de tiempo en que se redactó el PGOU de Huelva) Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. Ni se reguló en la legislación sectorial competente, véase la norma de rango estatal Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad; y las normas autonómicas: Ley 8/1986, de 6 de mayo, del Servicio Andaluz de Salud; y Ley 2/1998, de 15 de Junio, de Salud de Andalucía. Llama la atención que la literatura jurídica especializada que fue consultada tampoco trate de brindar una solución a tal extremo. Véase por ejemplo: Gutiérrez Colomina, V., 2012; Santos Diez, R., y Castelao Rodríguez, J., 2008; LKS Ingeniería y M+A+S Abogados, 2005; Fernández, T.R., 2004; Sánchez Goyanes, E. (Dir.), 2004 y Moreno López, J.L., 1999.

El ámbito de actuación de la Administración respecto a los Sistemas Generales Sanitarios (hospitales) y Docentes (universidad) quedan sujetos a la valoración de las características socio-económicas de la población y de acuerdo, en todo caso, con la legislación específica sobre la materia[618]. Cuestión que no deja de ser llamativa e inquietante por la propia significación de los servicios de que se trata. Frente a la indeterminación de dichos mínimos y la manera en que el legislador aborda el tema, cabría preguntarse si estaríamos frente a conceptos jurídicos indeterminados o a un caso de discrecionalidad administrativa. Distinción que no es para nada ociosa ni carente de importancia, pues de ella deriva la posibilidad de controlar el actuar de la Administración y velar por una dotación coherente con las necesidades de la población. Pues en un caso y en otro los efectos son distintos y las posibilidades de control también[619]. Y de ahí una mayor o menor libertad de la Administración para tomar decisiones con respecto a las dotaciones de suelo con el fin de satisfacer el interés general.

En caso de tratarse, como a primera vista parece ser, de conceptos jurídicos indeterminados[620], el órgano administrativo no tendría margen a la discrecionalidad. Toda vez que su concreción estaría sujeta a una única solución justa[621]. O sea, habría una única solución a las dotaciones. Pero es preciso señalar que la concreción es realizada en cada caso por la Administración. En ese escenario, podríamos considerar si el suelo existente a tales fines, y también el que se destina en la ordenación, es coherente con las características socio-económicas de la población, verificable de modo cierto y evidente[622]. Sin embargo, la propia norma precitada reconoce un espacio a la discrecionalidad cuando supedita la determinación de las cantidades de suelo a la valoración de la Administración. Por lo tanto, a pesar de no determinarse la cuantía del suelo (magnitud indeterminada), el hecho de quedar sujeta a la apreciación de la Administración hace dudar de que sea un concepto jurídico indeterminado. Circunstancia que lleva a abordar su control de modo completamente distinto. Ya que la discrecionalidad administrativa implica una pluralidad de soluciones legalmente indiferentes (con ciertos límites como la

[618] Véase por ejemplo el artículo 72 TR LS/92 y los artículos precitados del TR LS/76 y RP, así como revísese la normativa de sanidad antes citada.
[619] Sobre este particular pueden verse los apartados 3.3; 3.3.1.6; 3.3.2.3 y 4.1. Es importante destacar que las situaciones que se ponen de relieve en los epígrafes citados guardan un vínculo directo con el problema que se desvela en el presente análisis.
[620] "Características socio-económicas de la población".
[621] García de Enterría, E., y Fernández, T.R., 1974:468 y ss.
[622] García de Enterría, E., 1996:85-86.

proporcionalidad de la decisión, etc.). De ahí que sea cual fuere la determinación de las dotaciones de suelo no podría cuestionarse la decisión en iguales términos. Pues sería facultad de la Administración considerar la oportunidad de dicha decisión. En otras palabras, si la Administración actúa dentro de límites razonables su determinación sería prácticamente incuestionable. En este sentido la doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo viene reiterando que sólo se podría contradecir la decisión de la Administración cuando ésta haya incurrido en error, o al margen de la discrecionalidad, o con alejamiento de los intereses generales, o con desviación de poder; sin tener en cuenta la función social de la propiedad o la estabilidad y la seguridad jurídica[623]. Situación que repercute directamente en nuestro estudio.

Ante este problema no debemos perder de vista un elemento esencial. Existe un mínimo por debajo del cual la prestación del servicio es insuficiente. Así como un máximo, proporcional a la población y su situación socio-económica. Por encima de dicho máximo existiría un sobredimensionamiento de la dotación de suelo para emplazar el equipamiento en cuestión; incurriendo en un uso irracional de un bien escaso como el suelo en contra de lo dispuesto en el artículo 45.2 CE. Dentro de ese rango, la Administración goza de discrecionalidad[624], con lo cual el control sería de oportunidad (vedado, por ejemplo, a los órganos jurisdiccionales). Por tanto, estamos en presencia de un espacio discrecional y no de conceptos jurídicos indeterminados. En dicho terreno a la Administración se le reconoce la discrecionalidad suficiente para destinar suelo a tales fines (ello al amparo de los artículos 25.2 a) Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, en relación con los artículos 12.2.1 d), 12.2.2d), y 13.2 c) y d) del TR LS/76; y los artículos 25.1d), 25.2.3., 29.1 e) y 48.4 del Reglamento de Planeamiento), en el marco de un uso racional del suelo y proporcional a las necesidades colectivas y a las características socio-económicas de la población a quien van dirigidos.

El asunto se complica toda vez que los estándares urbanísticos (entre ellos el que echamos en falta) constituyen un mecanismo de control de la actuación administrativa, estableciendo (en un ámbito reglado, no discrecional) los límites mínimos aludidos. Pero la legislación no establece dichos umbrales. Luego, ¿cómo ejercer el control de la discrecionalidad de la Administración si

[623] A este tenor puede consultarse la Sentencia del Tribunal Supremo núm. 3.705 de 16 de noviembre de 1992.
[624] Véase la doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo, por ejemplo, la Sentencia nº 699, de 20 de marzo de 1991.

se carecen de las herramientas necesarias? En consecuencia, debido a la ausencia de regulación normativa se está afectando el propio control que se debe facilitar[625].

Después de lo explicado, consideramos debidamente justificada la utilización de los parámetros recogidos en Hernández Aja, A., y otros (2006)[626], donde se hace un estudio de los estándares óptimos para cada tipología urbana (residencial, medio y central[627]) en relación con la composición demográfica de la ciudad (población envejecida, sostenible y joven[628]). No obstante, es preciso acotar que en el caso onubense no se cuentan con todos los datos necesarios en referencia a las distintas densidades y distribución geográfica de la población con que contaba la ciudad al momento de redactarse el PGOU. Con lo cual debemos hacer una abstracción, a pesar del error que ello conlleva, y trabajar con una densidad y composición demográfica homogéneas en la urbe. A pesar de ello apreciamos que nuestro análisis puede acercarse a la realidad aunque no sea totalmente exacto.

En cuanto a la segunda de las acotaciones que se mencionaban, es importante tener presente que en el PGOU no se especifican los estudios de localización de los Sistemas Generales y Locales. Tampoco en este trabajo se le puede cuestionar dicha posición al documento que se examina. Ni se abordará dicho tema. Ello responde a los presupuestos de la normativa

---

[625] El trasfondo de este problema ha sido tratado en el apartado 3.3.

[626] Dicho estudio fue editado por el Ministerio de Fomento, realizado en el marco del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid, por encargo de la Dirección General de la Vivienda, la Arquitectura y el Urbanismo del Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente. Y se presenta como un manual sobre el tratamiento de los parámetros dotacionales (Hernández Aja, A., y otros, 2006: 3, 5 y 7).

[627] Según Hernández Aja, A., y otros, 2006: 291, desde la teoría, las tipologías urbanas se definen de la siguiente manera:

- *Tejido central*, denso pero con variedad de actividades, en el que aceptamos que las dotaciones se resuelven en las superficies mínimas imprescindibles, pero donde este servicio estricto se ve compensado con un espacio público animado y complejo.
- *Tejido residencial*, que sería el anverso del anterior, un tejido de baja densidad, en el que los usos complementarios al residencial se reducen al mínimo imprescindible, pero en el que las dotaciones tienen la mayor cantidad de espacio posible.
- *Tejido medio*, es un espacio a medio camino entre los dos anteriores, tanto en densidades como en variedad de actividades y dotaciones. Puede que sea el tejido más ciudadano posible, de forma que sin convertirse en un ‘‘atractor’’ para otras poblaciones tiene niveles de actividad y dotaciones próximos a los óptimos.

[628] Una estructura es envejecida cuando la representación de los mayores de 65 años es mayor o se encuentra en una tendencia no muy lejana a superar a los menores de 15 años. Una población se considera “joven” cuando sus efectivos demográficos menores de 15 años superan en más de 5 puntos a los grupos seniles. Y se considera sostenible cuando una población tipo mantiene su estructura demográfica relativamente estacionaria a lo largo del tiempo (Hernández Aja, A., y otros, 2006: 123).

urbanística, *ex* artículos 11.2, 12.1 b), 12.2.3 del TR LS/76 y 15.1, 17.1, 19.1b), 23.1b), 25.1 d), 25.2, 26.1.2, 30 a) del RP. Según los cuales los Planes Generales Municipales de Ordenación contendrán las determinaciones de carácter general para prever suelo destinado a equipamiento comunitario. Estos instrumentos habrán de definir los sistemas en cuestión con la precisión suficiente para poder permitir un adecuado desarrollo del planeamiento a través de los Planes Parciales (PP). De ahí que sean, a tenor de los artículos 13.1.2 c) y d) TR LS/76 y 43, 45.1 d) y e) del RP, los Planes Parciales los que tengan por objeto desarrollar detalladamente una parte del ámbito territorial municipal, previa ordenación del municipio por el Plan General. En consecuencia, es con los PP que se ordenan en detalle los sectores, así como se determina la localización de los centros culturales y docentes, emplazamientos reservados para templos, centros asistenciales y sanitarios y demás servicios de interés público y social (ello en referencia a los Sistemas Locales). Por tales razones, como el presente trabajo tiene como finalidad el análisis del PGOU, el examen se limita al estudio de la suficiencia de las dotaciones de acuerdo a los parámetros anteriormente apuntados. La localización de cada uno de estos equipamientos es objetivo de los PP, excepto de los Sistemas Generales que son abordados en detalle por los Planes Especiales [art. 12 b) en relación con el 17.2 TR LS/76 y 76.2 a)].

Hechas las aclaraciones pertinentes, debemos explicar que en el estudio que nos ocupa necesitamos hacer un análisis de la estructura demográfica onubense y ponerla en relación con la tipología urbana que predomina en la ciudad. De este modo se puede determinar la capacidad del municipio para brindar servicios a su población, así como poder satisfacer la demanda que debería incrementarse por el ligero crecimiento demográfico que se proyectaba[629].

No obstante, no todos los habitantes del municipio utilizan todos los servicios, ni los que hacen uso de ellos lo hacen a la vez. Por tales razones, las necesidades de suelo se prevén de acuerdo a la demanda potencial y teórica. La demanda potencial es asociada a dos supuestos. Uno, cuando se trata de

[629] Consideramos necesario reiterar que en el desarrollo de nuestra investigación no contamos con todos los datos necesarios sobre las distintas densidades y la distribución geográfica de la población con que contaba la ciudad al momento de redactarse el PGOU. Sin embargo, consideramos que el mencionado contratiempo no inhabilita el trabajo. Ya que la relación exacta entre tipologías, estructura demográfica y distribución geográfica de la población y grupos de edades se necesita, sobre todo, para los estudios de localización de los equipamientos por sectores. Extremo al que no avanzaremos. Pues, como se puntualizó, dichos emplazamientos son objetivo de los PP y Planes Especiales.

equipamientos de carácter general, ésta se identifica con toda la población residente en el lugar donde se localiza el equipamiento. Y cuando las dotaciones van destinadas a colectivos específicos, la demanda potencial se refiere a los efectivos poblacionales existentes en los diferentes grupos (de edad por ejemplo) a que va dirigido el servicio. Para el primer supuesto tomemos como referencia un hospital (equipamiento general). La demanda potencial se considera a partir de la totalidad de la población que puede hacer uso de dicho servicio. En el segundo de los casos, puede relacionarse con equipamientos destinados a la tercera edad. Por tanto, la demanda potencial estaría constituida por las personas mayores de 65 años. Con lo cual, si se trata de una población envejecida necesitaría mayores dotaciones de suelo destinado a estos fines que si se tratara de una población joven. En cambio, si se hablara de escuelas primarias, entonces en una población envejecida se necesitarían menores cantidades de suelo destinado a este tipo de equipamientos. Mientras que la demanda teórica se determina mediante la aplicación de porcentajes teóricos a la demanda potencial. Para ello se consideran los criterios y recomendaciones fijados por las reglamentaciones sectoriales, las características de la estructura demográfica y socioeconómica de la población, el comportamiento social y las prácticas culturales dominantes en el uso de las dotaciones colectivas. Por ejemplo, la demanda teórica de centros de día sería un 20% de ancianos/as de edades comprendidas entre los 65 y 75 años y un 30% de mayores de 75 años (Hernández Aja, A., y otros, 2006: 280).

A) Diagnóstico sobre el estado territorial de Huelva

Después de abordar algunos presupuestos teóricos indispensables para efectuar el análisis de la presente variable pasamos a su estudio. Con la finalidad de conocer las necesidades de suelo dotacional en el PGOU (MI, 1999: 261-262) se realiza el siguiente examen:

En relación a los centros docentes distribuidos por las distintas zonas de la ciudad se tenían (MI, PGOU, 1999: 252 y ss.):

- *Enseñanza obligatoria (primaria y secundaria)*.

Cuadro 33: Centros públicos

Colegio	Localización	Superficie de parcela (m^2)
La Alquería	La Alquería	624
XII de Octubre	Barriada de San Sebastián	9.240
Pilar Martínez Cruz		8.240
Virgen del Pilar		9.000
José Regidor	Polígono San Sebastián y Viaplana	6.360
Reyes Católicos		8.480
Andalucía	Barriada del Torrejón	9.760
Onuba		8.640
Arias Montano	Barriada de La Orden	9.040
Giner de los Ríos		11.640
Marismas del Odiel		6.040
Tres Carabelas		11.050
Martín Alonso Pinzón		10.620
Doñana		
Nacional de Prácticas	-	2.640
15 de Junio	Barriada Príncipe Juan Carlos	11.240
3 de Agosto	Barriada del Higueral	5.240
García Lorca	La Morana	8.360
José Oliva	Molino de la Vega	8.440
Juan Ramón Jiménez	Barriada de Pérez Cubillas	3.045
Juvenal de Vega	Barriada de Los Rosales	4.120
Los Rosales		8.840
Al Andalus		2.720
Manuel Siurot	Barriada de Las Colonias	3.640
Roque Barcia		1.160
Odón Betanzos	Barriada Huerta Mena	5.360
San Fernando		4.400
Príncipe de España	Barriada del Carmen	6.320

Quinto Centenario	Barriada de Santa Marta	7.425
Tartessos	Barriada Tartessos	6.120
Vázquez Díaz	Barriada La Navidad	2.720
Sagrada Familia	Junto a la Escuela de Enfermería	39.780
Total		240.304

Elaboración propia. Fuente: MI, PGOU, 1999: 252 y ss.

- *Bachillerato y Formación Profesional*

Cuadro 34: BUP Públicos[630]

Instituto Nacional de Bachillerato	Localización	Superficie de parcela (m²)
La Orden	Barriada de Santa Marta	7.400
Alonso Sánchez	Avenida de Manuel Siurot	5.680
Alto Conquero		8.920
La Rábida		11.760
Diego Guzmán y Quesada	Avenida de Pío XII	7.440
José Caballero	Barriada de los Rosales	7.200
Bachillerato Pablo Neruda	Polígono de Zafra	10.897
Total		59.297

Elaboración propia. Fuente: MI, PGOU, 1999: 252 y ss.

Cuadro 35: Centros de Formación Profesional (FP) Públicos

Instituto de Formación Profesional	Localización	Superficie de parcela (m²)
Santa Marta. Las Marismas.	Polígonos de Torrejón y Santa Marta	14.725
Vista Alegre	Polígono de Vista Alegre	16.480
San Sebastián	Avenidas de Pío XII y Andalucía	7.430

[630] Bachillerato Unificado Polivalente.

Instituto Politécnico de Formación Profesional	Avenida de Manuel Siurot	21.280
Total		59.915

Elaboración propia. Fuente: MI, PGOU, 1999: 252 y ss.

Para el cálculo de las necesidades de equipamientos se procedió a aplicar los estándares (m² por habitante[631]) a la población existente y se consultó a las diversas administraciones[632]. Además de poner dichos estándares en relación con la renta per cápita de Huelva, la densidad de población, los diferentes estratos obtenidos de la pirámide de población y, por último, la población total (MI, PGOU, 1999: 261-262).

Según se recoge en el Plan (MI, PGOU, 1999: 266-267), en relación al Equipamiento docente se detectan los siguientes déficits:

- Centros de Educación Obligatoria……75.000 m²
- Centros de Bachillerato Unificado Polivalente……..26.000 m²
- Centros de Formación Profesional……..10.000 m²

Total……..……111.000 m²

- A su vez, en el uso docente se distinguen, debido a su importancia por su carácter de Sistema General, el suelo destinado a la Universidad de Huelva, que se dota de las siguientes instalaciones (MI, PGOU, 1999: 267-268):

Cuadro 36: Uso docente universitario.

Sede del Rectorado en La Merced	3.343 m²
Campus Cantero Cuadrado	5.910 m²
Campus del Carmen	160.387 m²
Edificio en Miguel de Unamuno	6.150 m²
Total	175.790 m²

Elaboración propia. Fuente: MI, PGOU, 1999: 267-268

Al prever una prestación de servicios de alcance provincial hasta 2003, en el planeamiento se determinaron unas necesidades de suelo de 134.382 m².

[631] Es importante señalar que los estándares que se utilizan en el PGOU están dados por la relación m^2s/habitante, mientras que en nuestro trabajo hemos utilizado m^2s/viviendas. Situación que no genera problemas porque la relación es equivalente al prever 3,4 hab/viv.

[632] En dicho texto no se dice qué estándares mínimos u óptimos (m^2s) se aplicarían ni cuáles administraciones se consultaron.

Pero, en el citado documento, se plantea que desde un punto de vista del diseño de la Universidad, un campus universitario de 15.000 alumnos precisaría de unos 450.000 m², considerando un estándar medio de 30 m² por alumno. Es ésta última cifra la que consideran atinada. Por lo tanto, si la dotación óptima que se considera en el Plan es de 450.000 m², y ya se contaba con 175.790 m², entonces se contempla un déficit de 274.210 m² (MI, PGOU, 1999: 267).

Equipamiento sanitario

Según se explica en el Plan la clasificación de los centros sanitarios se realiza teniendo en cuenta los criterios recogidos en las Instituciones andaluzas de Salud (MI, PGOU, 1999: 268-269).

Así, se contaría con Equipamiento Sanitario:

- Hospitalario
- Ambulatorio
- Consultorios o Centros de Salud

- *Hospitalario*

Por su parte, como Sistema General (SG) de equipamiento sanitario existen los siguientes hospitales (MI, PGOU, 1999: 190-191 y 258-259):

- Hospital Juan Ramón Jiménez: localizado en la Ronda Norte de la ciudad, con acceso desde la Avenida de las Adoratrices. De superficie construida de 70.000 m² y con un número de camas de 634.
- Hospital Infanta Elena: localizado entre la A-49 y la N-431 con acceso al mismo desde esta última vía. De una superficie construida de 24.100 m² y con un número de camas de 360.
- Hospital Vázquez Díaz: localizado en la confluencia de la A-49 con la Ronda Noroeste de la ciudad. Con una superficie construida de 15.200 m² y con un número de camas de 180.

Ello arrojaría un total de 109.300 m². El ámbito de cobertura de estas instalaciones es el de la zona sur de la provincia, brindando servicios a los municipios más poblados, absorbiendo el 70% de la demanda provincial, mientras que el 30% restante se cubriría con el Hospital de Riotinto.

En el planeamiento (MI, PGOU, 1999: 268-269), las necesidades de camas que se obtienen son de 3.150, de las que 1.120 corresponden a Huelva capital. Sin embargo, en el propio documento se alude a una consulta a la

Consejería de Salud, la cual, sostuvo que la oferta de plazas hospitalarias era suficiente.

- *Centros sanitarios (Consultorios o Centros de Salud) y Ambulatorios.*

Estos equipamientos tienen un ámbito de cobertura local (Sistemas Locales), y presentaban unas dotaciones de (MI, PGOU, 1999: 269):

Cuadro 37: Centros de salud, Huelva.

	Localización	Superficie (m²)
Centros de Salud	La Orden	647
	El Torrejón	633
	Molino de la Vega	1.225
	Los Rosales	2.175
Total		4.680

Figura 7.47. Localización de los Hospitales de Huelva

De izquierda a derecha (edificaciones etiquetadas): Hospital Juan Ramón Jiménez, Hospital Vázquez Díaz y Hospital Infanta Elena. Elaboración propia. Fuente: Esri, DigitalGlobe, GeoEye, Earthstar Geographics, CNES/Airbus DS, USDA, USGS, AEX, Getmapping, Aerogrid, IGN, IGP, swisstopo, and the GIS User Community; Esri, HERE, DeLorme, MapmyIndia, © OpenStreetMap contributors, and the GIS user community.

Ambulatorios	Superficie (m²)
Residencia Manuel Lois	31.000
Casa del Mar	1.750
Virgen de la Cinta	4.491
Plaza de Houston (Isla Chica)	311
Total	37.552

Estos equipamientos prestan servicios a nivel de barrio o sectores. Las necesidades se circunscriben a 8 centros sanitarios, y se cifran en unos 5.000 m² de suelo (MI, PGOU, 1999: 269).

Equipamiento asistencial

Con respecto al Equipamiento asistencial municipal (MI, PGOU, 1999: 248):

- *Atención a ancianos*

- Asilo de Huelva: localizado en la Avenida de las Adoratrices, en una parcela de 48.320 m².
- Residencia destinada a pensionistas: se localiza en La Orden, parcela de 7.240 m².

Total: 55.560 m².

- *Centros de día*[633]:

- Centro Municipal Cristina Pinedo
- Centro Municipal del Lazareto
- Centro Municipal La Orden
- Centro Municipal del Torrejón
- Hogar del Pensionista

En referencia a este tipo de equipamiento podemos observar que, desde el PGOU (MI, PGOU, 1999: 261-271), se calcularon las necesidades siguientes:

- Residencia de ancianos: se ha considerado que Huelva, en su condición de centro comarcal, podría absorber el 20% de las necesidades provinciales. Por tanto, se estiman unas necesidades de superficie de 70.380 m², en unidades

[633] En el Plan no aparece la ubicación, dimensiones ni capacidad de estos centros.

recomendadas de unos 3.500 m² para unas 150 plazas, y se detecta un déficit de unos 15.000 m².

- *Guarderías.*

Según el PGOU (MI, PGOU, 1999: 248) existen diversas instalaciones de este tipo (diez en total), localizándose, las de carácter público, en la Avenida de Santa Marta, Roque Barcia y Carretera de Gibraleón. No obstante, existen otras privadas ligadas a instituciones religiosas y laicas.

De acuerdo a estos equipamientos (MI, PGOU, 1999: 265) se evalúan unas necesidades globales de suelo para guarderías de 13.582 m², detectándose un déficit de unos 5.000 m².

Equipamiento cultural

Ahora bien, el Plan, en relación al Equipamiento cultural, distingue por su importancia, la Casa Colón[634], asentada sobre el antiguo Hotel Victoria. Además se cuenta con el Museo Provincial de Arqueología y Pintura[635] localizado en la Alameda Sundheim y el Gran Teatro[636] (MI, PGOU, 1999: 191 y 259). Otros centros socioculturales son: la Biblioteca Pública de la Avenida Martín Alonso Pinzón (Gran Vía), superficie edificada de 440 m², con cuatro plantas y ático. También, existen los siguientes edificios y/o locales (MI, PGOU, 1999: 259):

- Biblioteca Antonio Machado.
- Biblioteca Miguel Hernández.
- Biblioteca de la Avda. Pío XII, en el Polideportivo de Andrés Estrada.
- Biblioteca Juan Ramón Jiménez.

En el planeamiento no aparecen las dimensiones de ninguna de las cuatro instalaciones. Ante la inexistencia de los datos que nos permitieran conocer si los equipamientos culturales eran suficientes para satisfacer la demanda de la población onubense, así como aquella que debería satisfacer con su potencial crecimiento, nos vemos imposibilitados a emitir un criterio al respecto.

[634] En el planeamiento no aparecen los metros edificados como regula el artículo 10 del Anexo del RP (norma que regula éste particular). Las dimensiones que se recogen son las relativas a la parcela, 17.567 m^2.

[635] En el PGOU aparecen las dimensiones de la parcela, 2.900 m^2, pero no los metros construidos, como establece el artículo 10 del Anexo del RP.

[636] Se encuentra en la misma situación que los anteriores, la parcela cuenta con 850 m^2.

También se encontraban los archivos provincial y municipal[637] y la Sala de Congresos localizada en el complejo de la Casa Colón. (MI, PGOU, 1999: 259).

- Centros y Asociaciones Culturales: se estima una necesidad global de 6.500 m² construidos.
- Bibliotecas: las necesidades se estiman en 6.300 m²
- Salas de Espectáculos[638]: las necesidades se estiman en 30.000 m² construidos.

Equipamiento deportivo

- *Como SG de equipamiento deportivo (MI, PGOU, 1999: 191 y 247-261):*

Cuadro 38: SG de equipamiento deportivo.

Centro	Localización	Dimensiones (m²)
Ciudad Deportiva	Avenida de Manuel Siurot (El Conquero)	37.280
Club Náutico de Huelva	Punta del Sebo	1.235
Estadio Colombino	Huerta Mena y Viaplana (Isla Chica)	22.640 m²
Total		61.155

Elaboración propia. Fuente: MI, PGOU, 1999: 191 y 247-261.

- *Además se cuenta con los siguientes centros deportivos (SL) (MI, PGOU, 1999: 249-251):*

Cuadro 39: SL equipamiento deportivo.

Polideportivo	Localización	Dimensiones (m²)
Andrés Estrada	Avenida Pío XII	9.080
Las Américas	calle Galaroza	9.800
Santa Marta	Santa Marta	11.280
Total		30.160

Elaboración propia. Fuente: MI, PGOU, 1999: 249-251.

[637] En el PGOU no se hace referencia a sus respectivas dimensiones.
[638] Se incluyen salas de cine, conciertos, teatros y Salas de Exposiciones y Conferencias de titularidad pública.

A dichos centros hay que agregar otras instalaciones deportivas que se encuentran dispersas en distintas barriadas. Entre ellas existen pistas polideportivas descubiertas no ligadas a centros docentes. Por ejemplo en Molino de la Vega, Las Colonias, Matadero, Los Rosales, Torrejón[639], etc. Fuera del perímetro urbano se localiza el campo de fútbol de La Orden "Ramón López", apoyado en la ronda exterior de la ciudad, con una superficie ocupada de 39.240 m² (MI, PGOU, 1999: 249-251).

De acuerdo al número y localización de los equipamientos, desde el PGOU (MI, PGOU, 1999: 261-271) se calcularon las necesidades siguientes:

- Conjunto Polideportivo: se estiman unas necesidades de 105.000 m², detectándose un déficit de unos 60.000 m².
- Pistas polideportivas: se prevé una necesidad de 22.000 m².
- Campos al aire libre: se evalúan unas necesidades de 127.000 m², precisándose unos 50.000 m² para este uso.

Total: 132.000 m².

A partir de los datos aportados por el planeamiento, tomando en cuenta las exigencias de la normativa urbanística[640] (mínimo 8 m^{2s}/viv) y de acuerdo a las estimaciones previamente realizadas[641], se obtienen unas necesidades de 349.272 m^2s para equipamiento deportivo. En el momento en que se redactaba el Plan existían aproximadamente 130.555 m^2s destinados a este tipo de equipamiento. Es importante destacar que en realidad existía un número mayor, sin embargo, al no aportarse los datos estos no pudieron ser incorporados a las cifras calculadas. Por tanto, si tomamos en consideración que la norma exigía a Huelva unos mínimos de 349.272 m^2, a los que les restamos los 130.555 m^2 existentes, eso arroja un déficit de 218.717 m^2. Desde luego, dicho número es sólo aproximado, pues también había una serie de centros que no fueron contabilizados por falta de datos. En cuanto a su localización es de señalar que están distribuidos por la ciudad, excepto por las zonas de las Marismas del Odiel, pero es preciso recordar que esta zona era de asentamientos informales.

[639] En el PGOU no se recogen las dimensiones de estos centros.
[640] Artículo 10 del Anexo del RP.
[641] Comprenden las viviendas existentes más las previstas de acuerdo a las necesidades de Huelva, las cuales suman un total de 43.659 viviendas. Véase el epígrafe 7.3.1.3 B).

Servicios de interés público y social:

Sobre los equipamientos de este tipo de servicios, se contaba con (MI, PGOU, 1999: 260-261):

Servicio	Superficie (m²)
- Cementerio	88.469
- Comisarias: La Policía Nacional y La Policía Local	sin datos
- Correos:	
• Avenida de Italia	1.967
• Avenida de Italia	500
• Avenida de Diego Morón	98
• Estación de FFCC	442
• Avenida de Palomeque	800
- Juzgados: Palacio de Justicia	1.260
- Parque de bomberos	2401
- Transportes urbanos (instalaciones)	14.200
- Instituciones:	
• Penitenciaría	13.400
• Albergue juvenil	2.000
Total	125.537

De acuerdo al número y localización de los equipamientos, desde el PGOU (MI, PGOU, 1999: 261-271) se calcularon las necesidades siguientes:

Servicios Públicos de la Administración.

Servicios	Superficie (m²)
- Cementerios	301.000
- Comisarías	36.000
- Juzgados	12.000[642]
- Correos	11.500
- Bomberos	8.000
Total	368.500

Hasta ahora se han mostrado las cifras de los déficits dotacionales en Huelva de acuerdo al planeamiento. En lo adelante se mostrará el proceso de análisis y los criterios que nos permitirán contrastar la información aportada en

[642] Metros construidos.

el PGOU. Para realizar los cálculos sobre las necesidades de suelo en el Plan General onubense vamos a utilizar, como ya se ha hecho referencia con anterioridad, los parámetros recogidos en Hernández Aja, A., y otros (2006) para poblaciones, como en el caso de Huelva, sostenibles y tejido medio[643]. En cuyo texto, a la hora de determinar los parámetros, ya se incorporaron los cálculos de densidad, estructura demográfica, demanda potencial y teórica, etc.

En cuanto a la clasificación de la estructura demográfica como sostenible, el tejido como medio, y sus correspondientes dimensiones de suelo destinados a dotaciones, realizamos el siguiente estudio.

En el examen utilizamos como referencia los datos del Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía (IECA) entre los años 1991 y 2001[644]. Y partimos de que la población de Huelva se mantuvo estable durante el período señalado (de hecho, el municipio perdió 263 habitantes). Dato que difiere de la información que aparece registrada en el PGOU (MI, 1999: 262) donde se realiza el cálculo de las necesidades del municipio con un aumento poblacional hasta las 146.045 personas como población real. Situación que llama la atención, pues dicha cifra contrasta con la del IECA que registró un comportamiento demográfico distinto. Según el Cuadro 10 (MI, PGOU, 1999: 103) en 1991 la población de Huelva era de 141.750 habitantes, si a ello le sumamos el crecimiento previsto de 600 personas por año (MI, PGOU, 1999: 101), y suponiendo que el análisis correspondiente se realizo en 1995[645], entonces se habría tenido como base 144.150 habitantes, lo que se aleja de la realidad onubense y de las 146.045 personas que se toman como referencia en el planeamiento[646].

Ante tales imprecisiones debemos realizar nuestro análisis a partir de los datos del IECA, los cuáles presentan una mayor coherencia con la situación

[643] De acuerdo a las densidades del SUP y SUNP de Huelva el tejido predominante y también promedio es el residencial. Sin embargo, tras sumar una proyección de 14.910 unidades nuevas sumadas a las 38.524 existentes en el suelo urbano consolidado, el tejido pasa a ser de tipo medio. Podría pensarse que, en vez de desarrollar el análisis como lo hemos realizado, habría sido más conveniente ir sector por sector (tanto de SUP, como de SUNP, y también de cada espacio abordado en SUNC) y determinarse las dotaciones de suelo destinado a Equipamiento para cada uno en particular. Estudio que arrojaría un resultado mucho más preciso. No obstante, ante este argumento es preciso recordar que ese trabajo es propio de los PP, no de los Planes Generales, que determinan las cantidades globales. En el ámbito de la planificación, ante algún desajuste entre las citadas dimensiones la Administración podría corregirlas en los PP, siempre que no infrinja los estándares dispuestos legalmente.

[644] Véase el cuadro 7.

[645] Se toma como referencia el año 1995 porque en ese año se presentó el documento del Avance del planeamiento. Por lo tanto, se encontraba realizado el diagnóstico del territorio. Al respecto puede verse MI, PGOU, 1999: 373.

[646] Existe una diferencia de 1.895 personas.

municipal. Dado el escenario descrito tomamos como referente los 142.547 habitantes que aparecen como población del municipio Huelva en el Censo de Población de 1991[647]. A dicha cifra se le suman los 600 habitantes por año proyectados en el PGOU, ello arroja un resultado de 144.947 personas, población que debió tener Huelva en 1995 según el IECA y las proyecciones de crecimiento[648]. Sin embargo, si bien es cierto que la población de Huelva debió rondar ese número para el año 1995, lo que debió recogerse en el diagnóstico, las necesidades de suelo a destinar a dotaciones deben incorporar, a la satisfacción de la demanda de la población existente, el incremento de la demanda según el crecimiento demográfico proyectado. Con lo cual debemos sumar a las cifras expuestas (142.547 habitantes en el año 1991) las que se prevén (600 por año) para el período posterior a la aprobación del PGOU[649]. Por lo tanto, al momento de redactarse y aprobarse el planeamiento se debió consultar y corregir las cifras de población para poder determinar las necesidades de suelo. Así las cosas, y como la población onubense se mantuvo estable, hagamos la abstracción de acuerdo a los datos aportados[650] y consideremos una población real de 142.547 habitantes. A ello se le añade 600 habitantes por año para evitar que un imprevisto aumento de la población haga insuficiente la dotación de suelo para equipamientos. Tal suma a realizar para un período de 8 años (comprende los 4 años correspondientes al SUP y 4 al SUNP), y obtenemos una cifra de 147.347 habitantes. En virtud de los cuales se debió dotar de suelo para equipamiento al municipio.

Ahora bien, ante estos datos también debemos poner atención en el reajuste de la distribución de los grupos de edad. A este fin presentamos el siguiente cuadro:

---

[647] Ver Evolución histórica de la población de Andalucía, Instituto de Estadística de Andalucía.

[648] Ahora bien, en términos más reales, según el Padrón Municipal de Habitantes recogido en la página del IECA, la población del municipio en 1996 era de 140.675 personas. Consulta realizada el 29-01-2016. Véase http://www.juntadeandalucia.es/institutodeestadisticaycartografia/iea/resultadosConsulta.jsp?CodOper=6&codConsulta=24090

[649] Es llamativo que durante la redacción del PGOU no se consultaran los datos demográficos en tiempo real. Pues si bien es cierto que los censos de población se realizan cada 10 años (1991, el otro no se realizaría hasta el 2001, siendo imposible su consulta) era viable consultar los datos del Padrón y comprobar si las proyecciones de crecimiento demográfico se confirmaban. De hecho, según la información del Padrón la población de la capital onubense se contrajo en el año 1998 (139.991) y 1999 (140.583) con respecto a 1996 (140.675 personas).

[650] Recuérdese que según el IECA y el Padrón en la década del noventa no hubo crecimiento demográfico en el municipio.

Cuadro 40: Distribución de los grupos de edad en Huelva capital, Censo de 2001.

Edad (años)	Población (hab.)	Total de población menor de 15 años (hab., y %)	
00-04	7.357		
05-09	7.390		
10-14	8.317	23.064	16,2%
15-19	10.263	Población entre 15 y 65 años	
20-24	12.993		
25-29	13.175		
30-34	12.108		
35-39	11.009		
40-44	10.293		
45-49	8.986		
50-54	8.394		
55-59	7.465		
60-64	5.924	Total de población mayor de 65 años (hab., y %)	
65-69	6.242		
70-74	4.975		
75-79	3.611		
80-84	2.210		
85 y +	1.572		
Total de habitantes	142.284	18.610	13%

Elaboración propia. Fuente: Censo de Población y Viviendas, 2001. Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía.

Cuadro 41: Distribución de los grupos de edad en Huelva capital según el Padrón de habitantes.

Grupos de edad (años)	1996		1998		1999	
	Habitantes	Porcentaje	Habitantes	Porcentaje	Habitantes	Porcentaje
00-15	28.344	20,1%	26.324	18,8%	25.159	17,8%
16-64	96.151	68,4%	96.547	69%	97.517	69,5%
65 y +	16.181	11,5%	17.120	12,2%	17.907	12,7%
Total	140.675	100%	139.991	100%	140.583	100%

Elaboración propia. Fuente: Padrón Municipal de Habitantes. Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía.

Cuadro 42: Comparación de los porcentajes que describen la composición demográfica[651] de la población onubense.

	Censo 1991	Censo 2001	Padrón 1996	Padrón 1998	Padrón 1999
% de Población menor de 15 años	22,3%	16,2%	20,1%	18,8%	17,8%
% de Población mayor de 65 años	10,5%	13%	11,5%	12,2%	12,7%

Elaboración propia. Fuente: Padrón Municipal de Habitantes. Censo de Población y Viviendas, 1991 y 2001. Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía.

Como se puede observar en los cuadros precedentes la población onubense manifestaba una tendencia al envejecimiento. Donde el total de la población se mantenía estable. Sin embargo, mientras la menor de 15 años disminuía, la mayor de 65 aumentaba. Situación que repercute directamente en la determinación de las necesidades de suelo dotacional.

Por lo tanto, para realizar los cálculos sobre la suficiencia del suelo existente en el municipio y sus necesidades (en caso de que las hubiera), partimos de una población de 142.547 habitantes, y una proyección de crecimiento para los 8 años posteriores a la aprobación del Plan que eleva el número hasta los 147.347 habitantes. Ello en el marco de una población sostenible, pues los grupos de edad infantiles poseen un peso porcentual superior al 15% de la población. Aunque existe una clara tendencia al envejecimiento, incrementándose cada año el porcentaje de la población senil sobre la población total[652].

No obstante, la composición demográfica no es el único elemento importante a tener en cuenta para el cálculo de las necesidades de suelo dotacional. También es fundamental la tipología urbana y la relación entre ambas. En este sentido reiteramos que no se cuentan con todos los datos necesarios para determinar las distintas densidades y tipologías urbanas con que contaba la ciudad al momento de redactarse el PGOU. Por tal motivo utilizaremos una tipología y composición demográfica homogénea (la misma para todos los sectores de la ciudad). Decisión que es coherente con las determinaciones generales del Plan. Toda vez que la distribución y localización concreta de los Equipamientos por barrios y sectores, relacionando densidad poblacional, composición demográfica, y tipo de tejido, es objeto de los PP.

[651] Envejecida, sostenible o joven.
[652] Sobre este particular puede consultarse Hernández Aja, A., 2006: 123.

Cuadro 43: Densidades en correspondencia con los distintos tejidos urbanos.

Tejido	Densidad (viv/ha)	Rango densidades (viv/ha)
Residencial	46,3	40 - 50
Medio	71,4	65 - 75
Central	94	90 - 100

Fuente: Cuadro 183 Hernández Aja, A. (2006: 253).

De acuerdo al examen realizado en el apartado 7.3.1.3 “Uso residencial”, en Huelva existían, al momento de redactarse el PGOU, un total de 38.524 viviendas. Nuestro estudio arrojó unas necesidades de 5.135 nuevas unidades, lo cual suma un total de 43.659 viviendas. Por tanto, si tenemos en cuenta el área considerada al interior del perímetro urbano con uso residencial, más los núcleos de La Ribera y La Alquería, se estima un total de 883 ha. Ello arroja una densidad de viviendas por hectárea de 49,4. Luego, dicha densidad es característica del tejido residencial.

Cuadro 44: Densidades de viviendas, Huelva.

Núcleos urbanos	**Área (ha)**	**Viviendas existentes**	**Densidad (viv/ha)**	**Necesidades de Viviendas nuevas**	**Viviendas existentes, y nuevas necesarias**	**Nueva densidad (viv/ha)**	**Viviendas proyectadas**	**Viviendas existentes, y proyectadas**	**Densidad resultante (viv/ha)**
Huelva (ciudad)	873,75								
La Alquería	4,49.								
La Ribera	5,36								
Total	883	38.524	43,6	5.135	43.659	49,4	14.910	53.434	60,5

Elaboración propia. Fuente: PGOU, 1999

Ahora bien, como las previsiones de suelo con uso residencial no se hicieron de acuerdo a las necesidades del municipio, sino de acuerdo a un urbanismo de oferta, en el cual se previó la construcción de 14.910 nuevas viviendas (comprendidas en SU, SUP y SUNP) el número total de unidades aumenta hasta la cifra de 53.434. Con una densidad de 60,5 viv/ha se configura un tejido urbano medio al que le corresponden, teóricamente, 32,56

m^2s/viv[653]. Por tanto, el total de suelo destinado a equipamientos debería haber sido 1.427.649 m^2s o 142,76 ha. Como se puede observar, al elevar el número de viviendas la cantidad de suelo dotacional facilita una mayor mezcla entre el uso residencial y el terciario (equipamientos, comercio, etc). Esto se produce debido la demanda que se genera de bienes y servicios. Con lo cual se favorece una mayor utilización del uso mixto y la consolidación de subcentros que reequilibren la ciudad. Sin embargo, en el caso de Huelva esa posibilidad, como vimos en el apartado 7.3.1.4 B), no fue aprovechada en toda su magnitud.

Cuadro 45: Dotaciones de suelo para Equipamientos en Huelva. Tejido: medio. Población: sostenible.

Equipamiento	Parámetros óptimos (SG y SL[654])		PGOU[655]				
			Parámetros		Existente	Déficit	Total
	m^2s/hab	m^2s/viv	m^2s/hab	m^2s/viv	m^2s	m^2s	m^2s
Bienestar social[656]	3,213	9,640	0,60	1,66	69.142	20.000	89.142
Cultural	**2,431**	**7,293**	**S/D[657]**	**S/D**	**S/D**	**42.800**	**S/D**
Deportivo	0,985	2,955	D/I[658]	S/D	130.555[659]	132.000	S/D
Educativo	**0,483**	**1,449**	**6,24**	**17,22**	**535.306**	**385.210**	**920.516**
Sanitario	0,468	1,403	1,06	2,92	151.532	5.000	156.532
Servicios Básicos	**3,275**	**9,825**	**3,35**	**9,24**	**125.537**	**368.500**	**494.037**
Total equipamientos	10,855	32,564	D/I	D/I	D/I	953.510	D/I

Elaboración propia. Fuente: MI, PGOU, 1999. Cuadro 245: Tejido medio, Población sostenible, Hernández Aja, A. (2006: 326).

De acuerdo a lo expuesto con anterioridad, la comparación que aparece en el cuadro (entre los parámetros óptimos y las dotaciones en suelo

[653] Véase Hernández Aja, A., 2006: 326.
[654] Sistemas Generales y Sistemas Locales. Es muy importante destacar que estos parámetros óptimos cumplen con las prescripciones legales.
[655] Los cálculos se hicieron en base a la proyección de 53.434 viviendas que recoge el Plan.
[656] Incluye Equipamientos para la tercera edad y guarderías.
[657] Sin datos.
[658] Datos insuficientes.
[659] En el PGOU no se aportan los datos de las superficies de algunas instalaciones.

onubense) se hizo en base a una población de 147.347 habitantes[660], y así determinar los m^2s/hab correspondientes. Y de una previsión de viviendas nuevas de 14.910 unidades, elevando la cifra hasta las 53.434[661], operación que permite obtener los m^2s/viv[662]. Es fácil percatarse que no existe coherencia entre las determinaciones de suelo para los distintos Equipamientos en el PGOU de Huelva. En los estándares óptimos que se aportan existe una proporción de 1 a 3 para cada tipo de Equipamiento. Donde las dotaciones previstas según los m^2s/hab son triplicadas por las de m^2s/viv. Ello se debe a que se prevé un índice de hacinamiento de 3 hab/viv. Con lo cual es posible determinar desde cualquier perspectiva cuáles serían los criterios para satisfacer las necesidades de suelo. Pero, en el caso del PGOU, no observamos el mismo comportamiento. Para que eso fuera viable debería haberse establecido una proporción de 1 a 3,4 en el Plan. Ya que por cada m^2s/hab corresponderían 3,4 m^2s/viv, al preverse un índice de hacinamiento de 3,4 hab/viv. Cuya relación, como a simple vista se puede observar, no existe.

De acuerdo a los datos extraídos del IECA y el planeamiento, sobre la población existente y las proyecciones de crecimiento demográfico para el período comprendido por el Plan para el desarrollo del SUP y el SUNP, se obtiene una población total de 147.347 habitantes. A las cuales deben satisfacer las dotaciones de suelo previstas en el PGOU, con unos parámetros dotaciones óptimos totales de 10,855 m^2s/hab que habrían significado 1.598.714 m^2s para uso dotacional. Los cuales, de haberse correlacionado de modo satisfactorio con el índice de hacinamiento previsto y su equivalente número de viviendas (43.337) también habrían arrojado un total de 1.598.714 m^2s.

[660] 142.547 habitantes existentes durante la redacción del PGOU más una proyección de crecimiento, para los 8 años posteriores a la aprobación del Plan, que eleva el número hasta las 147.347 personas que serían beneficiarias de los servicios que se recogen.
[661] Número de viviendas incoherente con las características del territorio, pero cuya proyección debe conjugarse con la dotación de servicios.
[662] Para ello dividimos los m^2s totales previstos en el Plan entre la población y las viviendas respectivamente.

Cuadro 46: Aplicación del parámetro óptimo m^2s/hab a las condiciones de Huelva[663].

Habitantes	Índice de hacinamiento	Viviendas	Parámetro óptimo (SG y SL)	Parámetro óptimo aplicado
			m^2s/hab	m^2s/viv
			10,85	36,89
147.347	3,4	43.337	1.598.714	1.598.714

Elaboración propia. Fuente: MI, PGOU, 1999. Cuadro 245: Tejido medio, Población sostenible, Hernández Aja, A. (2006: 326).

Ahora bien, si se quisiera desglosar cada estándar para cada equipamiento y así determinar los m^2s/viv correspondientes de modo individual, sólo sería necesario multiplicar el óptimo de cada equipamiento correspondiente a los m^2s/hab por 3,4. De tal manera que se mantenga la proporción entre los m^2s/hab y los m^2s/viv. Cuya ratio viene dada por el índice de hacinamiento. Por lo tanto, el desglose quedaría de la siguiente manera:

Cuadro 47: Suelo para Equipamientos en Huelva aplicando las dotaciones óptimas m^2s/hab. Tejido: medio. Población: sostenible.

Equipamiento	Parámetros óptimos (SG y SL)		PGOU			
			Parámetros óptimos posibles		Parámetros aplicados	
	m^2s/hab	m^2s/viv	m^2s/hab	m^2s/viv	m^2s/hab	m^2s/viv
Bienestar social[664]	3,213	9,640	3,213	10,92	0,60	1,66
Cultural	**2,431**	**7,293**	**2,431**	**8,26**	**S/D**	**S/D**
Deportivo	0,985	2,955	0,985	3,34	D/I	S/D
Educativo	**0,483**	**1,449**	**0,483**	**1,64**	**6,24**	**17,22**
Sanitario	0,468	1,403	0,468	1,59	1,06	2,92
Servicios Básicos	**3,275**	**9,825**	**3,275**	**11,13**	**3,35**	**9,24**
Total equipamientos	10,855	32,564	10,855	36,88[665]	D/I	D/I

Elaboración propia. Fuente: MI, PGOU, 1999. Cuadro 245: Tejido medio, Población sostenible, Hernández Aja, A. (2006: 326).

[663] Con este cuadro se obtiene el óptimo de m^2s/viv de Huelva.
[664] Incluye Equipamientos para la tercera edad y guarderías.
[665] La diferencia entre 36,88 del cálculo del presente cuadro y 36,89 del anterior se debe al tratamiento de los decimales.

La situación descrita en los cuadros anteriores evidencia una falta total de correspondencia entre las proyecciones de crecimiento demográfico, las proyecciones de vivienda nueva, el índice de hacinamiento y las dotaciones de suelo para Equipamiento. Además que la incoherencia de los criterios establecidos en el Plan es palpable al apreciar que en unos casos coinciden relativamente varias dotaciones con los óptimos, mientras que en otros las cifras de suelo son notablemente mayores o menores. A los problemas comentados se suma, en algunos casos, la ausencia de datos y, en otros, su aportación parcial. Hecho que obstaculiza de sobremanera cualquier estudio sobre el tema.

De otro lado y, como apuntes finales, puede observarse que los centros sanitarios se encuentran polarizados en los centros tradicionales y en los espacios de nueva urbanización localizados en la ronda exterior. Respecto a este tema podría suponerse, ya que no se aclara e el texto del PGOU, que se debió a la disponibilidad de suelo en el momento de emplazar los centros hospitalarios. Sin embargo, no debe pasarse por alto que Huelva era una ciudad dispersa (véase la figura 7.23) con grandes espacios no edificados, por ende, la justificación de la escasez de terrenos no guarda relación con aquella realidad territorial. A lo que debe añadirse el hecho de que en las zonas de Marismas del Odiel no se encontraba ningún centro de este tipo. También presentaban carencias la barriada de la Hispanidad, una de las zonas socialmente vulnerables de Huelva (ver figura 7.26). En concreto, de los ocho sectores que define el Plan para su desarrollo, el sector Marismas del Odiel no presentaba este tipo de servicios (lo cual puede entenderse pues resultaba un asentamiento informal), así sus habitantes debían desplazarse hasta el centro ubicado en Molino de la Vega. El sector Parque Moret tampoco lo presentaba, produciéndose los desplazamientos hasta el centro Adoratrices o El Torrejón. En la misma situación se encontraban los barrios localizados ambos lados de la Avenida Andalucía en el tramo entre Avenida Pío XII y Avenida de Honduras (no obstante, la población residente en ambos extremos podía acceder a los dos últimos centros citados), presentando las zonas comentadas las mayores deficiencias en de este tipo de equipamiento.

Según se recoge en el Plan, el uso dotacional en la ciudad onubense era insuficiente. En cuanto a los usos dotacionales tenemos que, de acuerdo a la trascendencia social de dichos equipamientos, las deficiencias en estos provocan resultados dañosos en el desarrollo social, provocando efectos

indirectos, por ejemplo en la economía: favoreciendo bajos rendimientos productivos por acceso difícil a los servicios de salud o a la educación (insuficiencia del número de centros educativos y sobrepoblación de los existentes, lo que conlleva a deficiencias formativas); o debido a la falta de guarderías (en el caso de las familias de rentas bajas) se obliga a uno de los progenitores a permanecer al cuidado de los hijos –generalmente la mujer- afectando la economía doméstica y la incorporación de la mujer al mercado laboral. Así como limita, al no contar con los ingresos de ambos conyugues, el poder adquisitivo de la pareja y por tanto restringe su acceso al mercado inmobiliario. Ello trae consigo que estas familias puedan figurar como núcleos de bajos ingresos y necesiten acceder al sector de las viviendas de protección pública para conseguir satisfacer sus necesidades habitacionales.

También es preciso apuntar que el proceso de diagnóstico, de acuerdo a los problemas señalados anteriormente, fue deficiente y no recogió de modo satisfactorio los problemas que presentaba la urbe en la década de los 90.

B) Disposiciones relativas a la ordenación urbanística

Según el propio PGOU, al momento de su redacción, en Huelva existían grandes déficits dotacionales, a los que hubo que agregar aquellos respectivos a la demanda generada por su condición de centro provincial. Estas carencias implican no sólo la designación de suelo a usos dotacionales, también requerían fuertes inversiones en infraestructuras. Dicho escenario, en el marco de una débil dinámica demográfica y económica, se mostraba bastante complejo (MO, PGOU, 1999: 19-20). Sobre todo si a ello se le suma que para resolver tal cuestión se proyecta destinar una cantidad de suelo considerable, con el problema agregado de su gestión, pues este tipo de uso por lo general no es lucrativo y podría generar una afectación patrimonial a los titulares de los terrenos.

La distribución que se hace desde el planeamiento sobre la cantidad y localización de este uso podemos encontrarla en el siguiente cuadro:

Cuadro 48: Usos globales dotacionales en las áreas de desarrollo urbano de Huelva.

Usos dotacionales (ha)					
SU		**SUP**		**SUNP**	
Huelva	54,24	Marismas del Odiel Sector n1 1 (Residencial)	-	Ensanche Sur PAU n1 1 (Residencial y Terciario).	22,50
Punta del Sebo	16,58 (a)	Parque Moret Sector n1 2 (Residencial)	-		
Carretera de Sevilla	-	La Florida Sector n1 3 (Residencial)	11,76	Laderas y Huertos del Conquero PAU n1 2 (Sistema General de Espacios Libres).	-
La Alquería	-	Vistalegre-Universidad Sector n1 4 (Residencial)	18,08		
La Ribera	-	Marismas del Polvorín Sector n1 5 (Residencial e industrial)	-	San Antonio-Montijo PAU n1 3 (Industrial y Terciario).	66,25
Polígono Fortíz	-	Venta Álvarez Sector n1 6 (Industrial y Terciario)	-		
Peguerillas	-	Ronda Exterior Sector n1 7 (Terciario)	4,46	La Alquería PAU n1 4 (Industrial).	-
		Seminario Sector n1 8 (Residencial)	-		
Total	70,82		34,30		88,75

a): No incluye las 435,5 ha de la zona de vertido de los fosfoyesos, recuperada por la Agencia de Medio Ambiente. Elaboración Propia. Fuente: MO, PGOU, 1999: 46, 47, 252.

De acuerdo al diagnóstico, en Huelva se preveían unas necesidades de suelo para uso dotacional estimadas en 101,923[666] ha, proyectadas para el año 2003, para cubrirlas se destinan las siguientes cantidades:

SU…….70, 82 ha

SUP…..34,30 ha

Cuya sumatoria arroja un total de 105,12 ha.

No obstante, se reservan 193,87 ha para el total del suelo dotacional que incluyen 88,75 ha en SUNP. Por ende, una previsión de suelo dotacional que

[666] Según el análisis que presentamos en el apartado anterior, los déficits de suelo fueron cifrados en 953.510 (95, 351 ha) de m^2s. Cantidad que difiere de las 101,923 ha aquí señaladas. Esa diferencia se debe a que en nuestro estudio prescindimos de algunos usos dotacionales como los destinados a usos religiosos, abastecimiento de agua, electricidad, Centrales Telefónicas, Penitenciarías, etc., con la finalidad de simplificar el trabajo. En lo adelante utilizaremos las cifras que se aportan en éste apartado.

excede las previsiones en 91,947 ha, un 190,21% del total previsto para satisfacer las carencias territoriales.

Como notas importantes se han de señalar varias cuestiones. La cantidad de suelo destinada a estos usos se hace en el marco de una sobreestimación del crecimiento poblacional de Huelva y una previsión de suelo residencial muy superior a las necesidades del municipio. Y su consecuencia es la desproporción entre las características territoriales y las dotaciones en cantidades superiores a las insuficiencias. Por lo tanto, de inicio se reservarían unos montos que excederían claramente las potencialidades urbanísticas de la ciudad. No obstante, en el PGOU se fue más allá y casi se duplicó una cifra que ya era desproporcionada.

También debemos tener en cuenta que una proyección de población excesiva trae consigo una inversión infraestructural superior a la necesaria, repercutiendo negativamente en la economía pública local (MO, PGOU, 1999: 20). Y este tipo de situaciones termina implicando un traslado de las actuaciones urbanísticas al ámbito particular y una mayor desregulación del mercado, así como una posible repercusión negativa para el principio o valor igualdad. Además, si se parte de una designación desproporcionada de este uso, ello repercutirá en el aumento del precio final del suelo. Debido a que las respectivas áreas de reparto tendrán que asumir mayores cargas.

A ello es preciso agregar que en la distribución de suelos dotacionales recogida en el cuadro anterior se hace patente una segregación por partida doble. De una parte, como se pudo comprobar en el apartado 7.3.3.1. B), el Sector n1 1, Marismas del Odiel, con Uso Global Residencial, fue el lugar al que se destinó la localización de las viviendas de protección oficial. Lo cual ya en sí es una manera de segregar a una parte de la población por cuestiones de renta. Pero en ese mismo espacio no fue previsto (a pesar de un claro sobredimensionamiento del suelo dotacional en el total del municipio) suelo para Equipamientos.

Como consecuencia de lo expuesto, podemos sostener que en el planeamiento, nuevamente, se hace una utilización de los usos mayor de lo necesario. Política que discurre en sentido opuesto al artículo 45.2 CE que veda el uso irracional del suelo.

7.3.3.3. Conectividad

A) Diagnóstico sobre el estado territorial de Huelva

Huelva, en su condición de capital provincial es considerada un centro subregional y el municipio principal de su ámbito funcional. Además, es un centro comercial y administrativo y, por tanto, soporte de actividades de carácter supramunicipal. En ese sentido, según el planeamiento, la ciudad se encuentra bien conectada a nivel de carreteras con su ámbito de influencia y regional en general. Por ende, presenta buenas conexiones con la zona más occidental del arco costero y también con los municipios localizados "tierra adentro" (San Juan del Puerto, Gibraleón y Trigueros). Ahora bien, la intensificación de la dinámica económica generada en los municipios del arco litoral, y su relación con la capital, precisan de mejoras y nuevas infraestructuras viarias. De otro lado, la ciudad presenta una red viaria en buen estado. No obstante, su conexión con la parte más oriental es más deficiente. Y, según el propio PGOU de 1999, debido a las expectativas de desarrollo del Puerto, de trasladar el mayor volumen de sus actividades al Puerto Exterior y desarrollar allí un puerto industrial asentado en Palos de la Frontera, dicha estrategia requeriría una nueva vía, la que podría aprovecharse para conectar los núcleos de Palos y Moguer con Huelva Capital (MI, PGOU, 1999: 59-60, 143, 145 y 321).

Descripción: Red viaria urbana

Según aparece descrito en el planeamiento (MI, PGOU, 1999: 165) el sistema viario de la ciudad se basa en una ronda perimetral que, por el Noroeste y Noreste, conecta las carreteras a Gibraleón, A-49 y N-431 de Huelva a Sevilla. Su función fundamental es el desvío del tránsito interlocal, a la vez que distribuye el acceso a diversas áreas y barriadas de la ciudad. Además tenemos "el Paseo Marítimo de Marismas del Odiel, en continuación por la Vía de Nueva Formación en Zafra, Avda. de Hispanoamérica y Francisco Montenegro". Y "por el Este, con una Vía de Nueva Formación, paralela a Tráfico Pesado y colindante con el Sistema Ferroviario, para conectar con el paso elevado, continuación del anterior, hasta alcanzar el actual nudo donde confluyen la Avda. de Cádiz, Manuel de Falla y Tráfico Pesado" (MI, PGOU, 1999: 187).

En la parte central de la ronda se encuentra la Avenida Andalucía, dirección Suroeste-Noreste, como continuación de la A-49 y eje vertebrador del sistema local. A partir de esta última surgen una serie de transversales que conectan las diversas barriadas de Huelva. No obstante, en la parte Noroeste, debido a la existencia de los cabezos la estructura viaria es más débil y en algunos tramos inexistente. "La Avenida de Andalucía, atravesando el Polígono de San Sebastián, continúa a través del Casco Antiguo, apoyado en un sistema viario formado por Pablo Rada, Méndez Núñez y Marina, reformado en sus alineaciones anteriores, hasta alcanzar la Plaza XII de Octubre, en donde se produce la confluencia de dos vías históricas de Huelva, las Avenidas de Italia y de Alemania, continuación de las conexiones de la ciudad con Sevilla (Nacional 431) y la de la ciudad con Gibraleón (Nacional 443)" (MI, PGOU, 1999: 165).

Asimismo, desde el Plan se manifiesta que:

> "La formalización del nuevo puente sobre el Odiel ha supuesto para la ciudad el solucionar el problema de tráfico que el mismo genera, debiendo realizar costosas inversiones para la resolución de los accesos al mismo y la necesidad, urgente, de establecer una vía alternativa a la actual (Merced, Buenos Aires, Fray Junípero Serra, Magallanes) para conectar la Ronda por su lado Oeste con la Avenida de Andalucía y la zona Este de la ciudad. Las dificultades topográficas que existen en la zona obligarán a un análisis detallado de las opciones posibles" (MI, 1999: 188-189).

Según describe el PGOU (MI, 1999: 165-167) la ciudad se encuentra estructurada por diversas vías primarias:

> "a - Sistema viario desde Plaza XII de Octubre hasta la Orden, eje que estructura la parte de la ciudad baja que se desarrolla entre las Marismas del Odiel y la formación de Cabezos que se desarrollan en las laderas del Conquero.
>
> b - Sistema viario desarrollado al SE de la ciudad estructurado por una serie de vías paralelas al nuevo eje y formadas por: Palomeque y su continuación en Pablo Ruíz Picasso donde finaliza; Avda. Muñoz de Vargas, antigua vía de acceso a la ciudad como continuación de la N-431 y Tráfico Pesado por sus bordes Noroeste y Sureste; y, Roque Barcia, Pío XII y c/ Honduras, por sus límites Suroeste y Noreste.
>
> c - Un área desestructurada en la que coexisten Usos y Actividades rurales y urbanos, con algunas zonas con un nivel de ordenación menos

caótico. Se desarrolla a lo largo de la Avenida de las Adoratrices, siendo en esta zona de la ciudad donde el sistema viario, por inexistente, no cumple la función estructurante que en el resto de la ciudad tiene.

Este área se ordena a lo largo de la Avenida de Manuel Siurot, que funciona como borde superior de la ciudad alta, no existiendo por esta zona ninguna conexión con la ciudad baja, salvo en sus dos extremos, Cuesta del Carnicero y Subida a la Cinta.

d.- El Casco Antiguo, estructurado con un sistema viario tradicional de ciudad con manzana cerrada, apoyándose, aun hoy en día, en los dos viarios perimetrales formados por Avda. de Italia y de Alemania, y con uno central que es la continuación de Avda. de Andalucía hasta XII de Octubre.

Interiormente, la Gran Vía y la calle San José funcionan como apoyos al trazado perimetral, siendo los elementos esenciales de conexión del Casco con áreas externas al mismo".

También tenemos como parte esencial de la red viaria:

"Interior al perímetro urbano, se incluyen dentro de este Sistema el Nuevo Eje, hasta su conexión con la calle San Sebastián y dos transversales formadas por las vías que, desde el Paseo Marítimo al Noroeste hasta la Ronda Noreste, atraviesan la ciudad" (MI, PGOU, 1999: 187-188).

Sin embargo, según se recoge en la Memoria de Información (PGOU, 1999: 268) "no existe una conexión lógica entre el Puente sobre el Río Odiel y la A-49, ya que la utilización del tramo Oeste de la Ronda exterior, presenta enormes dificultades".

Descripción: Red de carreteras

Sobre este Sistema General tenemos[667] (MI, PGOU, 1999: 187):

Red estatal:

Autopista A-49.....15 km

Nacional 431 Tramo San Juan del Puerto-Huelva.....7,4 Km

Tramo Huelva-Gibraleón.....7,2 Km

Red Provincial…….....10,9 Km

[667] Según la Memoria de Información, PGOU, 1999: 285-286, la Ley 25/1988 de 29 de Julio de Carreteras, publicada en el B.O.E. nº 182 de 30/07/88, es la norma que regula este particular. En el documento no se cita el articulado específico.

Descripción: red Ferroviaria

En relación a la situación ferroviaria de Huelva, en el Plan se recoge que no existía ningún programa que pretendiera modificar el trazado de la vía, a pesar de que el recorrido Huelva-Sevilla impedía la utilización óptima de las redes de alta velocidad y fuera ineficiente (MI, PGOU, 1999: 60). Las instalaciones portuarias y la vía férrea vinculada a su actividad han funcionado como una barrera a la extensión de la ciudad hacia el sur[668]. Esas circunstancias fueron reproducidas por la red viaria formada por el Sur por Miss Whitney y Avenida de Italia, y por el Oeste por la Avenida de Alemania y Cristóbal Colón. Por su parte, el trazado ferroviario que comunicaba la ciudad de Huelva con Zafra ha sido más permeable o flexible. Ya que ha permitido que se fuera estructurando esta parte de la ciudad definiendo barriadas que se mantienen aún hoy en día (MI, PGOU, 1999: 164-165).

Es importante tener en cuenta que el transporte ferroviario ha perdido importancia en la ciudad, lo que se manifiesta en el cierre de la línea Huelva-Ayamonte (1987), la permanente crisis de la línea Huelva-Zafra y la pérdida de importancia de la línea Huelva-Sevilla (Jurado Almonte, J.M., 2006). Situación que trae como consecuencia la falta de financiación de cualquier tipo de inversión para remodelar la red ferroviaria onubense. Para el momento de la redacción del Plan, este sistema sólo ocupaba el frente Sur y Sureste de la ciudad, con un ramal a las industrias químicas de la Punta del Sebo y su prolongación al Polígono Industrial del Puerto Exterior. Asimismo, desde el PGOU se considera que la localización de Huelva-Mercancías en la zona Este de la ciudad no genera contradicciones con el modelo territorial. Y se estimaba que el sistema ferroviario era adecuado, a excepción del emplazamiento de la terminal de pasajeros que la consideraron incompatible para el desarrollo urbano de la ciudad (MI, PGOU, 1999: 189).

Descripción: Puerto

Según recoge el PGOU (MI, 1999: 189-190) la Ley 27/92 de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, de 24 de Noviembre, establecía que los terrenos incluidos dentro de las áreas de servicio de los Puertos debían ser clasificados como Sistemas Generales de Equipamiento a desarrollar en

[668] Uno de los objetivos del PAU n1 1 Ensanche Sur es revertir esa situación y llevar la ciudad más allá de los límites impuestos por el ferrocarril.

Planes Especiales[669]. Ello implicaba un área ascendente a 7.107.300 m², un 72% del total disponible por parte del Puerto de Huelva. Cuya superficie, dentro del término municipal, ascendía a:

- Polígono Pesquero Norte, Astilleros, Cuartos..... 306.250 m²
- Terrenos en Zafra, Jardines Muelle..... 143.750 m²
- Muelle de Levante..... 131.250 m²
- Transición en Recinto Colombino..... 118.750 m²
- Polígono Punta del Sebo.....2.875.000 m²
- Marismas del Pinar.....4.962.500 m²
- Tramo 1 Parque Natural Marismas Odiel..... 850.000 m²
- Tramo 2 Parque Natural Marismas Odiel.....1.337.500 m²
- Tramo 3 Parque Natural Marismas Odiel.....2.662.500 m²

Total……..... 13.389.500 m²

Ahora bien, parte de los terrenos presentaban usos diferentes a los portuarios, entre ellos los de las Marismas del Pinar, recuperados por la Agencia del Medio Ambiente como parque para la ciudad. Así como los terrenos incluidos dentro del Parque Natural de Marismas del Odiel -de acuerdo con la Ley 1/91 de la Comunidad Autónoma- y los de la Punta del Sebo que mantenían un uso industrial. De esta manera, desde el Plan, no se les considera área de servicio del Puerto de Huelva. En consecuencia, dentro del término municipal, los terrenos vinculados al puerto serían (MI, PGOU, 1999: 190):

- Pol. Pesquero Norte, Astilleros, Cuartos……..... 306.250 m²
- Jardines del Muelle..... 31.250 m²
- Muelle de Levante..... 131.250 m²

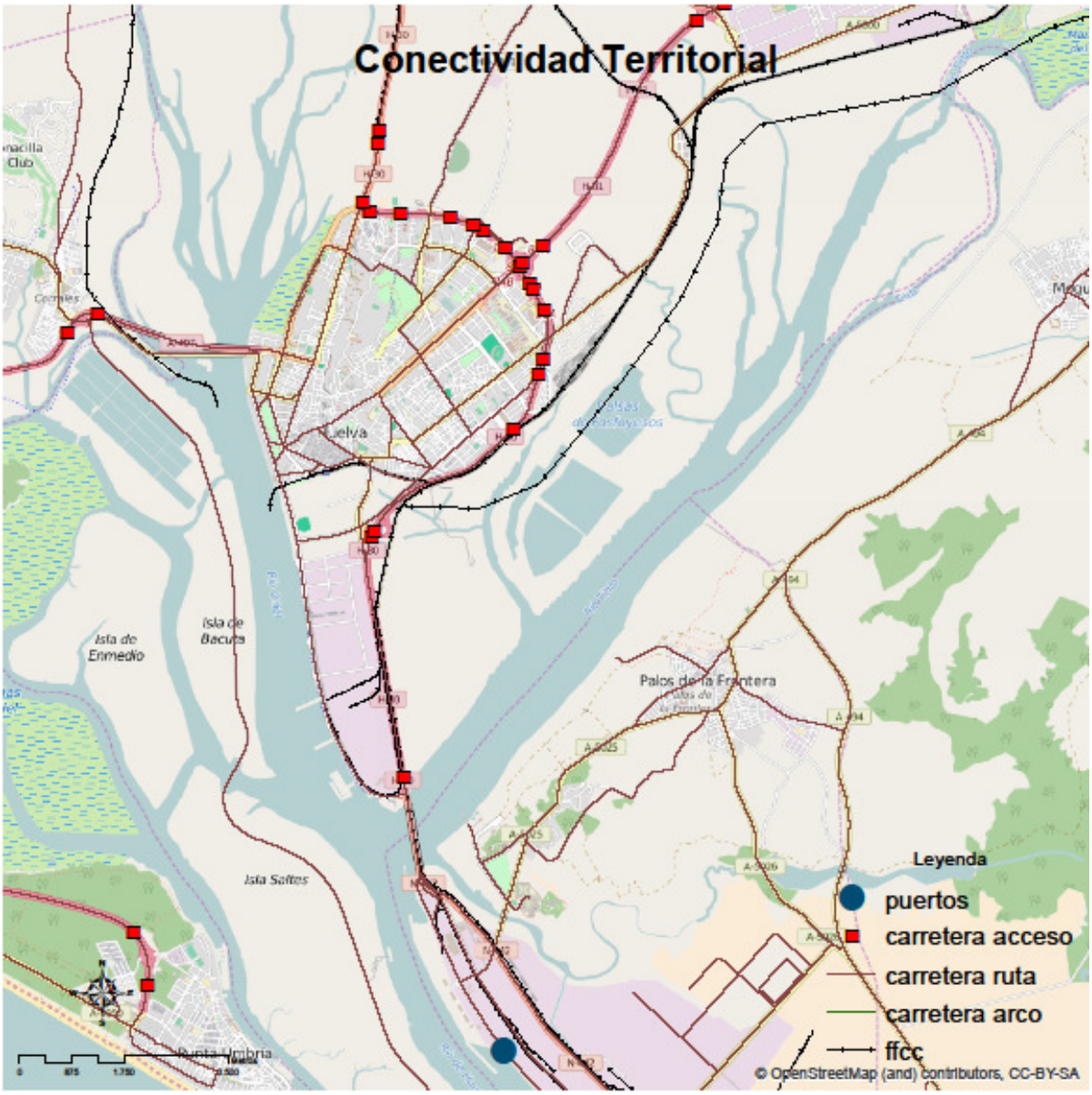
Total..... 468.750 m²

Es importante hacer notar que las redes de conectividad supramunicipales no son objeto de intervención por el planeamiento municipal ya que trascienden los intereses locales. Por tales motivos, dichas infraestructuras son previstas de acuerdo a los criterios manejados por órganos competentes superiores. Ya sean autonómicos o estatales. Así, las infraestructuras de comunicación de interés estatal serían competencia de la Administración central *ex* artículos 149.1.21 CE. Mientras que aquellas cuyo

[669] El citado documento no refiere el articulado que respalda dicho condicionamiento.

itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma será competencia autonómica (art. 148.1.5. CE).

Figura 7.48. Conectividad territorial de Huelva.



Elaboración propia. Fuente: Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía; Esri España; © OpenStreetMap (and) contributors, CC-BY-SA.

Deficiencias

Desde el planeamiento urbanístico de Huelva se consideraba necesario conectar Rubén Darío-Galaroza, con la Avenida de Cristóbal Colón, ya que eso supondría resolver dos problemas, el primero de ellos entre Avenida de las Adoratrices y Manuel Siurot y el segundo entre ésta vía y Cristóbal Colón. De otro lado, aparece la necesidad de conectar la calle Honduras con el Eje y

continuar este trazado hasta unirlo con la Avenida de Santa Marta, y de este modo lograr unir los dos extremos de la Ronda, desde el Paseo Marítimo hasta la parte posterior de Pérez Cubillas. Asimismo, es necesaria la prolongación de Diego Morón, el paso inferior de la Avenida de Andalucía y su prolongación entre el hipermercado y el recinto de la Universidad para conectar con el nudo que ha de ejecutarse en el cruce de la Nacional 431 con la Ronda Exterior. Además, se consideraba preciso, en ese sector, la continuación de Palomeque, Tariquejo, Pablo Ruiz Picasso de forma que se malle el territorio destinado a soportar nuevas dotaciones y edificaciones residenciales. De acuerdo a todo lo expuesto, se consideró que la red viaria de la ciudad estaba en condiciones aceptables. Según se plantea sólo precisaba de operaciones de mejora en su imagen, incremento de las áreas peatonales de determinadas vías como por ejemplo el Casco Antiguo, Isla Chica, Matadero y Huerto Paco, así como ligar la peatonalización con el uso comercial y dotacional (PGOU, 1999: 269).

De otro lado, la elevada concentración terciaria que presenta el Casco Antiguo y, como consecuencia, su alto nivel de circulación hace difícil la utilización del espacio compartido entre el transporte rodado y los peatones (MI, PGOU, 1999: 73).

Asimismo, no se puede pasar por alto que Huelva al momento de redactarse el Plan era una ciudad polinucleada con espacios vacíos que afectaban el continuo urbano. De ahí que se considerara que la red viaria padeciera ciertos problemas asociados a la dispersión de la ciudad. Toda vez que esta debía interconectar los distintos núcleos. Situación que influía notoriamente en la longitud de vial por habitante y, por tanto, en los costes de su construcción y mantenimiento. Pero, por otra parte, como refiere el propio documento, ello permitía una mayor libertad para trazar los viales en las zonas de interconexión de núcleos o barriadas (PGOU, 1999: 273).

En cuanto a nivel de la ciudad, se estima necesaria la unión de los núcleos dispersos de la urbe con un sistema viario que conserve a la Avenida de Andalucía como columna vertebral. También se aprecia como conveniente la formalización de la ronda perimetral a la ciudad y la conservación del carácter residencial del núcleo englobado dentro de la ronda. Así como, finalizar el mallado viario dentro del perímetro urbano, especialmente en la Ronda Este, la continuación de la Avenida de Palomeque-Pablo Ruiz Picasso, hasta la Ronda, la continuación de la calle Honduras hasta el Eje, continuación de la Avenida de las Flores hasta la Ronda, formalización de dos nuevas

conexiones con la Avenida de Manuel Siurot desde los accesos del Nuevo puente sobre el Odiel y la rotonda del Paseo Marítimo de Marismas del Odiel, finalizar la Ronda Exterior perimetral de la ciudad, dentro del área urbana, con la conexión del Paseo Marítimo con la Avenida de la Raza y ésta con la C-422 de conexión de Huelva con la Rábida y Mazagón (MI, PGOU, 1999: 345-346).

En virtud de la capitalidad y geografía onubense, se prevé la necesidad de mejorar sus conexiones a nivel internacional, nacional, regional y su área de influencia. En ese sentido, la red de autovías Huelva-Sevilla-Madrid-Barcelona-Irún conecta a Huelva con las redes españolas y europeas de alta capacidad. Además que la autovía andaluza oeste-este ha conectado a la ciudad de Huelva con Granada (MI, PGOU, 1999: 355). También se consideran necesarias las conexiones mediante red de alta capacidad con el aeropuerto de Faro, un aeropuerto y/o aeródromo, conexión con el AVE, estación marítima de pasajeros y conexión Málaga/Sevilla/Lisboa mediante autopista. Además, conexión con Mérida y Faro mediante vías de alta capacidad, mantenimiento, mejora y prolongación de la línea ferroviaria Huelva-Zafra, tratamiento ferroviario de cercanías para el trayecto Huelva/Sevilla y conexión con Cádiz por carretera. En relación a su área de influencia inmediata, se considera mejorar el enlace con la Comarca de la Costa, nuevo viaducto sobre el Río Tinto, confección de la Ronda Urbana como vía de alta capacidad, conexión, mediante vías de alta capacidad con Punta Umbría, Gibraleón, San Juan del Puerto y Polígono Nuevo Puerto, y la utilización de la ría como vía de comunicación para el transporte de pasajeros (MI, PGOU, 1999: 344).

La ampliación y mejora del aeropuerto de San Pablo (Sevilla) ha mejorado la accesibilidad a Huelva por vía aérea. No obstante, según se plantea, dicha infraestructura parece insuficiente para estimular el turismo europeo en la Costa de Huelva, pues “en términos de tiempo real, el aeropuerto se encuentra a más distancia de las playas que Sevilla de París, Hamburgo o Londres. El aeropuerto de Faro es una alternativa que mejora algo esta circunstancia sin resolverla del todo” (MI, PGOU, 1999: 356).

De otro lado, también se estudia la instalación de un servicio de canoas rápidas para el transporte de pasajeros, con origen en Huelva y destino Punta Umbría, Puerto, Colón, Mazagón y playa del Espigón. Iniciativa que consideran podría dar una nueva dimensión, estética y funcionalidad a la ciudad, con la finalidad de dotarla de un perfil propio (MI, PGOU, 1999: 357).

Como se ha podido apreciar mediante la exposición del estado territorial en cuanto a su conectividad se refiere, podemos sostener que, sin tener Huelva una conectividad del todo satisfactoria -pues necesita ciertas intervenciones para mejorar la accesibilidad y el desplazamiento de su población y transporte de mercancías- tampoco presenta grandes deficiencias que hagan muy difícil su comunicación con su área de influencia y su entorno autonómico y nacional. Aunque en relación a sus conexiones con el resto de Europa no fueran eficaces.

De otra parte debemos tener en cuenta que la extensión de la red viaria es desproporcionada con respecto al número de habitantes. Sin embargo, ello se debe, o es consecuencia, del propio modelo disperso de la ciudad. Por ello, las afectaciones al medio ambiente ocasionadas por un gasto energético desproporcionado con respecto a las áreas residenciales y productivas, tiene su origen en el emplazamiento entre los núcleos. Situación que tendría otros efectos adversos si la red viaria fuera de menor magnitud en coherencia con la población municipal. Ya que eso afectaría directamente las actividades productivas y los desplazamientos de la población local.

Ahora bien, según Hernández Aja, A. (2006: 326), los parámetros para calcular los espacios destinados a uso viario son los que a continuación se exponen. Así, en base a 147.347 habitantes, y de acuerdo a los datos utilizados en el apartado anterior, tenemos:

Cuadro 49: Suelo destinado a uso viario en Huelva aplicando las dotaciones óptimas m^2s/hab. Tejido: medio. Población: sostenible.

	Parámetros óptimos (SG y SL)		PGOU						
			Parámetros óptimos posibles		Parámetros aplicados		Deficiencias	Superficie total	Total previsible
	m^2s/hab	m^2s/viv	m^2s/hab	m^2s/viv	m^2s/hab	m^2s/viv	m^2s	m^2s	m^2s
Viario	11,733	35,200	11,733	35,200	S/D	S/D	S/D	S/D	1.728.822, 35[670]

Elaboración propia. Fuente: MI, PGOU, 1999. Cuadro 245: Tejido medio, Población sostenible, Hernández Aja, A. (2006: 326).

Como se puede observar, al carecerse de datos en el planeamiento, respecto a las superficies destinadas a este fin, no es posible evaluar cuantitativamente la capacidad del municipio para brindar dicho servicio. Así

[670] 172,88 ha.

como tampoco es posible prever sus necesidades. Podemos conocer cuál sería esa superficie óptima de acuerdo a la población (como de hecho se expresa en el cuadro). También podríamos ponerla en correspondencia con las características de la ciudad para determinar si se necesita dotar de suelo una superficie mayor que la dispuesta por el umbral aportado a los efectos de conectar los núcleos dispersos de modo más eficiente. Pero al carecer de la información necesaria no es posible realizar el análisis correspondiente.

B) Disposiciones relativas a la ordenación urbanística

En el documento específico que en este apartado se examina (MO, PGOU, 1999: 3 y 33-35), se enfoca como punto de partida la situación geográfica de Huelva. De este modo se la ubica en la periferia de la Comunidad Europea, la Península y, en menor medida, de la Comunidad Autónoma a la que pertenece[671]. De ello se desprende la necesidad de dotar al municipio de un sistema de comunicaciones lo suficientemente importante como para paliar dicha situación estructurando debidamente el territorio. En este sentido, en el Plan se recoge que se ha producido una importante mejora en la accesibilidad terrestre de Huelva, desde el centro y norte de la península y la Comunidad Europea. Asimismo, y en referencia a su ámbito geográfico y de influencia, se le localiza en la aglomeración urbana de Huelva, que está constituida por los municipios de Huelva, Palos de la Frontera, Moguer, San Juan del Puerto, Trigueros, Gibraleón, Aljaraque y Punta Umbría[672] (con una población de aproximadamente 200.000 habitantes).

Para mejorar la accesibilidad desde la Comunidad Europea, el centro y norte de la península (MO, PGOU, 1999: 34) se considera importante que Huelva se conecte al servicio del Tren de Alta Velocidad Sevilla-Madrid. Para lo cual se necesita un nuevo trazado ferroviario que permita dichos viajes. De igual manera, se estima necesaria, aunque no se le considera imprescindible, la construcción de un aeropuerto. Y en tanto esa necesidad no se vuelva más acusada contemplan la posibilidad de la construcción de un aeródromo para servicios de aerotaxi, urgencias, usos deportivos, cartográficos, agronómicos,

[671] Situación que influye en su desarrollo, lo cual puede constituir una debilidad del territorio, pues cualquier actividad productiva que se localice en dicho marco deberá incluir altos costes relativos a los desplazamientos, incrementado el precio final del producto y haciéndolo menos competitivo.
[672] Según el Plan también se le denomina “cinturón agroindustrial”, MO, PGOU, 1999: 3.

agrícolas, etc. En relación al transporte marítimo, desde el Plan se valora al puerto como un elemento fundamental para el desarrollo de la ciudad. El cual puede incrementar su actividad con una mejora de las conexiones con el sur de Portugal y Extremadura. Así como con el establecimiento de una estación marítima de Pasajeros.

Otro de los objetivos centrales es profundizar en la integración funcional del territorio, reforzando la centralidad de la capital. Para ello se prevén nuevas infraestructuras como el desdoblamiento de las carreteras Huelva-Gibraleón y Huelva-San Juan, así como un viaducto sobre el río Tinto que conecte la capital con Palos, Moguer, Mazagón y el Puerto Exterior y la ejecución de la continuación de la A-49 hacia Ayamonte y Portugal (MO, PGOU, 1999: 4, 35 y 36). Además, sostiene como criterios y objetivos fundamentales a nivel urbano (MO, PGOU, 1999: 10), consolidar un mallado viario que garantice la conexión de las diferentes áreas de la ciudad, reforzando el eje que constituye la Avenida de Andalucía.

En ese sentido, y según se plantea en el citado documento (MO, PGOU, 1999: 11-12) se prioriza:

- Formalización de la Ronda Este.
- Continuación de la Avenida de Palomeque-Pablo Ruiz Picasso hasta la Ronda.
- Continuación de la calle Honduras hasta el Eje.
- Formalización de una vía posterior a Continente.
- Rediseño de la ronda Oeste.
- Continuación de la Avenida de las Flores hasta la Ronda.
- Formalización de dos conexiones con la Avenida de Manuel Siurot desde los accesos del Nuevo puente sobre el Odiel y la rotonda del Paseo Marítimo de Marismas del Odiel.
- Y finalizar la Ronda Exterior perimetral de la ciudad, dentro del área urbana, con la conexión del Paseo Marítimo con la Avenida de la Raza y esta con la C-422 de conexión de Huelva con la Rábida y Mazagón.

Figura 7.49. Red viaria urbana, Huelva.

Elaboración propia. Fuente: © OpenStreetMap (and) contributors, CC-BY-SA.

En cuanto a lo relacionado con la vía de comunicación marítima, reconocido como Sistema General Portuario, el Plan en su memoria de Ordenación (PGOU, 1999: 38) prevé una serie de actuaciones, de las cuales exponemos sólo las siguientes:

- "Polígono Pesquero Norte: ordenación del viario y la mejora del tratamiento de sus bordes en contacto con la ciudad y la marisma.
- Ordenación de la glorieta Norte como espacio urbano de calidad con función de estancia y mirador a la ría.
- Nuevo acceso al Muelle de Levante por la glorieta Norte.
- Remodelación del área central del Muelle de Levante, el área denominada "Muelle de las Canoas", de forma que aun manteniendo la servidumbre

funcional portuaria (grúas y otros tránsitos) se configure como un espacio urbano, utilizable para el recreo y la estancia de los onubenses y conectado con los jardines del Muelle.

- Apertura de un nuevo acceso al muelle de Levante por el lado Sur del mismo.

- En la zona de transición entre el Muelle de Levante y la Primera Transversal (PAU n1 1) el Ayuntamiento y la Autoridad Portuaria plantean unos objetivos irrenunciables y que podrían resumirse como sigue:

- Ayuntamiento:

a) Creación de una fachada urbana de calidad a la ría dotada de equipamiento náutico deportivo y con usos terciarios, dotacionales y residenciales.

b) Ello implicaba la eliminación de la barrera física que representaba el tramo de la Avenida Francisco Montenegro que une la zona de las transversales y la zona del Muelle de Levante.

- Autoridad Portuaria:

a) Evitar la ruptura de la unidad funcional del Puerto, es decir, el aislamiento funcional del Muelle de Levante".

Además de las actuaciones comentadas, desde el propio documento (MO, PGOU, 1999: 39) se plantean algunas otras:

- "En la zona de "Las Transversales" y de la Punta del Sebo se propone un nuevo eje viario longitudinal que estructure la zona descargando de tránsito la Avenida de Francisco Montenegro, y distribuyendo en peine a ambos lados.

- Esta zona deberá rediseñarse en el Plan Especial y mediante otros instrumentos que lo desarrollen de forma gradual y pragmática, creando áreas libres y verdes, y dotaciones y servicios generales inexistentes.

- Se propone la recuperación de la Ribera del Odiel para el paseo, la estancia y la pesca, desde el Tiro de Pichón al "Monumento a la Fe Descubridora de Colón", mediante la construcción de una escollera y un relleno que permitan la creación de un paseo peatonal arbolado con eucaliptos, que actuarán como filtro visual de las industrias desde el otro lado de la ría. El paseo con tratamiento blando, se completará con una barrera física visual y acústica que lo separe del tráfico de la Avda. Francisco

Montenegro y con la creación de áreas para aparcamientos y la instalación de kioscos para servicios diversos".

En el planeamiento se ha priorizado conseguir conectar la ciudad con su entorno. Para ello se prevé una mejora en la estructuración del territorio a través de una red de carretas que integre su área de influencia, al mismo tiempo que se disponen una serie de intervenciones que buscan descongestionar los nodos más importantes del territorio. Además de conectarla mediante una vía de alta velocidad y proporcionar una mayor conectividad viaria al puerto. Asimismo, se pretende mejorar la accesibilidad dentro del perímetro urbano a través de un mallado total que integre los distintos núcleos en aquel momento dispersos, a la vez que son ocupados los espacios vacios que impedían el continuo urbano. Resulta significativo cómo desde el planeamiento, en virtud de la centralidad de la capital onubense, se busca su integración en el sistema de ciudades del arco atlántico y consolidar su jerarquía funcional. Pero también, se persigue sacar provecho y vincular el Sistema General Portuario al uso terciario y dotacional, al tiempo que se destinan áreas verdes integradas en dicha intervención.

También resulta importante detenerse en un elemento significativo que se aborda en el PGOU. En el citado instrumento se considera cardinal para el desarrollo de Huelva su conexión con el Tren de Alta Velocidad (AVE) Sevilla-Madrid. En este sentido se hacen notar dos cosas. De un lado, la declaración realizada en el Plan no constituye un elemento de peso en las políticas de intervención del planeamiento. Y ello porque, como ya se ha puesto de manifiesto, este tipo de inversiones son de competencia estatal[673]. Con lo cual el PGOU se imposibilitado de llevar a cabo el mencionado objetivo.

De otro lado, no tenemos la completa certeza que una inversión de tal magnitud constituya un elemento positivo para el progreso del municipio y su área de influencia. Es cierto que en muchos casos, sobre todo para las grandes ciudades, la llegada del AVE puede significar un elemento estratégico y generador de sinergias que pueden alcanzar los beneficios de economías de escala (Gutiérrez Puebla, J., 2004: 208-209). Pero en el caso de ciudades medias y pequeñas los beneficios no son tan claros. Sobre todo cuando se encuentran en las cercanías de ciudades de mayor jerarquía, como en el caso

[673] Tampoco serían competencias locales lo relativo a la instalación de un aeropuerto.

de Huelva, las cuales pueden terminar absorbiendo las oportunidades de las más pequeñas y ocasionarles perjuicios para su desarrollo.

De hecho, el mencionado riesgo viene dado porque, como señalan Ramos Melero, R., y Sanz Magallón-Rezusta, G. (2012: 46-47) cuando abordan el tema que se trata, las empresas onubenses tendrían que competir con las empresas sevillanas. El mercado de productos muebles (trasladables) y servicios, no se reduciría a la oferta local, sino que los consumidores, al producirse una reducción de los costes de transporte, tendrían la posibilidad de viajar con mayor facilidad a la ciudad vecina. Y no existe la seguridad de que se capten clientes de la capital andaluza. Con lo cual, en Huelva, puede bajar drásticamente el consumo y, como consecuencia, también el empleo. De esta manera, la economía local puede sufrir un proceso de deslocalización de las actividades empresariales que migrarían buscando las ventajas que ofrece la ciudad vecina. Como refieren los propios autores, la alta velocidad no propicia una reducción del coste del transporte de bienes industriales. Por lo tanto, dichos efectos se producirán en especial en el sector servicios (Ramos Melero, R., y Sanz Magallón-Rezusta, G., 2012: 47). Y no se puede perder de vista que en la ciudad de Huelva el sector servicios presenta el mayor peso económico[674]. Cuyo paliativo estaría dado por una estrategia de desarrollo que permita poner en valor, de modo interrelacionado, las ventajas competitivas de Huelva: gastronomía, valor histórico, costas, etc. O, en una estrategia de cooperación entre ciudades, se lleve a cabo un proyecto que vincule a ambas urbes, ofreciendo un producto que fuese complementario y mucho más rico que el que pueden ofrecer individualmente. De esta forma, podría producirse un aumento del área de mercado potencial de las empresas.

[674] Véanse los epígrafes 7.2.6 y 7.3.1.1.

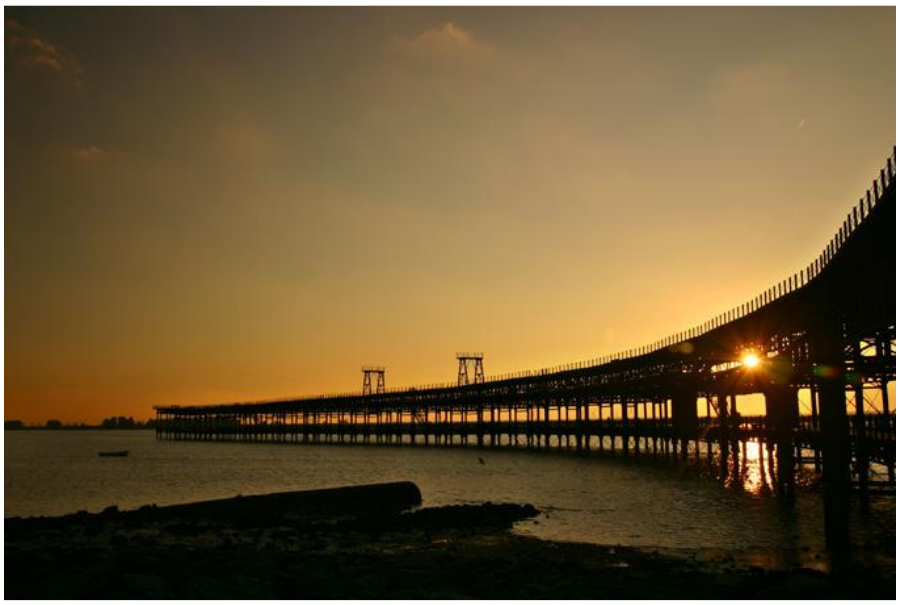
Figuras 7.50, 7.51, 7.52 y 7.53. Museo Muelle de las Carabelas (La Rábida)

Fuente: Fotos del autor.

Figura 7.54. Monumento a la Fe Descubridora

Fuente:http://nosgustanlosviajes.com/5-lugares-imprescindibles-si-visitas-la-provincia-de-huelva/

Figura 7.55. Muelle de Río Tinto Company



Fuente: http://escapadasdefindesemana.net/huelva/

Figuras 7.56 y 7.57. Barrio Reina Victoria (Barrio obrero).

Fuente (ambas figuras):http://www.viajejet.com/barrio-obrero-huelva/

Figuras 7.58 y 7.59. La gastronomía privilegiada de Huelva: la gamba y el Jamón Ibérico.

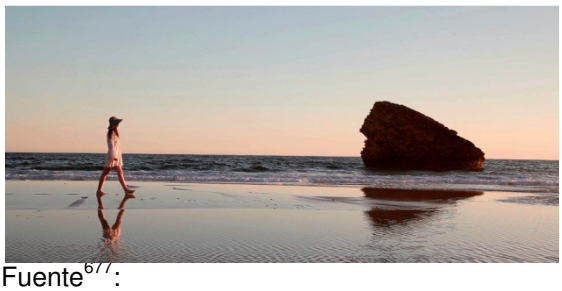
Fuente[675]:

Fuente[676]:

[675] http://www.habloandalu.es/como-cocer-las-gambas-de-huelva/#.VsYR8vnhDIU

[676] http://www.abc.es/20121009/estilo-gastronomia/abci-jamon-jabugo-patrimonio-humanidad-201210091400.html

Figuras 7.60 y 7.61: Playas de Huelva.



Fuente[677]:

Fuente[678]:

Otro de los efectos negativos que podría ocasionar es la disminución de la pernoctación turística en la ciudad y municipios vecinos. No obstante, al tener la posibilidad de trasladarse con mayor facilidad cabría esperar un incremento del número de visitantes. Con lo cual aumentaría su número y bajaría su nivel de gasto per cápita (Ramos Melero, R., y Sanz Magallón-Rezusta, G., 2012: 48).

A la par de lo comentado, habría que tener presente los efectos adversos que podría ocasionar este tipo de transporte en los municipios que se encuentran entre Sevilla y Huelva. Se ha descrito por diversos autores[679] como la implantación del AVE configura un espacio discontinuo, produciendo el llamado efecto "túnel". O sea, se generan espacios de sombra entre las ciudades que se conectan, los cuales quedan al margen de las comunicaciones. Ya que en ellos se utilizaban los transportes que, para ir a su destino, pasaban y paraban en los municipios intermedios. Situación que cambia con la utilización del AVE, pues este medio de transporte pasa y no se detiene. Según Gutiérrez Puebla, J. (2004: 208-210), con la discontinuidad se produce una contracción del espacio al reducirse drásticamente los tiempos de desplazamiento entre las ciudades de origen y destino. Mientras, las intermedias, más cerca de ambas pero de inferior jerarquía, quedan al margen de la conexión. Situación que lleva a la paradoja de que se tarda más en llegar a la ciudad cercana que a la más lejana pero superior en jerarquía. Por tanto, lo más lejano desde el punto de vista físico, no sería, en este caso, lo más lejano en tiempo (Gutiérrez Puebla, J., 2004: 211-212)[680].

[677] Matalascañas. http://agendadeisa.com/costa-de-la-luz/
[678] Mazagón. http://www.inforural.com/verplaya/huelva/elparadordemazagoacuten
[679] Sobre este particular puede verse Gutiérrez Puebla, J., 2004 y Ramos Melero, R., y Sanz Magallón-Rezusta, G., 2012: 49.
[680] En este sentido, el propio autor, Gutiérrez Puebla, J., 2004: 212-213, refiere: "La necesidad de disponer de redes secundarias adecuadamente conectadas a las grandes infraestructuras de transporte queda patente tanto desde una perspectiva de equidad y equilibrio territorial, como desde la perspectiva de garantizar los volúmenes de tráfico suficientes en las grandes

En relación de la oportunidad de la instalación de un aeropuerto, resulta ilustrativo el estudio presentado por Márquez Domínguez, J.A. (1992). Sin embargo, al margen de lo que se propone en el Plan, el citado autor considera al vecino municipio Moguer como el espacio idóneo para emplazar la comentada infraestructura[681]. Por lo tanto, a pesar de los beneficios que pudieran considerarse con la implantación de un aeropuerto, no sería precisamente competencia de la Administración de la capital su materialización.

En cuanto al análisis relativo a la capacidad de satisfacer la demanda onubense por parte de las previsiones del Plan, estamos ante una situación idéntica al diagnóstico. En el PGOU no se aportan los datos sobre las superficies destinadas a este tipo de infraestructuras. Hecho que nos impide realizar un estudio más profundo y corroborar si las determinaciones del planeamiento se ajustan a las condiciones territoriales. Con la finalidad de observar cuáles habrían sido las cifras relacionadas se reproduce el cuadro 47.

Reproducción del cuadro 49: Suelo destinado a uso viario en Huelva aplicando las dotaciones óptimas m^2s/hab. Tejido: medio. Población: sostenible.

	Parámetros óptimos (SG y SL)		PGOU				
			Parámetros óptimos posibles		Parámetros aplicados		Total previsible
	m^2s/hab	m^2s/viv	m^2s/hab	m^2s/viv	m^2s/hab	m^2s/viv	m^2s
Viario	11,733	35,200	11,733	35,200	S/D	S/D	1.728.822, 35[682]

Elaboración propia. Fuente: MI, PGOU, 1999. Cuadro 245: Tejido medio, Población sostenible, Hernández Aja, A. (2006: 326).

redes. Efectivamente, las redes secundarias sirven para reforzar el papel de las ciudades pequeñas y medias y, en general, para desenclavar los territorios situados fuera de los principales corredores. Pero, además pueden hacer converger los flujos de transporte hacia las redes principales (en nuestro caso, la red de alta velocidad), de forma que se alcance la masa crítica suficiente para los transportes de larga distancia. Por lo tanto, más que de contraponer las grandes redes a las redes secundarias, de lo que se trata es de conseguir un desarrollo armónico de ambas redes en busca de las necesarias complementariedades. Las estaciones del tren de alta velocidad serían, así, grandes intercambiadores modales entre las líneas de alta velocidad y los sistemas de transporte regionales".

[681] Márquez Domínguez, J.A., 1992: 114-116.

[682] 172,88 ha.

7.3.3.4. Accesibilidad de personas con movilidad limitada

A) Diagnóstico sobre el estado territorial de Huelva

Como se ha expuesto en reiteradas ocasiones a lo largo de este trabajo, en la Ciudad de Huelva se notaba una falta de espacios viarios peatonales. A ello se le sumaba la dispersión que sufría la ciudad y las condiciones topológicas del terreno que creaban problemas estructurales derivados de las pendientes en una parte importante de la ciudad tradicional. Debido a ese estado de cosas, se hacía difícil la movilidad de estas personas en el entorno urbano de Huelva.

En cuanto a las barreras en los espacios públicos, el ancho de las aceras y su estado de conservación e incorporación de rampas o eliminación de obstáculos en las mismas, no se hace referencia en el Plan.

Figura 7.62 aceras estrechas, calle de Isla Chica, Huelva.

Fuente[683]

[683] http://huelvabuenasnoticias.com/2015/02/05/cambio-en-la-circulacion-de-varias-calles-de-isla-chica-tras-la-ampliacion-del-acerado/

En consecuencia, podemos decir que el estado de la accesibilidad integral de las personas con alguna discapacidad, ancianos y niños en la urbe, al momento del diagnóstico de Huelva (a mediados de los noventa) era muy insuficiente. Ahora bien, debemos tener en cuenta que estas personas, debido a los obstáculos que encontraban para desplazarse entre los distintos núcleos de la ciudad, así como en su utilización de los espacios públicos y edificios en general, encontraban inconvenientes para consumir y hacer uso de los espacios terciarios y acceder a los potenciales centros de trabajo. De ahí que presenten limitaciones para formar un segmento del mercado con características propias, situación que afecta a la satisfacción de sus necesidades y a la economía en general. A ello se debe agregar que, como consecuencia de la dispersión urbana, para trasladarse debían hacer un uso intensivo del automóvil o el transporte público, con las consecuencias ambientales inherentes a estos medios.

B) Disposiciones relativas a la ordenación urbanística

De acuerdo a las condiciones en que se encontraba Huelva, y que han sido descritas a lo largo de este capítulo, en el planeamiento se tomaron una serie de decisiones que redundaron a favor de la accesibilidad de las personas con algún tipo de dificultad. En este sentido, al determinar la urbanización de los espacios vacíos de la ciudad se unieron los núcleos antes separados, lo que trajo consigo que se redujera el tiempo de los desplazamientos. Además, con la peatonalización de algunas calles del centro también se beneficiaba su movilidad[684].

No obstante, existen determinados obstáculos que le resultan muy difíciles de salvar al planeamiento, o incluso se podría decir que casi imposible. Nos referimos a barreras físicas como los cabezos, que generan una serie de pendientes en el terreno que dificulta la movilidad peatonal. También se puede apreciar la lejanía de los Hospitales, situación que, al menos por ahora, la ciudad no podría corregir debido a la gran cantidad de recursos que implicaría el traslado de todos los Hospitales a zonas dentro del perímetro urbano. A ello

[684] Como por ejemplo Gran Vía y la Calle Concepción, dos de las principales arterias de la ciudad debido a la intensidad del uso terciario con que ambas cuentan. No obstante, estas no fueron las únicas, a ellas se suman un número importante de vías del Casco Antiguo de Huelva.

se le suma que el destinar grandes cantidades de suelo a uso residencial al interior de la ronda, no quedan muchos espacios con las condiciones idóneas para el emplazamiento de los mismos.

Sin embargo, es importante señalar que desde el Plan se hace un uso insuficiente del suelo terciario y mixto, lo que trae consigo una distribución desigual de los empleos. Otro elemento importante a considerar es la prolongación de los barrios alejados del centro y las actividades productivas, de ocio y demás servicios, lo que no mejora la situación de estas personas en dichos barrios.

De otro lado, existen una serie de medidas destinadas a mejorar las condiciones de la ciudad. En las Ordenanzas de Construcción del PGOU se recoge de modo detallado la supresión de las barreras arquitectónicas en la urbanización y edificación. Esto significa una mejora considerablemente para la accesibilidad a las personas con movilidad reducida (véase la figura), lo que da cumplimiento a los artículos 9.1.2 y 49 CE que establece que le corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva. Así como remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en todos los ámbitos de la vida. De esta manera, dichos poderes, deben realizar "una política de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos a los que prestarán la atención especializada que requieran y los ampararán especialmente para el disfrute de los derechos que este Título otorga a todos los ciudadanos". Preceptos desarrollados por el Decreto 72/1992, de 5 de mayo, por el que se aprueban las normas técnicas para la accesibilidad y la eliminación de barreras arquitectónicas, urbanísticas y en el transporte en Andalucía[685].

[685] Sobre este particular, pero en el ámbito del turismo, puede consultarse JURADO ALMONTE, J.M. y FERNÁNDEZ TRISTANCHO, A. (2013): *Experiencias en Turismo accesible en Andalucía y Portugal. Especial atención al ámbito Alentejo-Algarve-Provincia de Huelva*. Servicio de Publicaciones, Universidad de Huelva. En línea 04-02- 2016 https://www.dropbox.com/sh/2j6lbdd9i5e82r0/AAC4jImmArTm48zK02-M2Ulja/Jurado%2C%20J.M.%20Turismo%20accesible.pdf?dl=0

Figura 7.63. Cruce de calles, Isla Chica, Huelva.

Nótese en las esquinas la realización de rampas que facilitan el acceso a las aceras a las personas con problemas de movilidad. Fuente: http://huelvaya.es/2011/04/03/nueva-senalizacion-en-calles-de-isla-chica-y-tartessos/

Sin embargo, como la propia imagen indica, existen barreras de muy difícil supresión. Por ejemplo, la estrechez de las aceras en algunos espacios de la capital, lo cual sumado a la indisciplina ciudadana puede acarrear inconvenientes para aquellos ciudadanos que padecen alguna dificultad física de las aquí aludidas.

En referencia a esta variable, puede sostenerse que persisten algunas dificultades en el territorio que el Plan no ha resuelto. Se generan algunas sinergias (por ejemplo al mejorar la peatonalización de parte del centro, éste se abre al acceso de todas las personas), pero no son suficientes. No obstante, al urbanizar los vacíos existentes se reducen los desplazamientos y se favorece la movilidad peatonal, reduciendo el uso del automóvil, lo que se considera como beneficioso al medio ambiente. Así como se acercan -no de modo significativo, pero sí presentan mejorías- algunos espacios productivos, de ocio y consumo.

7.3.4. Análisis de variables de la participación ciudadana

7.3.4.1. Grupo focal

Según la literatura consultada (Acuña Johnson, T. y Sabatini Downey, F., 2010:33), con esta técnica podemos obtener ideas generales o acercarnos a las percepciones que tiene la comunidad sobre algunos temas en concreto y conocer sus problemas. Para trabajar con un grupo de esta naturaleza (o varios) se contactan entre 6 y 12 personas con intereses afines (empresarios, ambientalistas, vecinos relacionados directamente o indirectamente con un tema o materia, etc.). Se conversa con ellos entre una y dos horas sobre un temario de no más de ocho materias para extraer la información necesaria.

A) Diagnóstico sobre el estado territorial de Huelva

No existe referencia alguna acerca de su utilización ni de ninguna otra semejante.

B) Determinaciones respectivas a la ordenación urbanística

No existe referencia alguna acerca de su utilización ni de ninguna otra semejante.

7.3.4.2. Taller de trabajo

Se estructura una reunión en torno a un tema específico que se debe resolver, con un tiempo de duración previamente determinado, con objetivos a alcanzar en ese marco. Se deben evitar discusiones no productivas. Para conseguirlo se invita a un número limitado de participantes y se promueve o intercambian ideas. Se discute sobre un tema previamente fijado con objetivos a lograr en el debate. Por ejemplo, consensos, equilibrio de intereses, posibles soluciones a un problema, etc. Lo más importante es articular las visiones de los distintos grupos de interés y las aportaciones de los profesionales y

técnicos. De esta manera, se puede llegar a acuerdos o posibles soluciones (Acuña Johnson, T. y Sabatini Downey, F., 2010:33-34).

A) Diagnóstico sobre el estado territorial de Huelva

No existe referencia alguna acerca de su utilización ni de ninguna otra semejante.

B) Determinaciones respectivas a la ordenación urbanística

No existe referencia alguna acerca de su utilización ni de ninguna otra semejante.

7.3.4.3. Conferencia de búsqueda

Con el uso de esta técnica se pretende la implicación de la comunidad a través de su participación activa. Se estimula el debate sobre el presente y el futuro del territorio. En ese sentido, se le presenta los escenarios deseables y factibles para su municipio. Asimismo, se busca que logre distinguir entre el *futuro probable* y el *futuro deseable*. En el primer caso (futuro probable) se le proyecta lo que puede ocurrir de no realizarse ninguna intervención territorial. El segundo caso, se corresponde con las transformaciones a que puede aspirar la comunidad. Esto genera una visión a largo plazo acerca de las principales necesidades y problemas a solucionar. Además, produce un conjunto coherente de objetivos, así como la coordinación de acciones y la asignación de responsabilidades de acuerdo a las acciones y los objetivos a alcanzar.

Con esta estrategia la comunidad es capaz de opinar y aspirar a solucionar sus necesidades y contribuir a la conformación de un proyecto territorial de manera directa. También se hace responsable en la intervención de su sector a través de la definición de estrategias y acciones que permitan encaminarse hacia el *futuro deseable* y alejarse de los riesgos y problemas del *futuro probable*. De este modo, se vincula a un plan de desarrollo de manera reflexiva y activa (Acuña Johnson, T. y Sabatini Downey, F., 2010:34).

A) Diagnóstico sobre el estado territorial de Huelva

No existe referencia alguna acerca de su utilización ni de ninguna otra semejante.

B) Determinaciones respectivas a la ordenación urbanística

No existe referencia alguna acerca de su utilización ni de ninguna otra semejante.

7.3.4.4. Información ciudadana

Como ha quedado expuesto en el epígrafe 4.2.4, en España las líneas del esquema participativo y de aprobación de los planes urbanísticos fueron trazadas por la Ley del suelo de 1956. Desde entonces, la manera de entender la participación viene asociada a facilitar la información (del quehacer de técnicos y Administración) a la ciudadanía. Por lo tanto, no se concibe como un proceso de construcción de un proyecto, sino de aceptación o rechazo de los planteamientos de las previsiones de futuro para el territorio (véanse, por ejemplo, los apartados 7.3.4.1, 7.3.4.2 y 7.3.4.3). Una buena oportunidad de colaboración vendría dada desde el momento mismo en que se promueve el documento de Avance. Pero, en la realidad, este período es un claro reflejo de las otras fases de aprobación. La población se limita a recibir la información y a mostrar su complacencia, indiferencia o rechazo. Este último mediante los recursos administrativos pertinentes.

A) Diagnóstico sobre el estado territorial de Huelva

En la fase de Avance (la cual es medular ya que en ella todavía no hay un claro proyecto sobre qué debe hacerse con la ciudad), se desarrolla una parte fundamental del diagnóstico. Debido a ello, y apoyada en el artículo 116.1 del RP, la Administración podría haber abierto un período de información pública para recoger los distintos criterios sobre la necesidad, conveniencia y demás circunstancias relativas al diagnóstico a partir del cual prever la futura

ordenación. Sin embargo, en el PGOU de Huelva no existe referencia alguna acerca de su utilización con esa finalidad.

Según la Memoria de Información (PGOU, 1999: 373) se creó una Oficina de Iniciativas durante el periodo de elaboración del documento de Avance del Plan General. Etapa que abarcó desde mayo de 1992 hasta diciembre de 1993. La cual coincidió con el proceso de diagnóstico, pero cuya función fue ser receptora de propuestas de entidades y particulares, y transmisora de ideas y determinaciones relacionadas a la ordenación municipal desarrolladas en el citado documento. Más tarde, "el 15 de septiembre de 1995 se inició el período de Participación Pública para la presentación de Sugerencias al documento del Avance. Este período finalizó el 16 de febrero de 1996" (MI, PGOU, 1999: 373). En ese mismo espacio de tiempo se abrió un proceso participativo a través de una Oficina de Información del Avance del Plan General, con la finalidad de exponer al público un adelanto de lo que sería el PGOU, así como ofrecer asesoramiento a las personas interesadas sobre el contenido del Plan. Las sugerencias presentadas fueron contestadas por el Equipo Redactor que elaboró un informe de propuestas al Documento del Avance. Como complemento del Plan se elaboró una Memoria de Participación Pública constituida por el reconocimiento y respuestas a las alegaciones. Sus propuestas recogidas a través de la información y alegaciones siguen un orden temporal que se identifica con la fase de la Memoria de la Oficina de Iniciativas. A ésta le sigue el Informe de la Oficina de Información Pública del Avance del Plan General, y más tarde el Informe Propuesta General a las Sugerencias al Documento del Avance, elaborado por el equipo redactor del Plan. Para, finalmente, proceder al acuerdo del Pleno Municipal referente a éste último documento (MI, PGOU, 1999: 373).

Ahora bien, al respecto es necesario realizar una observación. En el período comprendido entre mayo de 1992 y diciembre de 1993 se crea la Oficina de Iniciativas -coincidente con la elaboración del documento de Avance del Plan General- relacionadas a la ordenación del municipio. Por tanto, en ese lapso de tiempo, lo más conveniente hubiese sido crear mecanismos para conseguir un diagnóstico del territorio entre los técnicos y la población de Huelva, y no presentar iniciativas para el Plan cuando aún no se conocía fielmente el estado del municipio. En consecuencia, cualquier decisión relacionada a la ordenación correría el riesgo de presentar un alejamiento de la realidad.

A ello se le suma el hecho de que, en ese momento, aún no se le había explicado a la ciudadanía en qué consistía el planeamiento. Información que no se facilita hasta la creación de la Oficina de Información del Avance del Plan General, que mantuvo su vigencia entre septiembre de 1995 y febrero de 1996. Es cierto que la lógica que se siguió fue la de asumir las iniciativas propias a la ordenación entre el año 1992 y el año 1993, y luego mostrarlas en el Avance realizado entre los años 1995 y 1996. Pero dicho método padece la deficiencia antes señalada. Como punto culminante del proceso comentado, se realiza un informe de propuestas, el cual hereda los padecimientos a los cuales hacemos referencia[686].

De otro lado, al parecer, y según la propia Memoria (MI, PGOU, 1999: 374), se realizaron varias encuestas a distintas entidades. Sin que los detalles sobre las mismas aparezcan en los documentos hechos públicos en la página del ayuntamiento[687]. En relación a las fases de aprobación el documento en estudio (etapas de mayor dificultad en la modificación de las previsiones territoriales, toda vez que en ellas ya se perfila un proyecto) sólo refiere sus procesos y las correspondientes alegaciones en caso de inconformidad con las proyecciones de desarrollo (véase el cuadro 50).

B) Determinaciones respectivas a la ordenación urbanística

De acuerdo a lo señalado en el inciso A) del presente análisis, durante la elaboración del documento de Avance del Plan General se abordó, más que el diagnóstico, la ordenación del municipio de Huelva. Es preciso aclarar que no estamos en contra de que en este período se avance lo que será la ordenación futura, pero abogamos porque en él también se incluya o realice un diagnóstico participativo[688] que sirva de base a la ordenación. Ahora, en relación a la misma, la Ley de Suelo de 1998[689], en su artículo 6, estableció las pautas generales para garantizar la participación ciudadana en los procesos de

[686] Véase en el Cuadro 50 la desproporción que existe –de acuerdo a los intereses en juego y su trascendencia, así como de los reclamantes- entre las inconformidades que se recogen en el Informe de Alegaciones. Ello debido a la falta de una labor pedagógica a la ciudadanía en cuanto a la planificación municipal y sus instrumentos de intervención, su naturaleza, oportunidades y sus resultados. De hecho, el mayor número de alegaciones referentes a los intereses generales fueron realizados por entes públicos, y el mayor número de reclamaciones fueron realizadas por particulares, relacionadas a intereses privados.
[687] Véase http://www.huelva.es/
[688] Entre especialistas y población.
[689] LEY 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones.

planeamiento. Así como para acceder a la información sobre el régimen y condiciones urbanísticas aplicables a una finca o ámbito determinado. Como se puede observar, de una parte la legislación vigente en aquel momento previó la participación en el planeamiento, lo que implica que si el Plan establece el modelo territorial, entonces la ciudadanía podía encontrar una vía para participar en la determinación de dicho modelo[690]. Pero, de otra parte, le garantizaba la información sobre el régimen y condiciones urbanísticas en espacios concretos[691].

En coherencia con la citada norma, para la elaboración del PGOU se desarrolló un proceso de información y recepción de sugerencias-alegaciones que redundaron sobre asuntos más bien relacionados con el interés particular que con el Interés General[692]. Y si tenemos en cuenta que según lo preceptuado en el artículo 6.1 de la Ley 6/1998 los procesos participativos también deben ir encaminados a construir el modelo territorial, podemos constatar que las intervenciones ciudadanas se hicieron en su mayoría sobre asuntos no relacionados con el modelo, y sí a asuntos mayormente privados. Situación que refleja un proceso insuficiente en la construcción de un proyecto común, limitando en gran medida a los ciudadanos a una posición de recepción. Aunque no totalmente pasiva pues tenían en sus manos la posibilidad de combatir, con limitaciones, la decisión administrativa. De hecho, el proceso de participación arrojó un total de 131 alegaciones. Cuyas dimensiones, de acuerdo a los intereses en juego y sus fuentes, pueden consultarse en el cuadro siguiente[693]:

[690] Como de hecho pasó, aunque de modo muy precario. Al respecto puede verse el cuadro 50, específicamente el apartado referente al "Interés general con trascendencia para el modelo territorial".

[691] En este sentido véase el cuadro 50 y el número de reclamaciones realizadas, así como su fuente.

[692] Es necesario señalar que la citada Ley del Suelo entra en vigor en 1998 y algunos de los procesos de participación del PGOU vigente en Huelva son anteriores. Por lo tanto, estos no pudieron regularse por la misma. Esa situación implica que la planificación, de acuerdo al propio documento (MI, PGOU, 1999: 279) se llevara a cabo bajo sujeción a la Ley de 1975 y unos presupuestos participativos bastante exiguos. No obstante, como se puede constatar en la alegación Nº 7 recogida en el informe, realizada en fecha 16/12/1997, la misma fue respondida de acuerdo a la LEY 6/1998, lo que significa que no toda la etapa participativa se redujo a la normativa previa al año 1998.

[693] Resulta interesante señalar dos cuestiones referentes a la participación. De un lado, en el proceso de adaptación del PGOU del municipio de Huelva a la LOUA, documento de marzo de 2011 previamente citado, no se realizó ningún proceso de participación ciudadana. De otro, el diseño participativo no ha sufrido cambios notables en la legislación estatal desde 1956 a día de hoy. Tampoco se ha producido ningún cambio significativo con la LOUA.

Cuadro 50: Análisis y síntesis del informe de alegaciones de acuerdo a los intereses demandados y la fuente de la reclamación[694].

Clasificación de las alegaciones	Actor: particular	Actor: ente público	Actor: asociación/ empresa/ente privado	Total
Interés privado sin trascendencia para los intereses generales ni el modelo territorial.	33	0	7	40
Interés privado con trascendencia para el interés general pero no para el modelo territorial.	10	2	6	18
Interés privado con trascendencia para el interés general y para el modelo territorial.	3	0	4	7
Interés general sin trascendencia para el modelo territorial.	7	4	8	19
Interés general con trascendencia para el modelo territorial.	10	5	5	20
Vinculan varios intereses.	2	0	1	3
Otros[695].	–	–	–	24
Total.	**65**	**11**	**31**	**131**

Elaboración propia. Fuente: Informe de alegaciones del PGOU de Huelva.

[694] En el análisis de las alegaciones procedimos a clasificarlas de acuerdo a las pautas sobre el interés general en sentido abstracto y concreto en relación a su contenido axiológico. O sea, cuando hacemos referencia a que el interés general en cuestión trasciende al modelo territorial se le está identificando con el IG en sentido abstracto y los valores que deben ser materializados en el Plan, quedando en el marco de la discrecionalidad administrativa. De otro lado, cuando se especifica que se trata del IG sin trascendencia al modelo territorial, se le está identificando con el interés general en sentido concreto y la situación reconocida por la doctrina como de una única solución justa, implicando una materialización precisa de un valor social determinado. En referencia a los intereses privados, estos se han analizado y clasificado de acuerdo a su alcance o impacto en los intereses generales (la distinción explicada con anterioridad es aplicable a este caso).

[695] En este apartado incluimos aquello que en su momento no se consideró como alegación por tener un objeto diferente a las determinaciones del planeamiento (en esta situación se encontraba un total de 12), o por presentarse fuera del plazo estipulado al efecto (en esta otra también se encontraba un total de 12). Hemos decidido no incluir la distinción entre los actores debido a que desde el informe no se les consideró como tales.

No obstante, no podemos olvidar, como ya se ha señalado con anterioridad, que las alegaciones procuran el cambio de determinadas decisiones de la Administración, no el diagnóstico y construcción de un proyecto consensuado en el que los agentes sociales, económicos, políticos y sociedad en general participen en la búsqueda de alternativas convergentes. En el caso de la elaboración del planeamiento de Huelva, el equipo redactor y la Administración no concibieron la construcción del modelo territorial desde un enfoque participado. Tanto así que en la alegación número 106, la reclamante plantea su disconformidad, entre otras cosas, en relación al proceso participativo, indicando que las propuestas del Plan debieron haber sido consensuadas. A lo que responde el equipo redactor, con la anuencia de la Administración Local, que:

> "A través de los sucesivos procesos de participación pública los propietarios han intervenido en el proceso de formalización de las propuestas, no siendo preciso que se alcance un consenso que por otra parte debería hacerse extensivo al resto de los propietarios de la ciudad de Huelva, haciendo inviable el planeamiento".

Por tanto, se reduce la participación a la recepción de formulaciones que pueden asumir o no. Pero dicho proceso no implicaría métodos de conversación, de diagnóstico colaborado y un proyecto que aúne a los distintos sectores, comprometiéndolos y proyectando posibles escenarios de futuro para el municipio y la ciudad. Toda vez que un procedimiento de tales características resultaría inviable. Eso en el caso de los propietarios, entonces ¿qué pasaría con los que no lo son? ¿Acaso la "apropiación" de la ciudad como espacio de convivencia plural queda reducida a las relaciones de propiedad? Definitivamente no. De hecho, desde la propia construcción normativa y jurisprudencial se le reconoce la posibilidad a cualquier ciudadano (acción pública) de mostrar su inconformidad con las decisiones de la Administración en su labor de planificación física de la ciudad[696]. Ello debido a la relevancia de los intereses en juego, los que demandan una protección más vigorosa (Teso Gamella, M.P., 2009: 74 y 78 y ss.). Recuérdese que el Plan debe responder a

[696] Al respecto puede consultarse, Teso Gamella, M.P., 2009: 74 y 78 y ss. Como expresa la citada autora, en el ámbito urbanístico no existe un requisito legitimador específico para ejercer la acción. Es la llamada "acción popular", prevista en el artículo 19.1.h) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (LJCA), en relación con los artículos 235.1 y 237 del TR de la Ley del Suelo de 1976.

los intereses generales. Luego, si afectan dichos intereses también perjudican a los particulares[697]. Y ello fundamenta la acción popular y legitima a cualquier persona para interponer recurso por la decisión tomada.

Otro asunto que atenta directamente contra la información y comprensión ciudadana acerca del modelo implícito en el Plan es el relativo al número de instrumentos de intervención que presenta el PGOU[698]. Podemos constatar (MO, PGOU, 1999: 60 y ss.) el número de medios utilizados para intervenir en suelo urbano consolidado y no consolidado. En suelo urbano consolidado hay un total de 42 instrumentos. En el no consolidado se prevén un total de 86. Entre ambos suman 128 y, eso, sólo en suelo urbano. Si a ello agregamos los 8 del SUP (MO, PGOU, 1999: cap. VI), y los 4 del SUNP (MO, PGOU, 1999: cap. VII) arroja un número total de 140 instrumentos de intervención pública, recogidos en el PGOU, en el territorio municipal[699]. Por consiguiente: con tal grado de complejidad técnica y numérica, con una deficiente labor pedagógica y dialógica en referencia a la planificación física del municipio, ¿cómo es posible que los ciudadanos puedan comprender el proyecto del Plan?

En resumen, podemos decir que la información desde el punto de vista cuantitativo (ya que se desarrolló en tres fases) es suficiente. Pero desde el aspecto cualitativo no resultó, de acuerdo a lo señalado, satisfactoria.

Asimismo, puede afirmarse que el proceso de participación llevado a cabo durante la realización del Plan General de Huelva, ha abordado diferentes aristas de la planificación. Sin que por ello sea completamente satisfactoria o positiva debido a su escaso impacto (131 en una población de más de 140.000 habitantes) y desproporción, de acuerdo a la protección de los intereses reclamados, y cuyas deficiencias son imputables al ente encargado de llevar adelante el planeamiento. Además, y como se ha podido comprobar a lo largo del presente estudio, el planeamiento de Huelva de 1999 resultó un Plan prácticamente inaccesible a la comprensión de los ciudadanos (pareciera un Plan por y para la Administración). De ahí que consideremos que su complejidad, imprecisiones y extensión hayan llevado, al menos en parte, a que en el proceso de alegaciones la mitad de las realizadas por sujetos particulares se refieren a derechos vinculados al Interés privado sin trascendencia para los

[697] Desde luego, esto se pondría de manifiesto, como se refiere en el cuadro, cuando no se afecta un interés privado sin trascendencia para los intereses generales ni el modelo territorial.
[698] Todos de distinta complejidad y alcance.
[699] Además de las determinaciones del SNU.

intereses generales ni el modelo territorial[700]. Lo cual es explicable a partir de la falta de entendimiento, por parte de la ciudadanía, acerca de la trascendencia de la planificación urbanística.

Eso significa dejar el desarrollo del municipio en manos de la Administración. Esto en franca sintonía con la tesis subjetivista del interés general. Situación que, como fue expuesto, no tiene fundamento ético y no es compatible con los valores constitucionales e ir contra el empoderamiento de la población. Por esta vía no hay empoderamiento, ni participación, ni control ciudadano efectivo. Ni siquiera las alegaciones tienen mucho sentido como mecanismo de control porque se hacen en el marco de una visión parcializada y unidimensional por parte del reclamante que no puede comprender el Plan como propuesta de modelo integrado de un sistema territorial.

7.4. Resultados del estudio del PGOU de Huelva

En el apartado 5.5.2.3 se desarrollaron los presupuestos del planeamiento urbanístico estratégico. El cual consideramos como un tipo de planeamiento que supone las bases para materializar los intereses generales en el ámbito urbanístico y las sinergias que se pueden alcanzar en dicho espacio. En ese mismo epígrafe, en el cuadro 5, se estableció una comparación entre las características del planeamiento tradicional y el planeamiento urbanístico estratégico. Después, en el siguiente capítulo, se presentaron las variables en función de las cuales se estudiaría el Plan de Huelva por considerar que sería a través de éstas que se materializarían los citados intereses. A continuación, en este capítulo 7 se realizó el análisis del PGOU del municipio Huelva. Por tanto, ahora presentamos los resultados obtenidos tras realizar una síntesis del análisis correspondiente, tomando como base la comparación del cuadro 5 y el examen del planeamiento realizado de acuerdo a las variables seleccionadas.

[700] El resto se encuentran distribuidas entre otros seis ítems.

Cuadro 51: Síntesis de las características del PGOU de Huelva en relación al Planeamiento Urbanístico (tradicional) y Planeamiento Urbanístico Estratégico.

<table>
<tr><th></th><th>Planeamiento Urbanístico (tradicional)</th><th>PGOU de Huelva</th><th>Planeamiento Urbanístico Estratégico</th><th>PGOU de Huelva</th></tr>
<tr><td>Sujetos implicados</td><td colspan="4">Administración Pública Local y demás agentes económicos, políticos y sociales.</td></tr>
<tr><td>Ámbito de actuación territorial</td><td colspan="4">Municipio</td></tr>
<tr><td rowspan="4">Objeto: Ordenación urbanística.</td><td>Clasifica y califica el suelo.</td><td>Sí</td><td>Comparte el mismo objeto que el planeamiento tradicional. Y:</td><td>Sí</td></tr>
<tr><td>Define el estatuto urbanístico del suelo y legitima la actividad urbanizadora.</td><td>Sí</td><td>Desarrolla SG pero sólo las cantidades de SL.</td><td>Desarrolla ambos</td></tr>
<tr><td>Desarrolla los sistemas generales y locales.</td><td>Desproporcionado</td><td rowspan="2">Desarrolla plan integral desde el punto de vista económico, social, cultural e institucional.</td><td rowspan="2">No</td></tr>
<tr><td>Establece medidas para la protección del medio ambiente.</td><td>Mejorable</td></tr>
<tr><td>Estado territorial</td><td colspan="4">Parten de forma explícita de un escenario o modelo de ciudad</td></tr>
<tr><td rowspan="2">Diagnóstico y ordenación del territorio</td><td>Determina las necesidades de suelo.</td><td>Sí (desproporcionado, ej. Residencial, industrial)</td><td rowspan="2">Los mismos que el tradicional y realiza un análisis DAFO que determine el diagnóstico y la ordenación.</td><td rowspan="2">No</td></tr>
<tr><td>Determina la ordenación del suelo (de acuerdo a la satisfacción de la demanda – urbanismo de demanda- o para atraerla urbanismo de oferta, LS/98).</td><td>Sí, urbanismo de oferta.</td></tr>
</table>

Cuadro 51: Síntesis de las características del PGOU de Huelva en relación al Planeamiento Urbanístico (tradicional) y Planeamiento Urbanístico Estratégico. (Continuación).

	Planeamiento Urbanístico (tradicional)	**PGOU de Huelva**	**Planeamiento Urbanístico Estratégico**	**PGOU de Huelva**
Principios formales que rigen el diagnóstico y la ordenación.	Proporcionalidad.	No	*Adecuación* de un proyecto a las condiciones territoriales y al modelo ideal que se proyecta.	No
			Proporcionalidad	No
			Legalidad	Ejemplos anteriores.
	Legalidad	Dos ejemplos: En la ordenación del sector Marismas del Odiel se vulnera el principio de igualdad (art. 9.2 CE). Asimismo se vulnera el art. 45.2 CE al destinar suelo en una cantidad desproporcionada a equipamientos y uso residencial, haciendo un uso irracional de suelo.	Optimidad	No
			Cooperación y diseño de un proyecto común y consensuado para el territorio	No
Definición de las líneas estratégicas	Las define la Administración	Sí	Consensuadas	No
Desarrollo sostenible y cohesión social	Desarrollo sostenible	Mejorable	Desarrollo sostenible	Mejorable
	Cohesión social	Mejorable	Cohesión social	Mejorable

Cuadro 51: Síntesis de las características del PGOU de Huelva en relación al Planeamiento Urbanístico (tradicional) y Planeamiento Urbanístico Estratégico. (Continuación).

	Planeamiento Urbanístico (tradicional)	**PGOU de Huelva**	**Planeamiento Urbanístico Estratégico**	**PGOU de Huelva**
Modelo territorial	Lo define la Administración	Sí	Se plantea un destino concreto a la ciudad, que depende de unos objetivos determinados e interconectados. Con la finalidad de diferenciar la urbe para dotarla de ventajas comparativas; o, como alternativa, integrarla en una red de ciudades.	No
Posición estratégica de la ciudad	Redefinen el rol de la urbe y sus relaciones con el entorno próximo.	No (Huelva mantuvo el mismo rol y relaciones).	Redefinen el rol de la urbe y sus relaciones con el entorno próximo.	No (Huelva mantuvo el mismo rol y relaciones).
Programa de actuación	La ejecución es programada de acuerdo a lo previsto en el plan.			
Período de vigencia	Son planificaciones de un amplio horizonte temporal.			
Carácter vinculante	Sí			
Elaboración	Su redacción depende de las pautas establecidas legislativamente. Convendría, en virtud de su mayor participación y consenso, reducir las fases de aprobación.			
Participación ciudadana	Información ciudadana	Sí	Pluralidad de mecanismos de participación	No (sólo fue utilizada la información ciudadana).
Modificación/revisión	Rígido	Sí	Debido a su generalidad, reducción de las fases de aprobación y menor grado de detalle gozaría de mayor flexibilidad.	No

Cuadro 51: Síntesis de las características del PGOU de Huelva en relación al Planeamiento Urbanístico (tradicional) y Planeamiento Urbanístico Estratégico. (Continuación).

	Planeamiento Urbanístico (tradicional)	**PGOU de Huelva**	**Planeamiento Urbanístico Estratégico**	**PGOU de Huelva**
Documentos	Documentos exigidos legalmente.			
Homogeneidad en las pautas de planificación	Establecen ciertos criterios para todo el territorio autonómico o incluso nacional. Por ejemplo los recogidos *ex* artículos 12 y 13 TRLS de 1976 o los artículos 3, 7 y 8 del TRLS de 2008.	Sí	Depende de las condiciones de cada espacio, con base en la norma jurídica, se adecuan y determinan los usos en función del proyecto.	No
Planes derivados	Necesita de la elaboración posterior de Planes de desarrollo que detallan la ordenación en suelo urbanizable. No así en suelo urbano.	Sí	Los planes de desarrollo abordarían la planificación pormenorizada.	Sí
Criterio determinante o decisorio	La Administración Pública ostenta la potestad de planeamiento, con lo cual su criterio será el determinante en la ordenación.	Sí	Es un proyecto consensuado. Sin perder de vista que la potestad de planeamiento la ostenta la Administración. Por lo tanto, en caso de abusos de posición dominante la Administración puede coartarla, así como superar las situaciones donde no se lleguen a acuerdos.	No

Cuadro 51: Síntesis de las características del PGOU de Huelva en relación al Planeamiento Urbanístico (tradicional) y Planeamiento Urbanístico Estratégico. (Continuación).

	Planeamiento Urbanístico (tradicional)	PGOU de Huelva	Planeamiento Urbanístico Estratégico	PGOU de Huelva
Actuación	Es un plan para regular la acción en sus aspectos territoriales.	Sí	Es un plan que regula la acción en sus aspectos territoriales en función del proyecto.	No
Control legalidad	Autonómico	No se controló debidamente la vulneración de los artículos 9.2 y 45.2 CE	Autonómico	No se controló debidamente la vulneración de los artículos 9.2 y 45.2 CE
	Jurisdiccional	Sin datos	Jurisdiccional	Sin datos

Elaboración propia.

Como se puede apreciar, después de lo expuesto en el presente capítulo, el PGOU de Huelva presenta mayores puntos de contacto con la tipología general de la planificación urbanística tradicional que con el planeamiento urbanístico estratégico que proponemos. En concreto, el Plan, durante la fase de diagnóstico (hasta 1995) que coincide con el mandato socialista, sigue las pautas del modelo establecido por la LS/56 (urbanismo de demanda).

Sin embargo, con el cambio de partido político en la Administración Local, la cual asume el Partido Popular compartiendo filas con el gobierno nacional, se invierte el modelo de planificación y se incorporan las políticas de liberalización del suelo con el Real Decreto-Ley 5/1996, la Ley 7/1997 y la LS/98[701] (urbanismo de oferta). En coherencia con ello, el PGOU destina una gran cantidad de suelo a usos sin demanda efectiva, ni estrategia que respalde esa decisión. Lo cual no es garantía de que ciertamente se ocupe el suelo y se

[701] Se hace referencia a las siguientes normas:
- Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones.
- Ley 7/1997, de 14 de abril, de medidas liberalizadoras en materia de suelo y de Colegios Profesionales.
- Real Decreto-Ley 5/1996, de 7 de junio, de medidas liberalizadoras en materia de suelo y de Colegios Profesionales.

hace un uso desproporcionado del recurso en cuestión. Ello implica que no se superen las debilidades del territorio ni se aprovechen sus potencialidades, toda vez que reproducen estrategias que a la postre resultaron fallidas. El planeamiento no incorpora estrategias de desarrollo para el municipio, ni es capaz de superar el modelo desarrollista de los años sesenta.

CAPÍTULO 8. ANÁLISIS DEL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO DEL MUNICIPIO SAN ANTONIO DE LOS BAÑOS (CUBA)

Monumento al “Bobo de Abela” y al “Loquito de La Nuez”: Símbolos de la Villa del Humor, sobrenombre de la ciudad. Fuente de la imagen: https://eltaburete.wordpress.com/tag/ivan-soca-pascual/

8.1. Los Intereses Generales en el marco político y jurídico municipal[702]

Con la finalidad de abordar el análisis del planeamiento del municipio San Antonio de los Baños (2012), retomamos el cuadro 2 del capítulo 5. En él podemos constatar la positivización de los valores seleccionados en la norma constitucional cubana:

Reproducción Cuadro 2: Relación de artículos de la Constitución de la República de Cuba que regulan los valores seleccionados.

Valores	Artículos de la Constitución de la República de Cuba
Desarrollo Económico	16
Sostenibilidad Ambiental	27
Igualdad	41 y 44
Participación Ciudadana	131[703]

Elaboración propia. Fuente de datos: Constitución de la República de Cuba.

El reconocimiento constitucional de los valores seleccionados trae consigo que las normas (jurídicas y metodológicas) que desarrollan la Constitución deben incorporar, articular y concretar los citados fundamentos en sus respectivos ámbitos de actuación. En el caso que nos ocupa, el mencionado rol corresponde, en primer término, al Reglamento sobre Planificación Física[704] (RPF). Si se hace una interpretación extensiva del artículo 5 del RPF, así como a tenor de la Disposición Especial Segunda, en su primer apartado -del propio Reglamento-, podría considerarse que existe el respaldo jurídico de las metodologías que han sido diseñadas desde el Instituto

[702] Antes de pasar al análisis del planeamiento de San Antonio de los Baños quisiéramos agradecer a la ex directora de Planificación Física del municipio Gertrudis Herrera Ríos. Sin cuya ayuda el presente capítulo no habría podido realizarse. Pues al acudir a la citada institución y solicitar el acceso al Plan se nos fue negado el documento. Sólo mediante su autorización (u orden, motivada por la amistad que nos une) el técnico a cargo nos facilitó la documentación.

[703] Hemos de hacer la salvedad que en este caso sólo se hace referencia al derecho a participar en las elecciones parlamentarias (nacionales, provinciales y locales), no se contempla la participación en la planificación urbanística municipal, debido a la redacción restrictiva del texto constitucional cubano. Al contrario del otro texto aquí presentado, del que sí puede deducirse, de su redacción, este tipo de participación por parte de la ciudadanía. Luego, los ejemplos mostrados sólo tienen como fin ilustrar el reconocimiento constitucional de los valores. Es importante señalar que la selección de artículos que los regulan no tiene ánimo de agotar la totalidad de estos reconocimientos, sólo se ha hecho con la intención de mostrar su existencia en las normas constitucionales.

[704] Decreto 21 de 28 de febrero de 1978, Reglamento sobre Planificación Física.

de Planificación Física Nacional (IPF) con vistas a suplir las carencias del RPF[705]. Por lo tanto, dicha metodología, sin tener carácter normativo, sí resulta vinculante para las Administraciones Locales. De este modo son asumidas por las direcciones territoriales del IPF (provinciales y municipales), que también deben incorporar, desarrollar y articular los fundamentos constitucionales. A ello es preciso añadir la incidencia de otras normas sobre la planificación urbanística en el país y, por supuesto, a los Planes Generales de Ordenamiento Territorial y Urbano (PGOTU). Que, en el territorio ariguanabense, corresponde al Plan General de Ordenamiento Territorial y Urbano de San Antonio de los Baños (SAB).

En Cuba la ordenación urbana se caracteriza por la estatalización de los medios de producción, la planificación centralizada, la peculiar configuración del poder local y sus potestades. Así como por otras singularidades, como: una deficiente regulación, una desestructurada gestión del suelo, ausencia de control jurisdiccional a la Administración, etc. Características que abordaremos en lo adelante a través de un breve esbozo teórico y algunas puntualizaciones. Así como, trataremos la articulación de los valores seleccionados en las normas que inciden en la planificación urbanística. Además de exponer la situación de la falta de publicidad del Plan de San Antonio de los Baños. Esto nos permitirá ponernos en contexto para evitar desvirtuar nuestro estudio partiendo de premisas relacionadas a circunstancias ajenas a las de este lugar.

8.1.1. El desarrollo económico en el contexto cubano: el derecho de propiedad estatal sobre los medios de producción y la planificación económica centralizada en Cuba. La relación entre ambas y con la planificación urbanística

En los subepígrafes 5.5.2.1.1 y 5.5.2.1.2 se puso de relieve que la condición medular de la planificación urbanística está dada por la relación entre los intereses colectivos y los individuales, manifestándose, sobre todo, en la relación propiedad del suelo/planificación. De acuerdo a lo planteado, la planificación urbanística en el modelo cubano (cuyo soporte ideológico, político y económico viene dado por la asimilación de los postulados marxistas[706]

[705] Véase Padrón Lotti, M., y otros, 2000.
[706] Según los artículos 1, 3, 5 y 7 de la Constitución de la República, Cuba es un Estado socialista, en el que el Partido Comunista, martiano y marxista-leninista, es la fuerza dirigente

puestos en evidencia en el apartado 5.5.2.1.2) se apoya en una relación de propiedad estatal y una planificación económica centralizada (estatal también). Situación que determina los procesos de urbanización. Así, siguiendo las premisas de los clásicos (Marx, C., y Engels, F., 2011: 45; Marx, C., 1977: 12), el monopolio de la propiedad del suelo sería la base del monopolio del capital, y dicho monopolio en Cuba lo tiene el Estado. Según Marx, C., (1977: 15-16), la colectivización de la propiedad sentaría las bases para producir una distribución de los medios de consumo distinta, más justa (Marx, C., 1977: 19).

En ese sentido, y como ya se ha explicado en el precitado subepígrafe 5.5.2.1.2, la Constitución de la República de Cuba (CRC) reconoce seis formas de propiedad, en su mayoría colectivas. La más significativa por su naturaleza y peso en la economía imprime el carácter socialista al régimen de este país: la propiedad estatal socialista sobre los medios fundamentales de producción, prevista en los artículos 14, 15, 16 y 17 CRC.

Al hilo de tales preceptos, el Decreto 21 de 1978, de 28 de febrero, Reglamento sobre Planificación Física (RPF), en sus artículos 4, 5 y 11, regula la planificación territorial y urbana, como la expresión física y espacial de las directrices de carácter socioeconómico, fijadas para los planes de la economía. La responsabilidad en la elaboración y proposición de los planes directores urbanos recae en los órganos del Poder Popular provinciales a través de sus direcciones de planificación física (artículo 20 RPF)[707].

Según el artículo 15 a) de la CRC y el 136 del Código Civil cubano[708] (CCc), el suelo susceptible de urbanizarse pertenecería, en gran parte, al Estado[709]. Ya que la propiedad cooperativa y la de los pequeños agricultores tienen como finalidad la producción agropecuaria sin posibilidad de alterar sus fines[710]. Por lo tanto, el suelo rústico susceptible de clasificarse como

---

superior de la sociedad y del Estado, que organiza y orienta los esfuerzos comunes hacia la construcción del socialismo y el avance hacia la sociedad comunista.

[707] No obstante, a partir de las modificaciones constitucionales de 1992 y el reajuste político que se vivió en la isla, se implementaron una serie de estrategias que buscaron la municipalización del planeamiento. Así, en 1999, el acuerdo Nº 3.435 del Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros, aprobó "con carácter provisional, las "Funciones y Atribuciones de las Direcciones Administrativas de la Administración Local". En el caso del Sistema de la Planificación Física, sus Direcciones Municipales asumen nuevas funciones de planeamiento y gestión y dejan de ser Direcciones de Arquitectura y Urbanismo para convertirse en Direcciones Municipales de Planificación Física" (Padrón Lotti, M., y otros, 2000: 19).

[708] Ley Nº 59, Código Civil, 16 de Julio de 1987.

[709] Artículos 15 a) CRC y 136 CCc, son de propiedad estatal socialista de todo el pueblo: las tierras que no pertenecen a los agricultores pequeños o cooperativas integradas por éstos.

[710] De acuerdo a lo preceptuado en los artículos 146, 150 127, 129.1 y 132 CCc, en relación con los artículos 1 a) y b), y 2 a) y ch) del Decreto-Ley Nº 125, 30 de enero de 1991 (de Régimen de posesión, propiedad y herencia de la tierra y bienes agropecuarios) las

urbanizable es de titularidad estatal, de las cooperativas de producción agropecuaria y de pequeños agricultores. No obstante, también ostentan su titularidad distintos ministerios encargados de la producción azucarera, agropecuaria, turismo, actividad industrial, minera, defensa, etc[711]. En cualquier caso, la mayor proporción de suelo está en manos del Estado con las limitaciones pertinentes.

Ahora bien, si la propiedad es socialista y de economía centralizada es preciso explicar cómo se produce la relación titularidad del suelo/planificación. En el marco de las características expuestas los medios de producción son de propiedad estatal y las decisiones suelen tomarse desde arriba, respetando la jerarquía y el centralismo propio de este tipo de economías y sistemas político-administrativos. Sin embargo, el proceso se ha visto alterado en diversos momentos históricos por distintas razones, pasando por etapas no uniformes, aunque el trasfondo siga siendo la relación antes apuntada.

En los años sesenta, Cuba tenía una economía eminentemente agrícola, la cual heredó la naciente revolución, y cuyo modelo consolidó en los años posteriores a la instauración de la República Socialista. Con el triunfo de la revolución, el primero de enero de 1959, se realizaron dos reformas agrarias (1959 y 1963). Con ellas la mayoría de la tierra (suelo) quedó en manos del Estado[712]. En esas condiciones, con una planificación centralizada, se priorizó

---

cooperativas y los agricultores pequeños poseen, usan, disfrutan y disponen de los bienes de su propiedad conforme a la explotación agropecuaria.

[711] De acuerdo al artículo 15 de la CRC, son de propiedad estatal socialista de todo el Pueblo:
a) las tierras que no pertenecen a los agricultores pequeños o cooperativas integradas por éstos, el subsuelo, las minas, los recursos naturales tanto vivos como no vivos dentro de la zona económica marítima de la República, los bosques, las aguas y las vías de comunicación;
b) los centrales azucareros, las fábricas, los medios fundamentales de transporte, y cuantas empresas, bancos e instalaciones han sido nacionalizados y expropiados a los imperialistas, latifundistas y burgueses, así como las fábricas, empresas e instalaciones económicas y centros científicos, sociales, culturales y deportivos construidos, fomentados o adquiridos por el Estado y los que en el futuro construya, fomente o adquiera.

[712] Según Arias Guevara, M.A., 2009:15, el Estado cubano quedó en posesión de más del 75% del total de tierras agrícolas del país, el resto pasó a manos de los pequeños agricultores. En este sentido es preciso aclarar dos cosas. Una parte importante del suelo que no tenía fines agrícolas también pasó a manos del Estado utilizándose en la defensa, producción industrial, minera, turística, etc., todas de titularidad, y gestión, de sus respectivos ministerios. Lo segundo se refiere al porcentaje de tierras que refiere la citada autora. Durante los estudios de licenciatura de quien realiza el presente estudio, se accedió a una información distinta a través de los profesores de la asignatura de Derecho Agrario. Estos cifraban el porcentaje en más del 80% de las tierras agrícolas de titularidad estatal concluida la Segunda Reforma Agraria (alrededor del 84%). Cifra más coherente con la información a la que se pudo acceder durante el desempeño del autor como Especialista en el Departamento de Control de la Tierra del Ministerio de la Agricultura. Sin embargo, en la actualidad no se ha podido tener acceso a las referencias documentales que apoyen el mayor porcentaje del que se habla. Por tales razones damos por bueno el dato de la precitada Arias Guevara. En cualquier caso, sea una u otra la

la monoproducción azucarera como renglón privilegiado de la economía cubana. Santamaría García, A. (2014: 696) señalaba que la planificación centralizada con criterios políticos, de servicio social igualitario, empezó a regir enseguida la economía con el triunfo de la Revolución. Tras el fin de la Unión Soviética (a principios de los 90) dejó de ser una economía eminentemente azucarera y se inició una crisis no resuelta aún con erráticas reformas.

De ello deriva la posibilidad de clasificar el modelo (económico) cubano en dos etapas principales: 1960/1990-1993 (período en que entra en juego el RPF) y de 1993 hasta la actualidad. El primero de ellos se caracterizó por un alto nivel de centralización con una propiedad estatal cuasi monopólica. Con lo cual se imponía desde arriba la utilización de prácticamente todo el suelo del país, con unos destinos previstos por la política económica estatal. Esto posibilitó la homogeneidad en la economía en todos sus niveles, una planificación de arriba a abajo altamente centralizada y uniforme (García, C.M., 2012: 6-7). Como señala Valdés Paz, J. (2009: 179), se trata de relaciones de dirección basadas en los principios de la doble subordinación de las instituciones y del centralismo democrático entre sujetos y actores. Situación que se tradujo en una tendencia a convertir la doble subordinación en una suplantación de funciones y el centralismo democrático en un franco autoritarismo.

Al respecto, Mesa-Lago, C. (1998: 19) se muestra de acuerdo con las afirmaciones anteriores y apunta que en las décadas que transcurren entre 1960 y 1990 en Cuba se siguió un modelo de planificación central. Así, sostiene el autor que en 1989, Cuba tenía la economía más colectivizada, igualitaria, dependiente del exterior y más subvencionada soviéticamente de todo el bloque socialista. Tras la ruptura de las relaciones entre Cuba y EEUU en el inicio de la década de los sesenta, el gobierno cubano sustituyó a EEUU como cliente o mercado para su producción de azúcar por el mercado socialista. De ese modo, la URSS se convirtió en su socio comercial más importante. Como se sabe, la caída del muro de Berlín fue un golpe devastador para la economía cubana. A principios de 1990, forzó un proceso modesto y zigzagueante de reformas orientadas al mercado. Este proceso o segunda etapa empezó con una apertura hacia la inversión exterior y el turismo. En 1993 el gobierno comenzó una reforma doméstica. Las medidas se fueron

cantidad real, lo cierto es que la gran mayoría de la tierra agrícola en Cuba quedó en manos estatales.

tomando componente a componente, con ocasionales retrocesos, y el gobierno intentó ajustar el control de la reforma recurriendo a una excesiva regulación (Mesa-Lago, C., 1998: 19).

Los moderados cambios económicos introducidos en 1993-1996, a raíz de la reforma constitucional de 1992, promovieron cierta descentralización, expansión del pequeño sector privado (trabajadores por cuenta propia) y una recuperación económica y social parcial. Pero a pesar de sus efectos, las reformas fueron virtualmente paralizadas en 1996. Así, en 2003 se revirtieron parte de las reformas con medidas de recentralización económica y reducción del sector privado (Mesa-Lago, C., 2009: 42-43)[713]. No obstante, la situación volvió a cambiar después de la transferencia de la presidencia de los Consejos de Estado y de Ministros a Raúl Castro en 2006. Tras su asunción, éste prometió reformas estructurales. Sin embargo, algunas de las medidas más importantes no se han implementado todavía (Mesa-Lago, C., 2009: 43). Lo más significativo es que algunas de las mismas están relacionadas con el ordenamiento territorial y el urbanismo y, sin embargo, ninguna de ellas tenía como finalidad actualizar la normativa en dicha materia ni sus nociones fundamentales.

En relación a la concepción política de la dirección del país (y la citada Reforma constitucional de 1992) directamente responsable de la planificación y de los procesos de inversión, es notable cómo en la práctica el Partido Comunista de Cuba (PCC) no ha dejado de ser determinante en la concepción e implementación de las políticas de desarrollo. Pues, "el Estado es "dirigido y orientado" por el Partido. La presencia de ambos enunciados permite calificar la existencia en el texto constitucional de una ideología de Estado" (Guanche, J.C., 2013: 45).

Por supuesto, los mencionados presupuestos que se vienen exponiendo, inciden directamente en el desarrollo urbano de Cuba. Toda vez que, según el artículo 5 del RPF, "los planes físicos expresan en el plano espacial y físico las directivas establecidas en el plano económico y social. Se vinculan en tiempo y forma a los cronogramas, metodologías e indicadores establecidos para la

[713] En paralelo a las reformas económicas, y en el mismo sentido, también se produjeron algunos cambios en el discurso político para validar las opciones tomadas por el gobierno de la isla. Según Alzugaray Treto, C., 2005: 136, se produjo un cambio o renovación en la manera de entender la política desde la academia. Dicha renovación estaba relacionada al impacto que tuvo en el plano de las ciencias sociales del país la caída del socialismo en la Unión Soviética y Europa Oriental. Tales acontecimientos obligaron a repensar los presupuestos básicos de la economía, la sociología y, en fin, la ciencia política.

preparación de los planes de la economía a largo y mediano plazo. Los planes físicos se fundamentan a su vez en los pronósticos territoriales elaborados para las escalas correspondientes". Un precepto normativo que encuentra consolidación en el artículo 22 del propio RPF, según el cual, los planes físicos se elaboran con la participación de los organismos de la Administración Central del Estado en su esfera de competencia. Todo ello con el inconveniente de que, a pesar de los cambios que se produjeron a nivel político y económico en el país desde la Reforma constitucional de 1992, las transformaciones no alcanzaron a las estrategias de desarrollo urbanístico.

Padrón Lotti, M., y otros (2000: 16-17) señalaban que alrededor de los años 80, al amparo del RPF, se establece una íntima relación entre planificación física y los programas de inversiones económicas y sociales contenidas en los planes económicos del Gobierno. De este modo era normal la reformulación anual de los planes físicos. Con lo cual, al poco tiempo dejaban casi sin valor las propuestas de los planeamientos urbanísticos. Además, contenían los análisis, criterios, valoraciones y propuestas de un grupo de técnicos y especialistas que no habían consultado a la población autóctona en la que iba a aplicarse el Plan. Así pues, se estructuró "un sistema de planeamiento físico y económico que, si bien posibilitaba una fuerte dirección central, no facilitaba la participación de la sociedad local ni de las instituciones de base, de gobierno o administrativas, ni de la propia comunidad, en su concepción y discusión" (Padrón Lotti, M., y otros, 2000: 17). De hecho, se debatió la necesidad de un nuevo tipo de Plan, en esencia, producto de la experiencia acumulada hasta 1989 y las nuevas exigencias que se producían en Cuba (Padrón Lotti, M., y otros, 2000: 25).

Así, observamos reformas constitucionales, políticas y económicas que zigzaguean entre períodos de alguna descentralización y retorno a la recentralización, cierta permisividad en los pequeños negocios privados[714] y serios problemas de vivienda[715]. Mientras que la ordenación urbana todavía

[714] Véase también Guanche, J.C., 2013: 50 y Valdés Paz, J., 2009: 177.

[715] Según Mesa-Lago, C., 1998: 30, "La vivienda ha sido el único servicio social seriamente descuidado por la Revolución. El número total de casas construidas aumentó de 60.576 en 1980 a 74.437 en 1985, pero descendió a 69.107 en 1987 (la población cubana sobrepasaba los 11 millones de habitantes en 1996). En lugar del "boom de la vivienda", en la primera mitad de los ochenta, el déficit de viviendas alcanzó los 880.000 y probablemente ha superado el millón en 1989 (Mesa-Lago, 1993 y 1994a). Según Raúl Castro (1996), la escasez de viviendas, que ya era muy grande anteriormente a la crisis, se ha empeorado en los años noventa porque toda la inversión se ha frenado abruptamente".

dependía conceptual, normativa y programáticamente de estructuras centralizadas diseñadas para un modelo socialista de los años setenta.

8.1.2. La sostenibilidad ambiental y la planificación urbanística

El artículo 27 de la CRC establece que "el Estado protege el medio ambiente y los recursos naturales del país". De este modo, la Carta Magna brinda protección a lo que consideramos como un valor social importante a materializar en el planeamiento. Esto se concreta a través del RPF en su artículo 12, el cual prevé que los planeamientos definen medidas para la preservación y mejoramiento del medio ambiente. De igual modo, la ordenación territorial urbana queda condicionada por la Ley Nº 81[716]. Cuya norma establece en su artículo 19 que todos los planes de desarrollo económico y social municipal deberán adecuarse a los principios rectores de la citada Ley, a sus políticas, estrategias y a los programas ambientales establecidos por las autoridades competentes. Además de determinar que la ordenación ambiental (art. 21 y 22 Ley Nº 81) tendrá como objetivo principal asegurar el desarrollo sostenible del territorio, para lo que debe interactuar con el ordenamiento territorial, aportándole lineamientos, regulaciones y normas[717].

De acuerdo a los artículos 106 d) y f), y 107 c) y e) de la ley que se viene citando (Ley Nº 81), la ordenación urbanística debe incorporar prácticas de conservación de acuerdo con las características de los suelos y sus usos actuales y potenciales. También debe cumplir las demás disposiciones establecidas en la legislación básica (de suelo) del país; y otras que a su amparo dicten los organismos competentes. No obstante, comenta Cabanes Espino, I. (2008: 51) que desde la perspectiva urbanística en Cuba se carece de un cuerpo jurídico que trate de forma integrada el uso y conservación de los suelos. Situación que genera algunos inconvenientes como de hecho se podrá apreciar más adelante en el análisis del municipio San Antonio de los Baños.

[716] Ley Nº 81, del Medio Ambiente, 11 de Julio de 1997.

[717] Según el artículo 23 del RPF, "El Ministerio de Economía y Planificación, en estrecha coordinación con el Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente y demás órganos y organismos pertinentes, desarrollará las acciones encaminadas a articular el ordenamiento territorial con los principios y objetivos establecidos en la presente Ley". La mencionada articulación detallada, como se espera de acuerdo al enunciado del artículo citado, aún no se ha producido.

8.1.3. La igualdad y el planeamiento

La Constitución de la República de Cuba recoge el principio de igualdad *ex* art. 41: "todos los ciudadanos gozan de iguales derechos y están sujetos a iguales deberes". Éste, puesto en relación con otra de las manifestaciones del citado principio, o valor, se concreta en la previsión de equipamientos como (art. 44 CRC) círculos infantiles, seminternados e internados escolares, casas de atención a ancianos, etc., ello para conseguir crear las condiciones que propicien la realización del principio de igualdad. El cual encuentra su desarrollo en el RPF, artículo 2 "la planificación física, a través de los planes y proyectos físicos, expresa la adecuada localización de las actividades de producción y servicios mediante la determinación del destino de la tierra para los distintos fines, teniendo en cuenta las necesidades actuales y futuras de la sociedad".

8.1.4. Participación ciudadana

Respecto al cuarto de los valores seleccionados, observamos una construcción deficiente a nivel normativo. Ello se manifiesta al reconocerse constitucionalmente la participación ciudadana como valor, pero al parecer no se tenía consciencia plena de su necesidad en el ámbito del desarrollo urbanístico. Pues la participación se refiere a la intervención en la dirección del Estado para integrar los órganos del Poder Popular y participar en las elecciones (art. 131 CRC).

Podría decirse que ese tipo de mecanismos garantizaría una participación indirecta en la elaboración de los planes. Ya que serían los ciudadanos electos, y los electores a través de éstos, los que de algún modo participarían, desde las Asambleas Municipales del Poder Popular, en la conformación del proyecto. Sin embargo, dicho argumento deja al descubierto una serie de problemas importantes. Desde la falta de congruencia entre la conformación de un proyecto de ciudad y el motivo de la elección de los candidatos (las motivaciones pueden ser totalmente diferentes), hasta la ausencia de representatividad de algunos sectores de la población en su distinta visión del modelo territorial a implementar en el municipio. Visión que no se podría incorporar al planeamiento por ser éste definido a nivel

institucional, y no mediante la conformación de un proyecto entre técnicos y ciudadanos.

El asunto no es para nada baladí. Toda vez que, por ejemplo, los artículos 11 y 12 del RPF prevén que los planeamientos tienen que velar porque las inversiones en él localizadas proporcionen, desde el punto de vista territorial, el máximo beneficio, tanto económico como social. Así como, van a definir la estructuración y el uso del suelo, determinando las zonas funcionales para las diferentes actividades productivas, residenciales, recreativas, de servicios y otras. También definen la estructuración, delimitación y características de las zonas residenciales, localización de los servicios básicos y sistema de centros principales, determinando las densidades, tipología y normas urbanísticas correspondientes a cada área.

Como se puede apreciar, todos son elementos fundamentales para la vida en la ciudad, que desarrollan los valores ético-constitucionales que se vienen señalando. Por lo tanto, ante un modelo de planificación centralizada, desde arriba, no se concibe la compatibilidad de esas decisiones, jerárquicamente establecidas, con las necesidades específicas de cada población. Las cuales deben reflejar cada Plan municipal en concreto.

No obstante, el problema señalado trató de resolverse a través del artículo 29 del RPF. El cual recoge que las propuestas de planeamientos serán objeto de conocimiento por la población. Cuyo proceso de elaboración y ejecución de las mencionadas propuestas deberán propiciar la participación activa y consciente de la población en dicho proceso.

8.1.5. Otros aspectos de importancia en la ordenación urbana

8.1.5.1. Competencias municipales, potestades administrativas y ordenación urbanística

De acuerdo al artículo 102 de la CRC, el territorio cubano se divide en provincias y municipios. A cuyo tenor, el Municipio tendría personalidad jurídica a todos los efectos legales, con capacidad para satisfacer las necesidades mínimas locales, además de coadyuvar a la realización de los fines del Estado. Asimismo, al amparo del artículo 103 del propio texto constitucional, las Administraciones Locales (dirigidas por las Asambleas Municipales del Poder

Popular) tendrán una serie de funciones en su demarcación territorial. Éstas aparecen preestablecidas en el artículo 106 a), e), y n) de la CRC, y que recogen las atribuciones de la Asamblea. Así, ésta debe cumplir y hacer cumplir las leyes y demás disposiciones de carácter general adoptadas por los órganos superiores del Estado (principio de legalidad); adoptar acuerdos y dictar disposiciones dentro del marco de la Constitución y de las leyes vigentes sobre asuntos de interés municipal (potestad reglamentaria) y cualquier otra que le atribuyan la Constitución y las leyes. Si ponemos dichos preceptos en relación con el RPF en su art. 2, podemos observar que si "la planificación física, a través de los planes y proyectos físicos, expresa la adecuada localización de las actividades de producción y servicios mediante la determinación del destino de la tierra para los distintos fines, teniendo en cuenta las necesidades actuales y futuras de la sociedad", entonces, en su marco de actuación o competencial será la Administración Local la encargada de planificar el suelo municipal para prever su desarrollo urbanístico.

8.1.5.2. Algunas características de la regulación de la planificación física

En el contexto territorial cubano, en que se desarrolla el presente análisis, no existe norma de suelo que establezca de modo integrador y sistemático cuáles son los presupuestos a tener en cuenta en la planificación urbana. Dichas bases se encuentran reguladas en el Decreto 21 de 28 de febrero de 1978, Reglamento sobre Planificación Física (RPF). Una norma que carece de respaldo parlamentario pues se promulga por el Consejo de Ministros, presentando unos escasos 40 artículos. En este Decreto podemos observar un tratamiento deficiente (o la carencia de reconocimiento) de aspectos esenciales del urbanismo como son la planificación, la gestión, la disciplina urbanística, la expropiación forzosa, las garantías a los derechos de los ciudadanos, la relación entre medio ambiente y urbanismo, etc. Situación que obliga a auxiliarse de normas que, por su objeto, tendrían que ser supletorias en cuestiones de ordenación territorial y urbana. Sin embargo, sus artículos terminan siendo el referente único para la planificación[718].

[718] Algunos ejemplos de lo que se expone se han podido observar a lo largo del presente capítulo.

En cuanto a la estructuración de la ordenación territorial y urbana nacional, en el artículo 6 RPF se prevé una planificación jerarquizada que abarcan distintas escalas territoriales:

- plan nacional
- planes regionales
- planes directores urbanos
- proyectos de zona y urbanísticos
- localización de inversiones

Existe una sujeción jerárquica entre el plan nacional y el regional (art. 9 RPF), pero en el citado reglamento no se establece la misma subordinación de los planes directores urbanos con aquellos de mayor jerarquía. Al parecer, de acuerdo a la propia concepción de la planificación de la economía y del resto actividades a desarrollar en el territorio nacional, la mencionada omisión se deba a un "lapsus" de la Administración, más que a una noción descentralizada de la planificación territorial y urbana. Resulta justificada nuestra suposición toda vez que el art. 13 RPF sí establece una relación de subordinación entre los proyectos de zona y urbanísticos de aquellos de escala superior. Sólo quedando al margen de la regulación la relación de dependencia apuntada anteriormente. Circunstancia que da al traste con la forma de enfrentar el desarrollo establecido en la isla, la cual ya ha sido explicada.

En relación a la elaboración de los planes de ordenación urbanística, el artículo 20 del RPF dispone que ésta sea responsabilidad de los órganos del Poder Popular de las Provincias. Ello a través de sus Direcciones de Planificación Física. Particular que genera otro problema de orden jurídico. En este sentido, como señalan Padrón Lotti, M., y otros (2000: 19) una de las estrategias implantadas en 1993 en el Sistema de Planificación Física se centra en la municipalización del planeamiento. Lo cual se materializó mediante el acuerdo Nº 3.435 del Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros de enero de 1999, en el que se aprobó, con carácter provisional, las "Funciones y Atribuciones de las Direcciones Administrativas de la Administración Local". A partir de ese momento las Direcciones Municipales asumen nuevas funciones de planeamiento y dejan de ser Direcciones de Arquitectura y Urbanismo para convertirse en Direcciones Municipales de Planificación Física. El problema que tiene asociada tal decisión es que, de un lado, la solución provisional se tornó definitiva sin idoneidad normativa alguna. De otro lado, un acuerdo como el que

citan los autores de referencia vulnera el principio de jerarquía normativa, pues modifica una norma de rango superior (RPF), lo que implica su invalidez desde su propio nacimiento.

De acuerdo a los mecanismos de aprobación de los instrumentos en estudio, recogidos en el RPF en su artículo 24, el PGOTU de San Antonio se clasificaría como Categoría III (Planes de ciudades mayores de 20.000 habitantes no incluidas en la categoría II[719]). De esta manera, correspondió a la Asamblea Provincial del Poder Popular su aprobación a propuesta de la Dirección de Planificación Física de SAB, previa evaluación técnica del Instituto de Planificación Física (art. 26 RPF).

Muy llamativo resulta el tratamiento que se brinda en las metodologías de planificación diseñadas desde el IPF (Padrón Lotti, M., y otros, 2000) acerca del carácter estratégico que deben contener los planeamientos en Cuba. Desde las citadas pautas, se plantea una concepción de la planificación urbanística que vincula planificación física y estratégica.

8.1.6. Dificultades del modelo cubano

Después de poner de relieve los presupuestos económicos, políticos y jurídicos del desarrollo urbanístico de la isla, es preciso señalar algunas dificultades que se generan con este modelo.

En este sentido, se suscita un problema que vincula la titularidad de los medios de producción (lo que incluye el suelo) y la planificación. Ello a pesar de que aparentemente eso no suceda porque se presume que, siendo el Estado el titular y a la vez el planificador, todas las contradicciones quedan salvadas. El artículo 16 CRC establece que “el Estado organiza, dirige y controla la actividad económica nacional conforme a un plan que garantice el desarrollo programado del país, a fin de fortalecer el sistema socialista, satisfacer cada vez mejor las necesidades materiales y culturales de la sociedad y los ciudadanos, promover el desenvolvimiento de la persona humana y de su dignidad, el avance y la seguridad del país”. Ello en relación con el artículo 17 del propio texto normativo que establece que “el Estado administra directamente los bienes que integran la propiedad socialista de todo el pueblo; o podrá crear y organizar

[719] Planes de capitales de provincias y algunos que por su tamaño, desarrollo acelerado u otra razón se consideren como tal. Y proyectos físicos de zonas urbanas, turísticas o de desarrollo agropecuario que se seleccionen de acuerdo a su importancia nacional (art. 24 RPF).

empresas y entidades encargadas de su administración, cuya estructura, atribuciones, funciones y el régimen de sus relaciones son regulados por la ley". Los cuales fundamentan los artículos 4, 5, 11 y 20 RPF regulando la planificación territorial y urbana como sostén físico de las directrices socioeconómicas determinadas a nivel central. Asimismo, la responsabilidad en la elaboración y proposición de los planeamientos, como se ha reiterado, recae en los órganos del Poder Popular de las provincias a través de sus direcciones de planificación física. Y es en este punto donde deviene la contradicción que se pone de manifiesto. La propiedad está en manos del estado, el municipio tiene que gestionar los recursos municipales, pero el suelo no es propiedad del ente local sino de la institución que lo detenta. En ese escenario, ¿cómo puede gestionar el desarrollo urbano el gobierno local?

La Administración Local a la hora de planificar el territorio municipal determina cuál es el suelo urbanizable (*ex* art. 2 RPF), por ejemplo, con destino residencial (un problema de primer orden en la isla y que obviamente es de Interés General –IG-). Sin embargo, puede ocurrir que el suelo previsto a tales fines sea titularidad de una empresa o que esté bajo la administración del Estado a través de alguna institución, y esté destinado a un determinado tipo de producción o uso de interés estatal. En ese caso, como resulta obvio, se produce un conflicto en los intereses y fines. Y es que cuando se habla de la propiedad socialista sobre los medios de producción de modo abstracto como lo hace la CRC, o del monopolio de la propiedad como lo hacen los citados clásicos, se está pasando por alto la propia realidad.

La posesión y titularidad estatal de los bienes no recae de modo general o abstracto sobre cada una de las parcelas del país. Sino que se concretan en manos de alguna persona jurídica específica que tiene que, para cumplir con su objeto social, utilizar sus bienes. Y, en éste caso, el planeamiento estaría previendo un uso del suelo que, siendo de IG, es distinto al que le da su titular. Así, siendo la titularidad del bien, en última instancia, de todo el pueblo, es el pueblo el que, de una u otra manera, se ve afectado a la vez que ve satisfechos sus intereses con uno y otro uso. Esa situación evidencia un conflicto, no entre intereses privados y públicos, sino entre intereses generales y públicos[720].

[720] Para este caso particular identificamos intereses generales con aquellos que venimos tratando como tal a lo largo del presente trabajo. Mientras que asignamos el calificativo de interés público a aquel que motiva la actuación de la institución pública o persona jurídica que lo manifiesta, los cuales pueden coincidir o no con los intereses generales.

Como sabemos, el planeamiento es el instrumento que determina los usos del suelo y tiene carácter normativo, también en Cuba[721]. De lo cual deriva un problema: si el Plan tiene carácter normativo, ¿pueden las empresas y las instituciones estatales propietarias del suelo descocer las determinaciones del planeamiento urbanístico? En principio no deben hacerlo, pero ello implicaría dejar de cumplir con sus fines. Y, de no existir una clara ausencia de regulación de tales particulares, se produciría un conflicto entre el gobierno local y una institución sectorial, de alcance nacional, que sigue un Plan de naturaleza económica. Cuyo plan económico tiene que cumplir. Este conflicto se debería resolver a favor de la institución estatal por el destino especial de su actividad y su alcance nacional. Podría verse así si de hecho la inmensa mayoría del suelo no fuera de titularidad estatal inhabilitando de facto a los poderes locales en su gestión.

A ello se suma que el suelo estatal no podría expropiarse (art.25 CRC en relación con el 425 de la Ley de Procedimiento Civil, Administrativo, Laboral y Económico –LPCALE-[722]). En defecto de la expropiación, los predios podrían permutarse, pero para ello el suelo a intercambiar tendría que cumplir con criterios de funcionalidad, localización y valor, lo que hace difícil la transacción por la naturaleza heterogénea del suelo. Además, en Cuba no se reconocen los Patrimonios Públicos de Suelo como propiedad del ente local con fines de urbanización, con lo cual no dispone de suelo para permutar. También se puede argumentar que la Administración Local no tendría competencia para planificar el suelo en propiedad de las personas jurídicas que se ponen de manifiesto, pero entonces surge un problema mayor: de ser así, ¿qué suelo puede planificar la Administración Local si casi la totalidad del suelo es patrimonio estatal y está en manos de instituciones o empresas estatales?

[721] Al respecto puede verse Pérez Ruiz, M.E., y Galiano Maritan, G., 2012. No obstante, no deja de llamar la atención que desde el Instituto de Planificación Física, encargado de la redacción de la metodología de este tipo de planificación en el país, se desconozca la naturaleza jurídica del Plan. De hecho, según Padrón Lotti, M., y otros, 2000: 30, "hay que ampliar la concepción del Plan utilizado tan solo como instrumento técnico para el asesoramiento de los gobiernos, a la de un instrumento jurídico, con carácter vinculante tanto para los particulares como para la administración, en los aspectos que se definan y que hayan sido aprobados por el nivel de Gobierno correspondiente". Texto que evidencia claramente que el Plan, a pesar de ser una disposición normativa de la Administración, de rango reglamentario, ya que innova y forma parte del ordenamiento jurídico, no es asimilado como tal por las instancias competentes del país.

[722] Ley Nº. 7, de Procedimiento Civil, Administrativo, Laboral y Económico, de 14 de Julio de 1977.

Otra de las dificultades que se pueden generar son las relativas a la inversión extranjera y su estímulo con la nueva Ley de 2014 que la regula[723]. En el artículo 17.1.2 c) del citado texto normativo, se prevé la posibilidad de invertir en el desarrollo de complejos inmobiliarios con fines de explotación turística. El conflicto se evidencia cuando no existe correspondencia entre lo que se determine a través de este tipo de proceso inversionista y las previsiones de los respectivos planes de ordenación urbanística. Circunstancia que puede desvelar una clara contradicción entre los intereses de una empresa extranjera inversionista en el sector turístico y las determinaciones de la Administración Local. Al amparo de los artículos 3 y 4.1 de la propia Ley de Inversión Extranjera, el Estado garantiza que los beneficios concedidos a los inversionistas extranjeros se mantienen durante todo el período por el que hayan sido otorgados, así como que sus bienes no serán expropiados[724]. A excepción de que la expropiación sea por utilidad pública o interés social, los cuales son determinados por el Consejo de Ministros. La cuestión es que puede haber una divergencia total entre lo que considere el consejo de Ministros como utilidad pública e interés social y lo que pueda apreciar como tal la Administración Local y la ciudadanía de acuerdo a las condiciones concretas del municipio en el que se actúe. Pero, no se debe olvidar que en Cuba prima el principio de economía planificada y centralizada. De este modo, los beneficios que se les brindan a los inversores extranjeros se pondrían por delante de las previsiones del Plan, así como se ven desconocidas las potestades reglamentarias de la Administración Local. Ahora bien, como en Cuba se carece de Ley de la Administración Pública[725], en general, de Ley del Régimen Local[726] en particular, y también de Ley suelo[727] como norma especial, la situación descrita aparece insalvable. Tampoco aparece dibujada una posible solución a estos problemas en el Reglamento sobre Planificación Física de 1978.

[723] Ley Nº 118, de la Inversión Extranjera, 29 de marzo de 2014.
[724] "Salvo que esa acción se ejecute por motivos de utilidad pública o interés social previamente declarados por el Consejo de Ministros, en concordancia con lo dispuesto en la Constitución de la República, los tratados internacionales suscritos por la República de Cuba en materia de inversiones y la legislación vigente, con la debida indemnización por su valor comercial establecido de mutuo acuerdo, pagadero en moneda libremente convertible" (art. 4.1 Ley de Inversión Extranjera).
[725] Su equivalente español sería la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
[726] Su homóloga española sería la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.
[727] Véase también Cabanes Espino, I., 2008: 34 y 42.

Al contrario, en el propio reglamento se abre la puerta para, desde la propia legalidad, inhabilitar las previsiones de desarrollo urbanístico local a través del planeamiento. El artículo 27 del RPF determina que en los planes físicos *puede* quedar fijado el carácter indicativo u obligatorio del total o de sus partes, o en relación a los distintos aspectos físicos, económicos o sociales expresados en el mismo, dentro del marco de la concepción general aprobada en su conjunto. Ello se traduce en un uso heterodoxo de la normatividad de los planes. Los que, a pesar de su pretendida municipalización[728], permanecen subordinados a las disposiciones centralizadas y jerarquizadas a nivel estatal. Así, pueden ver invalidados sus esfuerzos por decisiones superiores, lo cual los desnaturaliza. Esto ocurre porque, a pesar de que su objetivo sería transformar, desde la autonomía local y de acuerdo a las condiciones del territorio concreto, la realidad municipal, dicho fin se les frustra por decisiones supra locales apoyadas en la planificación económica centralizada.

La situación descrita pone de manifiesto una deficiencia del sistema en su autoregulación. Ello se debe al propio modelo de planificación que carecía de coherencia interna. Padrón Lotti, M., y otros (2000: 17) ponían atención en que la primacía del planeamiento sectorial sobre el territorial generaba frecuentes problemas de falta de integralidad del proceso inversionista en los niveles locales. Además de ignorarse la actividad coordinadora y negociadora a través de la cual se materializa el Plan.

Cabe aclarar que el dilema que se muestra tiene dos implicaciones importantes. Una es un cuestionamiento a la propia elaboración teórico-práctica de los fundamentos de la ordenación urbana en Cuba y su falta de legislación, la cual, de conjunto con las normas administrativas (en falta también), deberían resolver los conflictos planteados. La otra, es que dicho inconveniente se produce sobre todo en el ámbito de la gestión, no de la planificación, pero la planificación sin gestión es letra muerta.

Otro ejemplo es el relativo a la situación de la vivienda en Cuba. Según el sitio web CUBADEBATE[729] (espacio de difusión política del Estado), en 2013, sólo el 61% de las viviendas del país se encontraba en buen estado, el resto se clasifican como regular o malas. Las circunstancias motivaron el

[728] Recuérdese que a partir de 1993 en el Sistema de Planificación Física cubano se busca la municipalización del planeamiento. Ello, según Padrón Lotti, M., y otros, 2000: 19, mediante el acuerdo Nº 3.435 del Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros de enero de 1999.

[729] Consulta realizada el 01-03-2016, http://www.cubadebate.cu/opinion/2013/07/02/el-desafio-de-la-vivienda-en-cuba/#.Vt9hzfnhDIU

desarrollo de una nueva estrategia centrada en la urgente necesidad de renovar el fondo habitacional: la construcción por esfuerzo propio. Situación que en nuestra opinión resulta incongruente con las condiciones del país. Ya que en Cuba la mayor parte del suelo está en manos del Estado. Por lo tanto, para su adquisición los particulares quedan sujetos a las políticas de entrega de suelo en derecho de superficie de acuerdo a la disponibilidad local, lo cual presenta serias limitaciones.

A ello se suma el bajo nivel adquisitivo de la población cubana, circunscribiendo la posibilidad de construir por sus propios medios a un número muy reducido de personas. En estas circunstancias, el gobierno estaría delegando en los ciudadanos sin recursos una gestión que éste asumió al triunfo de la Revolución al nacionalizar el suelo, detentar la propiedad de los medios de producción y planificar la economía de acuerdo a sus políticas y prioridades. Por ende, hizo la mencionada delegación sin facilitar los recursos necesarios. En este sentido, en un estudio realizado por el economista Pedro Monreal en 2013, se apunta que el salario mínimo era de 225 pesos mensuales. Mientras las estimaciones señalaban que el nivel de ingresos que marcaba el umbral de pobreza en Cuba era de 841,40 pesos mensuales por persona. Es decir, que el salario mínimo en Cuba representaba apenas la cuarta parte del ingreso necesario para cubrir necesidades básicas[730]. Todo ello siendo el estado cubano el principal empleador.

Como aparece en el propio sitio web CUBADEBATE[731], a partir de 2011 se pusieron en marcha una serie de ayudas públicas para paliar la comentada situación. Sin embargo, hasta marzo de 2013 se habían beneficiado, de una u otra forma, sólo algo más de 33.000 personas. Cifra que no resulta muy alentadora para una población de 11 millones de habitantes con un 40% de viviendas que no gozan de buen estado, serios problemas habitacionales y muy bajo nivel adquisitivo.

Ahora bien, las mencionadas limitaciones dificultan la correcta implementación del Plan. Hernández Aguilar, O. (2014: 92) plantea que el modelo municipal cubano, a pesar de contar con cierto reconocimiento constitucional, carece de una adecuada legislación que regule las

[730] Véase MONREAL, P. (2016): "El salario en Cuba: los falsos paradigmas y la terca realidad". Cuba Posible. Consultado 01-03-2016 http://www.cubaposible.net/articulos/el-salario-en-cuba-los-falsos-paradigmas-y-la-terca-realidad-2016-01-11-06-01-00. Sobre este particular también puede consultarse Mesa-Lago, C., 2009: 43.

[731] Consulta realizada el 01-03-2016, http://www.cubadebate.cu/opinion/2013/07/02/el-desafio-de-la-vivienda-en-cuba/#.Vt9hzfnhDIU

competencias locales. Es cierto que la reforma constitucional de 1992 trató de remediar dicha situación, pero de acuerdo con la mencionada autora debe avanzarse muchísimo más en ese sentido. Así, en referencia a la facultad de dictar normas por parte de los municipios en Cuba, la CRC, en su artículo 106 e), atribuye a la Asamblea Municipal del Poder Popular (máximo órgano de poder local, siendo el equivalente de los ayuntamientos) la facultad de "adoptar acuerdos y dictar disposiciones en el marco de la Constitución y de las leyes vigentes, sobre asuntos de interés municipal y controlar su aplicación". De lo que se infiere que dicha facultad alcanza a la planificación urbanística (Hernández Aguilar, O., 2014: 105). No obstante, no puede pasarse por alto que el citado precepto limita el dictar este tipo de disposiciones al ámbito de "los asuntos de interés municipal", un concepto jurídico indeterminado (Hernández Aguilar, O., 2014: 106). Del cual se deduce que el conflicto de competencias antes planteado puede derivar en la comentada inhabilitación de *facto* a la Administración Local en materia urbanística. Ya que los fines de las instituciones o empresas de alcance nacional irían más allá de los intereses municipales.

8.1.7. Falta de publicidad del Plan de SAB

No obstante, a las cuestiones previamente planteadas se suma otra de gran importancia: los Planes de Ordenación Urbanística son normas jurídicas de rango reglamentario. Como toda norma jurídica uno de sus requisitos esenciales de validez es su publicidad (Fernández Bulté, J., 2004: 71). Al respecto, en el caso cubano, Fernández Bulté, J. (2004: 72) establecía dicha exigencia de acuerdo al Código Civil en su artículo 2. Precepto que afecta a todo el ordenamiento jurídico al amparo del art. 8 y la Disposición Final Primera del mismo cuerpo legal que establecen el carácter supletorio de la citada norma. Ahora bien, el planeamiento en estudio, el PGOTU de San Antonio de los Baños, no cumplió con tal requisito. No se publicó al momento de su aprobación, ni se había publicado todavía en octubre de 2015[732]. Situación de hecho que implica la falta de validez del citado instrumento, o sea, su ineficacia jurídica. Ello trae consigo que en nuestro análisis debamos hacer abstracción

[732] Sabemos de primera mano que en octubre no se había publicado el planeamiento de SAB porque en esa fecha nos acercamos a la institución y a la ex directora interesándonos por el citado particular.

de la mencionada circunstancia, sin entrar a valorar que de inicio el PGOTU no tiene efectos legales. Pero si nos atenemos a su invalidez legal, y no hacemos tal omisión, nos sería imposible abordar el presente estudio.

8.2. Descripción del ámbito geográfico en estudio

El planeamiento en estudio ordena el territorio de un municipio, San Antonio de los Baños, del archipiélago cubano.

Figura 8.1: Localización del archipiélago cubano.

Elaboración propia. Fuente: Esri, DigitalGlobe, GeoEye, Earthstar Geographics, CNES/Airbus DS, USDA, USGS, AEX, Getmapping, Aerogrid, IGN, IGP, swisstopo, and the GIS User Community; Esri, HERE, DeLorme, MapmyIndia, © OpenStreetMap contributors, and the GIS user community.

8.2.1. Territorio

San Antonio de los Baños (SAB) se encuentra localizado en el oeste de la provincia de Artemisa.

Figura 8.2: División político-administrativa de la isla de Cuba

Fuente: Oficina Nacional Estadística. PANORAMA ECONÓMICO Y SOCIAL. CUBA 2011.

Figura 8.3: División político-administrativa de la Provincia de Artemisa

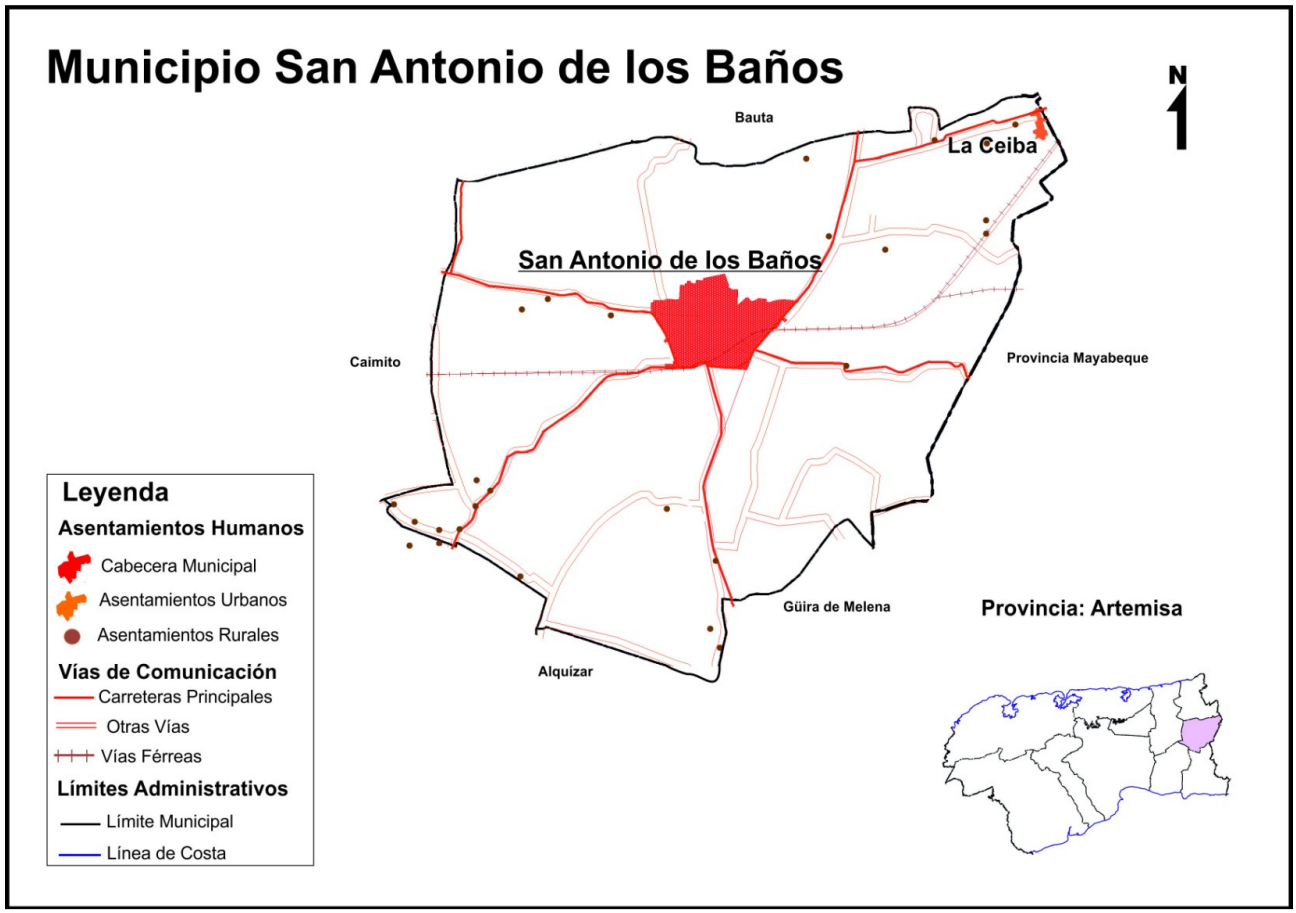
Fuente: http://www.ipf.cu/es/g_artemisa

Cuadro 52: Situación geográfica de SAB

	Municipio	Provincia
Norte	Bauta	Artemisa
Sur	Güira de Melena	Artemisa
Este	Bejucal y Quivicán	Mayabeque
Oeste	Caimito y Alquízar	Artemisa

Elaboración propia. Fuente: ONEI, 2014: 11.

Figura 8.4: Municipio San Antonio de los Baños

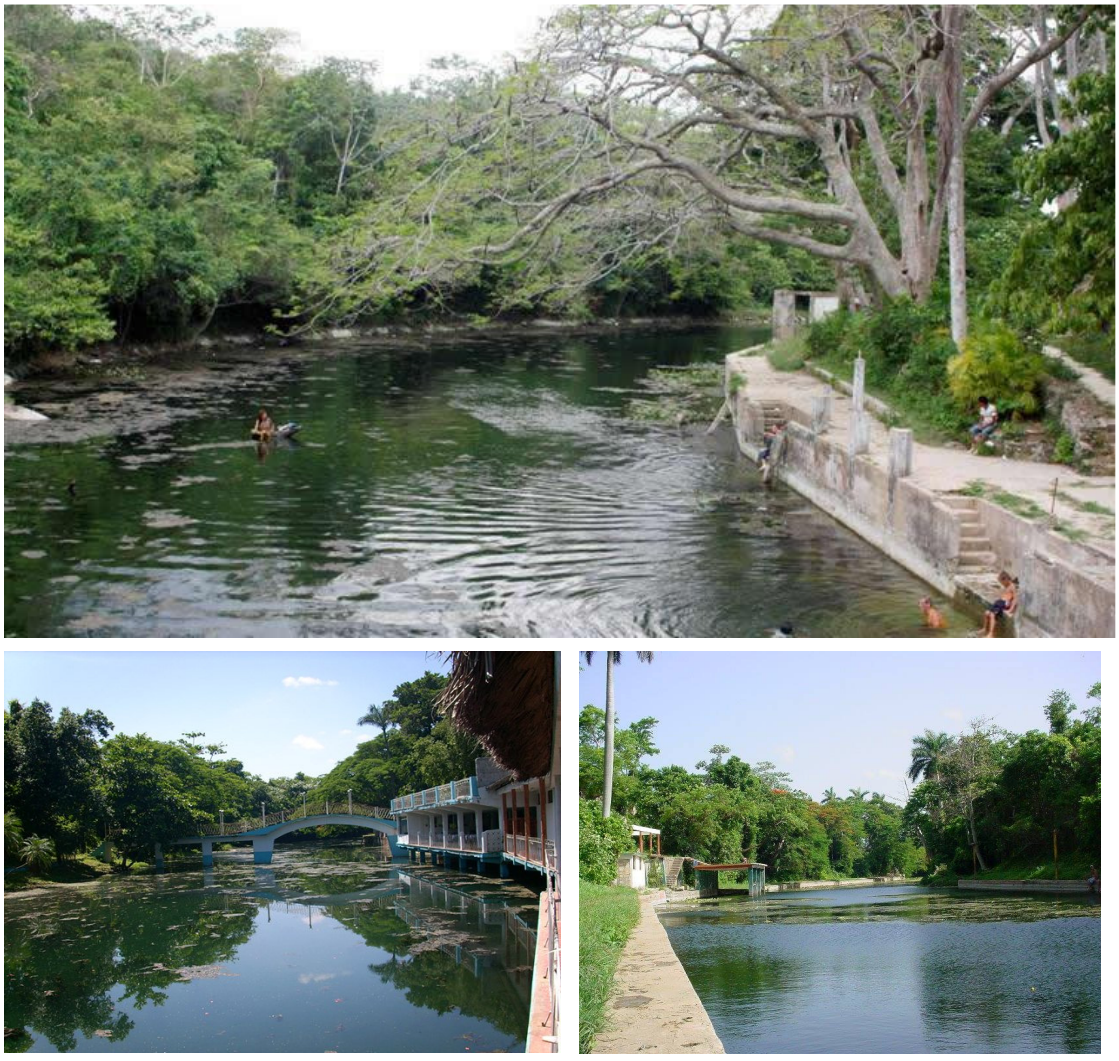


Fuente: http://www.ipf.cu/es/galeria_municipales/Artemisa/San%20Antonio%20de%20los%20Ba%C3%B1os

El Plan General de Ordenamiento Territorial y Urbano (PGOTU) de este municipio data de diciembre de 2012. Está destinado a intervenir en un territorio de 126, 37 Km^2, con una población de 43.191 habitantes (Censo de Población y Viviendas de 2002) y 48.599 habitantes en 2013 según la Oficina Nacional de Estadística e Información (ONEI). El término municipal presenta un total de 24 asentamientos poblacionales. Por su territorio y ciudad cabecera pasa el río Ariguanabo. El municipio se encuentra enclavado en la cuenca del

Ariguanabo (de interés nacional), ocupando el 19% de de la extensión territorial que abarca dicha cuenca. Cuenta con un bosque de galería en las márgenes del río. Esta localidad se ubica en la recién creada provincia de Artemisa y constituye un sub-centro provincial de servicios para los municipios colindantes. A su vez se encuentra dividido en cinco Consejos Populares[733], tres urbanos (Este Urbano, Centro Urbano y Oeste Urbano), y dos rurales (Este Rural y Oeste Rural). Con una altura sobre el nivel del mar de 100m (ONEI, 2014:11; PGOTU, 2012: 3-4).

Figuras 8.5, 8.6 y 8.7. Río Ariguanabo



Fuente: fotos tomadas del grupo público de facebook “San Antonio de los Baños”.

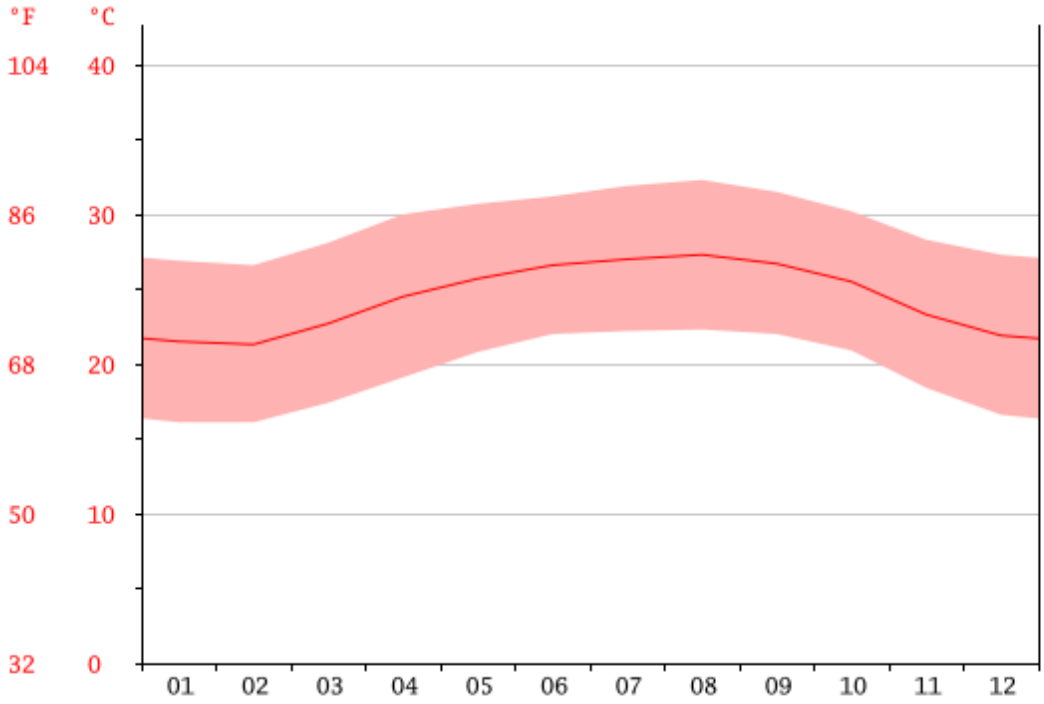
[733] En su artículo 104, la Constitución de la República de Cuba, establece que: “Los Consejos Populares se constituyen en ciudades, pueblos, barrios, poblados y zonas rurales; están investidos de la más alta autoridad para el desempeño de sus funciones; representan a la demarcación donde actúan y a la vez son representantes de los órganos del Poder Popular municipal, provincial y nacional.

Cuadro 53: Lluvia total y media anual, SAB

Lluvia total (años)	Media (centímetros)
2010	15,23
2011	12,87
2012	15,35
2013	14,28
2014	11,27

Fuente: ONEI, 2014: 15.

Gráfico 8.1: Temperatura media anual, SAB



Fuente: http://es.climate-data.org/location/45607/. Consultado el 12-03-2016.

8.2.2. Demografía

Según se recoge por la Oficina Nacional de Estadísticas e Información (ONEI, 2014: 23) en el año 2010 se modifican los límites territoriales de varios municipios y provincias del país, entre los cuales se encuentra San Antonio de

los Baños[734]. A partir de ese momento se divide la antigua Provincia de La Habana y crean las provincias de Artemisa y Mayabeque, quedando el territorio en estudio en el ámbito administrativo de la primera de las de reciente creación (véanse las figuras 8.2 y 8.3). Estos ajustes inciden en los cálculos de los comportamientos demográficos de los territorios en cuestión. Ya que la población provincial actual, de acuerdo a la nueva División Político Administrativa (DPA), no se identifica con la población anterior a la modificación realizada. Ello trajo consigo la introducción de las correcciones necesarias en los cálculos de la situación demográfica provincial de forma que se reflejara en los mismos la realidad de cada territorio en cuanto a su población residente.

De otro lado, de acuerdo a la información recogida en el PGOTU de San Antonio en su página 13, en el período 1992-2002 se produce un decrecimiento poblacional de 3.332 habitantes[735]. No obstante, es preciso aclarar que no pudimos acceder a la información de años anteriores, debido a que no se encontraba disponible[736]. Tras los años de crecimiento demográfico negativo se produce un repunte, lográndose revertir la tendencia al decrecimiento que se venía produciendo. Aunque en el período 2002-2012 no se pudo recuperar del todo, permaneciendo un saldo negativo de 2.874 habitantes menos que en 1992.

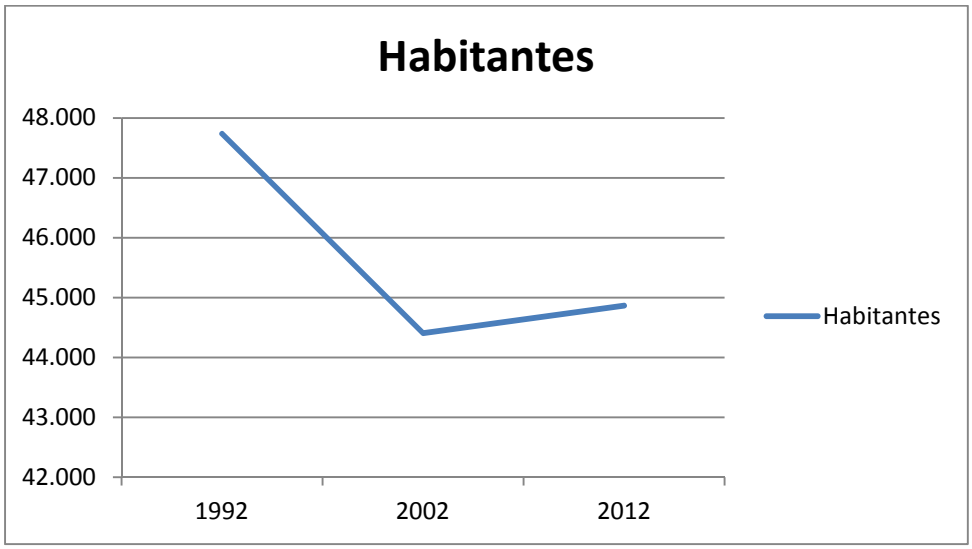
Cuadro 54: Evolución demográfica del municipio San Antonio de los Baños

Años	Habitantes	Variación (respecto al período anterior) (hab)	Diferencias entre 1992 y 2012 (hab)
1992	47.736	-	
2002	44.404	-3.332	
2012	44.862	+458	
			-2.874

Elaboración propia. Fuente: Censo de Población y Viviendas, 2002, 2012 y PGOTU.

[734] Véase Decreto Ley 269, 4 de enero de 2010, Modificativo de la Ley Nº 18 De los límites territoriales de las provincias y de los municipios.
[735] Ciclo que coincidió con el llamado "Período Especial", que fuera aludido en epígrafes anteriores.
[736] Consúltese la página de la Oficina Nacional de Estadísticas e Información (ONEI): http://www.one.cu/

Gráfico 8.2: Evolución demográfica del municipio San Antonio de los Baños.



Elaboración propia. Fuente: Censo de Población y Viviendas, 2002, 2012 y PGOTU.

De acuerdo a la información proporcionada en el PGOTU (2012: 13) de San Antonio, para el año de redacción del citado instrumento existía un total de 43.191 habitantes en el municipio, distribuidos por grupos de edad:

Cuadro 55: Estructura demográfica según PGOTU.

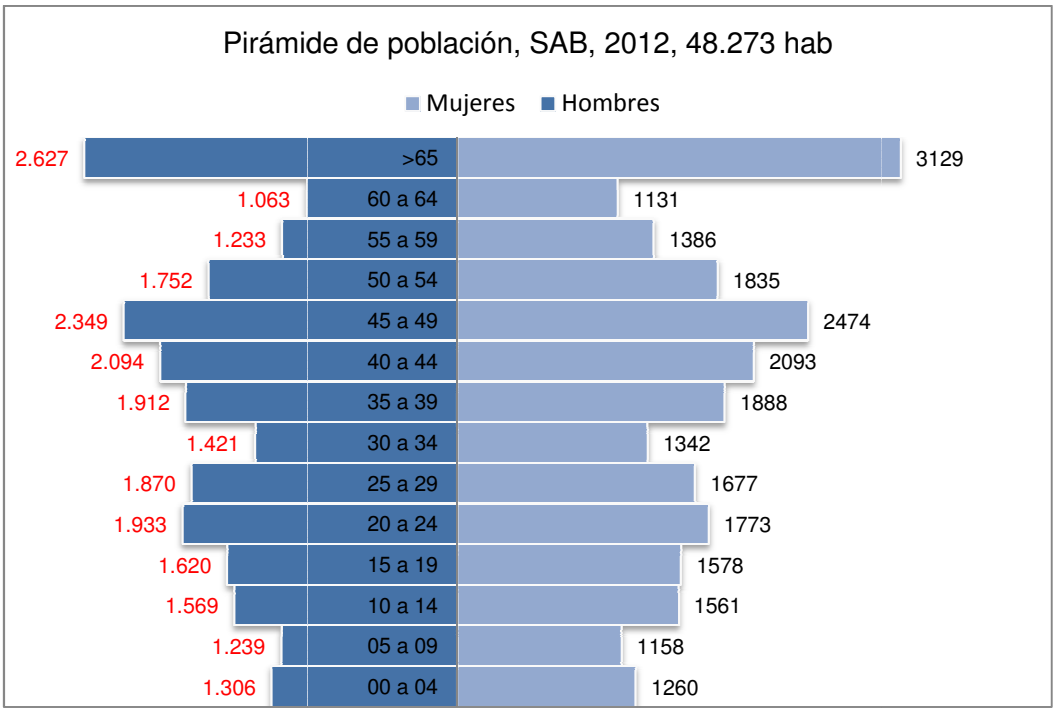
Grupo de edad	Habitantes
0-19 años	12.091
20-59 años	25.594
60-85 años o más	6.496
Total	43.191

Elaboración propia. Fuente: PGOTU, 2012: 13.

Si se presta atención se podrá observar que el total de habitantes recogido en el PGOTU presenta varias incongruencias. En primer lugar, la cifra total difiere de la aportada por el Censo de Población y Viviendas mostrado en el cuadro anterior. En segundo lugar, el total de la población, tras sumar los números relativos a cada grupo de edad es de 44.181 personas, la cual difiere de la cifra recogida en el cuadro y en el Censo. En tercer lugar, la incongruencia también resulta manifiesta con la información obtenida de la Oficina Nacional de Estadísticas e Información (ONEI). Según ésta (ONEI, 2014: 26-27), San Antonio de los Baños, en el año 2012, tenía un total de 48.273 hab. Sin embargo, en este documento aparece una distribución más

detallada de los grupos de edad. Debido a ello, trabajaremos con estos datos a pesar de sus diferencias con los aportados anteriormente.

Gráfico 8.3. Pirámide de Población, SAB, 2012.



Elaboración propia. Fuente: ONEI, 2014: 26-27.

Cuadro 56: Distribución de los grupos de edad en San Antonio de los Baños.

Edad (años)	Población (hab.)	Total de población menor de 15 años (hab., y %)	
00-04	2.566		
05-09	2.397		
10-14	3.130	8.093	16,7%
15-19	3.198	34.424	71,3%
20-24	3.706		
25-29	3.547		
30-34	2.763		
35-39	3.800		
40-44	4.187		
45-49	4.823		
50-54	3.587		
55-59	2.619		

60-64	2.194		
		Total de población mayor de 65 años (hab., y %)	
65 y +	5.756	5.756	11,9%
Total de habitantes	48.273	100%	

Elaboración propia. Fuente: ONEI, 2014: 26-27.

A partir de la información aportada se puede apreciar que SAB tenía en 2012 un 16,7% de población menor de 15 años y un 11,9% de población mayor de 65 años. Si se analiza la distribución de la población por grupos de edad, en el año 2012 en el cual se redactó el PGOTU de San Antonio, podemos sostener que existía, en términos demográficos, una población sostenible[737]. Sin embargo, no podemos estimar si existe una tendencia al envejecimiento debido a que no contamos con los datos periódicos necesarios. En ese sentido es preciso acotar que no encontramos información acerca de la evolución de las tasas brutas de natalidad, mortalidad y nupcialidad anteriores a 2002. E incluso, los datos hallados no tenían la periodicidad necesaria, pues se pasaba, a través de distintos documentos, de 2002 a 2009 sin aportar datos, recogiendo sólo los años de 2009 a 2012, insuficientes para este tipo de estudios.

8.2.3. Parque residencial e índice de hacinamiento

En relación a este particular, acerca del total de viviendas en SAB no encontramos ninguna fuente de información distinta al PGOTU. Por tales motivos sólo utilizaremos los datos que aparecen en el citado documento.

Según el PGOTU en su página 3, el municipio San Antonio de los Baños cuenta con 43.191 hab y 11.740 viviendas, arrojando un índice de hacinamiento igual a 3,6 hab/viv.

De lo contrario, si utilizamos el dato extraído de la ONEI (2014: 26-27), según el cual en SAB había un total de 48.273 hab y 11.740 viviendas referidas en el PGOTU (2012: 3), entonces existiría un índice de hacinamiento de 4,1 hab/viv[738].

[737] Sobre los conceptos y la interpretación de los datos demográficos puede consultarse Hernández Aja, A., 2006: 123.

[738] Cifra más realista pero que aún dista de la situación cubana, siendo el problema de la falta de vivienda en Cuba uno de los más gravosos. No obstante, no encontramos cifras oficiales

No deja de resultar llamativa la recurrente falta de claridad en los datos que se vienen ofreciendo. Según se recoge en el Censo de Población y Viviendas de 2012 (ONEI: 2012), el índice de hacinamiento en Cuba era de 2,87 hab/viv, lo cual es contradictorio con la tradicional convivencia intergeneracional que caracteriza a las familias cubanas producto de la insuficiencia habitacional que sufre el país[739]. Además de contradecir lo publicado por el diario El Mundo, según el cual "la presidenta del Instituto Nacional de la Vivienda, Oris Silvia Fernández, explicó que la situación es "bien complicada" en La Habana, donde se encuentran albergadas 5.461 familias, y dijo que se necesitan unas 28.000 viviendas para resolver esa problemática"[740]. Situación que no le resulta ajena al municipio en estudio ni al resto del país.

8.2.4. Densidad de población

Producto de la imprecisión de los datos de la documentación consultada existen varias densidades posibles. En su determinación se considera una extensión de la superficie municipal de 126,37 km², y tres cifras de población. De acuerdo a la información de la ONEI (2014: 26-27), con 48.273 habitantes, San Antonio tendría una densidad de población que ascendería a los 381,9 hab/km². De tomarse como válida la información del PGOTU (2012: 13) y los 43.191 habitantes que dicho instrumento reconoce, entonces la densidad disminuiría hasta los 341,7 hab/km². Sin embargo, el Censo de Población de 2012 sitúa la cifra de población en los 44.862 hab, lo que arrojaría una densidad de 355 hab/km².

Frente a dicha variabilidad de los datos, damos como la información más fiable la proporcionada por la ONEI (2014: 26-27), y los 48.273 habitantes que

---

poniendo de relieve el déficit habitacional en Cuba, y tampoco para San Antonio de los Baños. Sobre estos problemas pueden consultarse, por ejemplo, Mesa-Lago, C., 1998: 30 y, además:
- CUBADEBATE, 2013, "El desafío de la vivienda en Cuba", en http://www.cubadebate.cu/opinion/2013/07/02/el-desafio-de-la-vivienda-en-cuba/#.Vu8IoOLhDIU, consultado el 01-03-2016 y el 20-03-2016.
- Espinosa Chepe, O., 2011, "Cuba, el angustioso problema de la vivienda", en https://www.cubanet.org/articulos/cuba-el-angustioso-problema-de-la-vivienda/, consultado 20-03-2016.
- El Mundo, 04-09-2013, "Cuba necesita construir más de 60.000 casas por año para paliar su déficit". Consultado 20-03-2016
http://www.elmundo.es/elmundo/2013/09/04/suvivienda/1378287275.html

[739] Véase Gazmuri Núñez, P.M., 2013.

[740] El Mundo, 04-09-2013, "Cuba necesita construir más de 60.000 casas por año para paliar su déficit". Consultado 20-03-2016
http://www.elmundo.es/elmundo/2013/09/04/suvivienda/1378287275.html

reconoce en San Antonio de los Baños. Así como la correspondiente densidad de población de 381,9 hab/km². Ello porque de los documentos consultados el de la ONEI es el único que ofrece datos con mayor nivel de detalle, con lo cual puede suponerse mayor confiabilidad.

8.2.5. Asentamientos poblacionales

De acuerdo a la información recogida en el PGOTU (2012: 10) en el municipio existen 24 asentamientos poblacionales (véase la figura 8.4). En dicha página se especifica que de las 43.191 personas que residen en el municipio 36.799 viven en la ciudad o núcleo urbano principal. Mientras que las 6.392 restantes vivirían en zonas rurales.

De otro lado, en el propio documento, se aporta una cifra distinta. En la Tabla nº 1 de los Anexos[741] del PGOTU (2012: 78) se recoge una población en el núcleo principal de San Antonio de 35.916 habitantes.

De todos ellos, el único que gozaría de la clasificación de asentamiento urbano sería el núcleo cabecera del municipio. El resto de los asentamientos serían considerados como rurales.

Figura 8.8: Ciudad de San Antonio de los Baños, núcleo urbano principal del municipio homónimo. Vista parcial del río Ariguanabo.

Elaboración propia. Fuente: Esri, DigitalGlobe, GeoEye, Earthstar Geographics, CNES/Airbus DS, USDA, USGS, AEX, Getmapping, Aerogrid, IGN, IGP, swisstopo, and the GIS User Community.

[741] Tabla nº 1 Caracterización de los asentamientos poblacionales.

8.2.6. Economía local

En el municipio San Antonio de los Baños la población en edad laboral, en 2012, según las estadísticas de la ONEI (2014: 7), era de 31.891 personas. De ellas 16.614 hombres (17-65 años), y 15.277 mujeres (17-60 años). De modo incongruente, encontramos que la propia ONEI (2014: 40 y 41) recoge una población en edad laboral distinta a la anterior, cifrándola en 30.046 personas y una población activa de 22.537 personas. Sin embargo, con datos desactualizados (2001), el PGOTU (2012:13) de SAB recogía un total de 15.825[742] trabajadores, y un total de 267 desocupados. Debido a la falta de coherencia entre estos datos, ya que unos se remontan a 2001 y otros se refieren a 2012, la ausencia de correspondencia entre los mismos, y la falta de información oficial pertinente (véase ONEI, 2014: 40 y 41 y PGOTU, 2012:13), no es posible que se determine el desempleo real en la localidad. En consecuencia, suponiendo que la actividad económica del municipio se mantuviera estable entre 2001-2002 hasta 2012[743], podríamos obtener una visión aproximada de las condiciones locales. Esto, a partir de los datos que podemos extraer de los documentos consultados.

Cuadro 57: Construcción teórica de las condiciones de empleo local en SAB, 2002-2012.

Años	Habitantes	Población en edad laboral		Población activa		Trabajadores	
2001-2002	44.404	Aprox. 29.737	66,97% del total de habitantes	Aprox. 22.302	75% de la población en edad laboral	15.825	70,95% de la población activa
2012	44.862	30.046	66,97% del total de habitantes	22.537	75% de la población en edad laboral	Aprox. 15.990	70,95% de la población activa

Elaboración propia. Fuente: PGOTU, 2012:13 y ONEI, 2014: 40 y 41.

[742] Según el PGOTU, 2012: 13, los 15.825 trabajadores que se aportan como dato del empleo municipal es una información de 2001. Desconocemos la razón de por qué el dato no estaba actualizado en el documento que se estudia. Tampoco lo encontramos actualizado en ninguna otra fuente de las consultadas.

[743] Es posible sostener que la actividad económica del municipio se mantuvo estable ya que el crecimiento del Producto Interior Bruto del país fue constante durante los años en cuestión. Al respecto puede verse: http://www.ecured.cu/Producto_Interno_Bruto_en_Cuba. Consultado 31-03-2016.

Cuadro 58: Estructura del empleo municipal, 2001-2002.

Ocupación	Total	Porcentaje	Empleo estatal
Estudiantes	92[744]	-	11.790 trabajadores para un 74,50%
Trabajadores por cuenta propia[745]	376	2,37%	
Cooperativas de Créditos y Servicios[746] (CCS)	829	3.459 trabajadores para un 21,85%	
Cooperativas de Producción Agropecuaria[747] (CPA)	514		
Unidades Básicas de Producción Cooperativa[748] (UBPC)	1.980		
Usufructuarios[749]	77		
Representantes Agricultura	59		
Transportistas	90	0,56%	
Asociaciones y Fundaciones	163	1,03%	
Sector Estatal Civil	11.178	70,63%	
Sociedades Mercantiles Cubanas (estatales)	125	0,78%	
Sector mixto (ETECSA[750])	83	0,52%	
Organizaciones políticas y de Masas	135	0,85%	
Otros	106	0,66%	
Arrendadores de viviendas	18	0,11%	
Total	15.825	100%	

Elaboración propia. Fuente: PGOTU, 2012: 13 y 79.

[744] Si consultamos los datos de población recogidos por la ONEI, 2014: 26-27, observamos que la población entre 17-24 años, en edad laboral pero de potencial ocupación estudiante, es de más de 3000 personas. En un país como Cuba, con una población estudiantil alta, podemos inferir que los 92 estudiantes que aparecen en el cuadro son el resultado de un error estadístico. De hecho, si contrastamos la información comentada con los datos aportados por la ONEI, 2014:41, encontramos que ésta última cifra la cantidad de estudiantes en edad laboral en 1.445 personas.

[745] Los trabajadores por cuenta propia son el equivalente de los autónomos en España.

[746] Tienen como finalidad la producción agropecuaria. Estas organizaciones mantienen la propiedad personal sobre la tierra y demás bienes de producción de sus miembros.

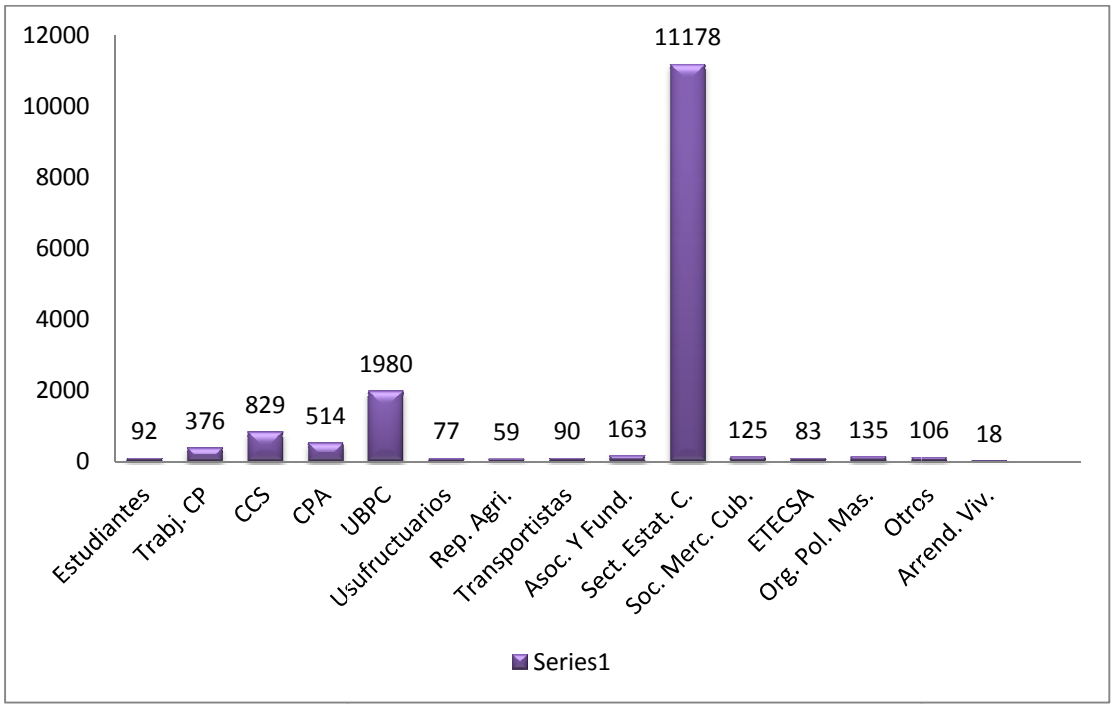
[747] Esta forma de asociación se diferencia de las CCS en que la propiedad sobre los medios de producción deja de ser personal para formar una propiedad colectiva sobre dichos medios.

[748] Esta modalidad, a pesar de constituir una forma de asociación con la finalidad de producir bienes agrícolas, se distingue de las anteriores en que la propiedad de la tierra es estatal, y sus miembros la explotan en usufructo. O sea, gozan de la posesión y disfrute (obtención de frutos civiles) de la tierra.

[749] Con la entrada en vigor del Decreto-Ley Nº 259, 10 de Julio de 2008, sobre la entrega de tierras ociosas en usufructo, se determinó que debido a la gran cantidad de tierras estatales ociosas que existían en el país, ésta fuera entregada en usufructo a personas naturales y jurídicas con la finalidad de aumentar la producción de alimentos y reducir su importación.

[750] Empresa de Telecomunicaciones de Cuba, Sociedad Anónima. Esta empresa se constituye con capital mixto, estatal cubano y extranjero.

Grafico 8.4: Estructura del empleo municipal, 2001-2002



Elaboración propia. Fuente: PGOTU, 2012: 13 y 79.

Como ha quedado expuesto, en el sector agropecuario tienen un mayor peso las UBPC (fundamentalmente tabacaleras, así como citrícolas y ganaderas), teniendo un menor peso el sector industrial. Además, el municipio SAB es subcentro provincial de servicios para los municipios de Güira de Melena y Alquízar. En las márgenes del río, en un extremo de la ciudad, se encuentra localizado el Hotel Internacional "Las Yagrumas"[751] (PGOTU; 2012:4). Se reconoce la falta de oferta de empleo en el sector servicios en las zonas rurales a pesar de existir un déficit en la prestación de servicios (PGOTU; 2012:13).

De otro lado, el salario medio era de 510 pesos mensuales en el año 2012 (ONEI, 2014: 43). Mientras que, en el mismo año, el salario medio provincial era de 441 pesos y el nacional de 466 pesos (ONEI, 2013:2).

[751] El planeamiento no incluye, por ejemplo, la Escuela Internacional de Cine y Televisión (ubicada en el territorio municipal) y la Universidad de las Ciencias Informáticas (UCI) (fuera del territorio), ambos centros juegan un papel clave en la economía local y en la generación de empleo municipal (sobre todo la UCI).

8.2.7. Otros aspectos de relevancia

Como se puso de manifiesto en el apartado 6.2.1, entre las características de las ciudades intermedias están su condición de intermediación entre los núcleos de menor entidad y las grandes ciudades. Ello puede manifestarse a través de su constitución como centro administrativo, interacción social, económica y cultural a nivel regional. A la primera de estas condiciones en relación a SAB ya se ha hecho referencia en el apartado anterior. En cuanto a las demás, tenemos que SAB es sub-sede del Festival de Cine Latinoamericano, sede de la Bienal Internacional del Humor (PGOTU, 2012: 4), del único Museo del Humor en Cuba, de la Escuela Internacional de Cine (única también su clase en el país), y de la Academia Provincial de Artes Plásticas Eduardo Abela, etc. Características que dotan a San Antonio de cierta relevancia a nivel regional y permite clasificarlo como una ciudad intermedia.

Figuras 8.9 y 8.10. Cartel a la entrada de la Academia de Artes Plásticas de SAB[752] y logotipo de la Escuela Internacional de Cine y Tele Visión[753].

8.3. Análisis de las variables

Previo al estudio del PGOTU de San Antonio de los Baños reiteramos dos cuestiones. La primera se refiere a que el análisis se enfoca en el instrumento de ordenación urbanística municipal, y se contrasta con el estado territorial. Por lo tanto, no se hace un examen exhaustivo de cada una de la cuestiones relacionadas con el territorio (muchas de las cuales fueron

[752]Fuente:https://www.facebook.com/Academia-de-Artes-Plasticas-Eduardo-Abela-122468221102100/?ref=br_rs.
[753] Fuente: http://www.eictv.org/

avanzadas en epígrafes anteriores con el objeto de colocar en contexto el planeamiento). Sino que abordamos algunos de los elementos más íntimamente ligados a la planificación urbanística. De ello deriva la segunda de las cuestiones que se reiteran. Nos referimos al orden de exposición de nuestro trabajo. El cual se desarrolla de acuerdo a nuestros objetivos. O sea, de acuerdo a la concreción de los valores que componen los intereses generales. Y no como de común se aborda la planificación urbanística, la cual sigue el orden de la clasificación del suelo, estudios de funcionalidad urbana, movilidad, etc.

8.3.1. Desarrollo económico

De acuerdo a lo expuesto sobre la concreción de los valores de interés general, comenzamos por el estudio del desarrollo económico en el municipio y la correspondiente utilización del suelo para sentar sus bases físicas.

8.3.1.1. Uso industrial, terciario, agrícola y ganadero

A) Diagnóstico sobre el estado territorial de SAB

En el epígrafe (8.2.6) se adelantaba la situación económica del municipio. En el mismo se exponía la estructura del empleo municipal o población ocupada por sectores para los años 2001-2002 (PGOTU, 2012: 13 y 79), información que fue utilizada en el PGOTU de San Antonio en el diagnóstico del municipio a pesar de encontrarse desactualizada.

Este tipo de circunstancias afecta directamente cualquier análisis que se pretenda hacer sobre el estado territorial. Motivo que condiciona la falta de fiabilidad del diagnóstico realizado en el planeamiento de San Antonio de los Baños. No obstante, en el transcurso del presente análisis tratamos de contrastar los datos aportados por el PGOTU, pero encontramos varias lagunas en los documentos de otras instituciones que también tienen como objetivo recabar información territorial.

A pesar de las limitaciones comentadas, y en virtud de dichos datos, la referida situación se resume de la siguiente manera:

Reproducción cuadro 56: Estructura del empleo municipal, 2001-2002[754].

Ocupación	Total	Porcentaje	Empleo estatal
Estudiantes	92[755]	-	11.790 trabajadores para un 74,50%
Trabajadores por cuenta propia[756]	376	2,37%	
Cooperativas de Créditos y Servicios[757] (CCS)	829	3.459 trabajadores para un 21,85%	
Cooperativas de Producción Agropecuaria[758] (CPA)	514		
Unidades Básicas de Producción Cooperativa[759] (UBPC)	1.980		
Usufructuarios[760]	77		
Representantes Agricultura	59		
Transportistas	90	0,56%	
Asociaciones y Fundaciones	163	1,03%	
Sector Estatal Civil	11.178	70,63%	
Sociedades Mercantiles Cubanas (estatales)	125	0,78%	
Sector mixto (ETECSA[761])	83	0,52%	
Organizaciones políticas y de Masas	135	0,85%	
Otros	106	0,66%	
Arrendadores de viviendas	18	0,11%	
Total	15.825	100%	

Elaboración propia. Fuente: PGOTU, 2012: 13 y 79.

[754] Se reiteran las aclaraciones realizadas anteriormente en notas a pie de página para facilitar la comprensión del cuadro.

[755] Consultados los datos de población recogidos por la ONEI, 2014: 26-27, observamos que la población entre 17-24 años, en edad laboral pero de ocupación estudiante, es de más de 3000 personas. Por lo tanto, podemos inferir que los 92 estudiantes que aparecen en el cuadro son el resultado de un error. De hecho, si contrastamos la información comentada con los datos aportados por la ONEI, 2014:41, encontramos que ésta última cifra la cantidad de estudiantes en edad laboral en 1.445 personas.

[756] Los trabajadores por cuenta propia son el equivalente de los autónomos en España.

[757] Tienen como finalidad la producción agropecuaria. Estas organizaciones mantienen la propiedad personal sobre la tierra y demás bienes de producción de sus miembros.

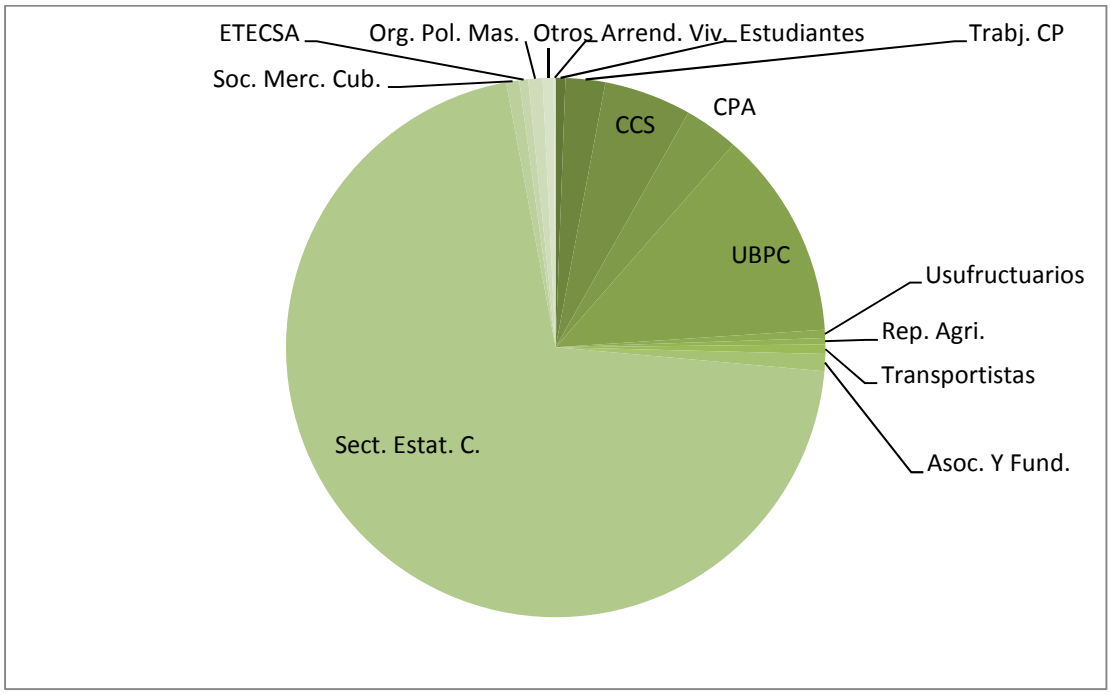
[758] Esta forma de asociación se diferencia de las CCS en que la propiedad sobre los medios de producción deja de ser personal para formar una propiedad colectiva sobre dichos medios.

[759] Esta modalidad, a pesar de constituir una forma de asociación con la finalidad de producir bienes agrícolas, se distingue de las anteriores en que la propiedad de la tierra es estatal, y sus miembros la explotan en usufructo. O sea, gozan de la posesión y disfrute (obtención de frutos civiles) de la tierra.

[760] Con la entrada en vigor del Decreto-Ley Nº 259, 10 de Julio de 2008, sobre la entrega de tierras ociosas en usufructo, se determinó que debido a la gran cantidad de tierras estatales ociosas que existían en el país, ésta fuera entregada en usufructo a personas naturales y jurídicas con la finalidad de aumentar la producción de alimentos y reducir su importación.

[761] Empresa de Telecomunicaciones de Cuba, Sociedad Anónima. Esta empresa se constituye con capital mixto, estatal cubano y extranjero.

Grafico 8.5. Ocupación por sectores en el municipio, 2001-2002



Elaboración propia. Fuente: PGOTU, 2012: 13 y 79.

Ahora bien, debido a los problemas expuestos en dicho epígrafe (8.2.6), los cuales se manifestaban en las contradicciones sobre las distintas cifras referentes a la población en edad laboral, utilizaremos los datos aportados por la ONEI (2014: 40 y 41), la cual cifra una población en edad laboral de 30.046 personas y una población activa de 22.537 personas. Hacemos uso de la información de la ONEI por considerarla de mayor coherencia con el año de redacción del PGOTU. Ello en referencia a la información del propio instrumento de ordenación urbanística. Ya que, como se puede consultar en el precitado epígrafe, el PGOTU de SAB contiene datos de 2001. Si partimos de estas premisas, entonces podemos realizar una aproximación a las condiciones del empleo local:

Cuadro 59: Aproximación a las condiciones de empleo local en SAB, 2012

Años	Habitantes	Población en edad laboral		Población activa		Trabajadores	
2012	44.862	30.046	66,97% del total de habitantes	22.537	75% de la población en edad laboral	Aprox. 15.990	70,95% de la población activa

Elaboración propia. Fuente: ONEI, 2014: 40 y 41, y Cuadro: Construcción teórica de las condiciones de empleo local en SAB, 2002-2012.

En el sector productivo tienen un importante peso las empresas tabacaleras. Entre ellas existen algunas muy importantes dentro de su sector como la "Lázaro Peña" (1.142,97 ha de suelo utilizado), la cual aporta el 45 % de toda la capa que produce el país[762]. Además se encuentra la empresa de tabaco torcido "La Habana". Así como otras citrícolas, agrícolas y ganaderas. Entre las citrícolas ocupa un lugar importante "Cítricos Ceiba" con una ocupación del suelo de 1.089, 48 ha, la empresa "Cultivos varios" que detenta una cantidad de suelo de 3.868, 25 ha y la empresa pecuaria "Ariguanabo", con una ocupación de 1.405,37 ha[763] (PGOTU; 2012:7).

El sector industrial ha perdido peso con los años. El PGOTU no hace referencia a dicho problema ni tampoco encontramos fuentes oficiales que abordaran la temática. Sin embargo, la justificación "informal"[764] que se manejó por parte de la Administración para el desmantelamiento de la industria local estaba en el hecho de la presencia de tres unidades militares en el territorio. Dos de ellas de las más importantes a nivel nacional: la base aérea Playa Girón y la unidad de infantería motorizada, mecanizada y artillería pesada Vaca Muerta. Pues si San Antonio contaba con un desarrollo económico importante, a la vez que mantenía la presencia de las mencionadas unidades militares, el municipio constituía un objetivo estratégico prioritario en tiempo de guerra. Motivo que llevó a la Administración a desmantelar la industria ariguanavense.

Para que se tenga una idea, el municipio en estudio contaba con el mayor desarrollo de su región antes del triunfo de la revolución en 1959. Ello se debió a la gran cantidad de empleo que se creó con la tradicional industria del tabaco, la Textilera Ariguanabo (fábrica de tela emplazada en los límites del municipio Bauta y San Antonio, también desmantelada, que a pesar de

[762] Al respecto véase OPCIONES. SEMANARIO ECONÓMICO Y FINANCIERO DE CUBA, 25-10-2015. También puede consultarse Romero Cruz, Y.: "Inicia en Artemisa campaña tabacalera 2014-2015". En periódico Granma, 10 de octubre de 2014.

[763] Estas empresas suman un total de 7.506 ha de suelo.

[764] Cuando hablamos de justificación informal nos referimos a que la Administración no comunicó oficialmente a la ciudadanía qué motivaba el desmantelamiento industrial del municipio. Sino que el mencionado argumento circuló entre la población a través del "boca a boca". Situación totalmente contraria a los principios constitucionales. Toda vez que según el artículo 14 de la CRC "En la República de Cuba rige el sistema de economía basado en la propiedad socialista de todo el pueblo sobre los medios fundamentales de producción". Por tales motivos, la transformación del modelo productivo de SAB debió consultarse con la ciudadanía la que, de acuerdo al mencionado precepto constitucional, sería titular de dichos medios. Sin embargo, lejos de consultarse a la población sobre la pertinencia o no de la mencionada transformación, ni siquiera se le informó acerca de los cambios que se realizaban. De este modo, el pueblo de San Antonio asistía como mero espectador o sujeto pasivo de una serie de cambios que afectaban directamente sus fuentes de empleo, modelo territorial y económico, sin oportunidad de pronunciarse al respecto.

encontrarse en territorio de Bauta constituía una fuente importante de empleo para la población ariguanabense[765]), la industria textil (numerosas fábricas de ropa), la base aérea, la atracción turística y desarrollo de múltiples actividades productivas que se generaban a partir de la presencia del río Ariguanabo y la laguna Ariguanabo (extinta[766] y que tiempo atrás fuera una de las más grandes de la isla), la fábrica de levaduras única también en el país, etc. Es de subrayar que tanto la base aérea, la fábrica de levaduras, la industria textil, etc., fueron inversiones norteamericanas que sirvieron como palanca de desarrollo a escala local.

Figura 8.11. Textilera Ariguanabo antes de 1959.

Fuente: https://cronicasdebauta.wordpress.com/2015/05/02/el-gallo-y-la-textilera-ariguanabo/

[765] Es preciso señalar que el desmantelamiento de la Textilera Ariguanabo no se debe a la existencia de las unidades militares en SAB, su desaparición estuvo asociada a su falta de rentabilidad.

[766] Esta laguna debe su desaparición a varios factores. Entre ellos, el de mayor peso, fue la acción del hombre. Esto se produjo a partir de los primeros años de la década de los 80 del siglo pasado. Al respecto puede verse Miravet-Sánchez, B.L., García-Rivero, A.E., y Mederos Rosell, M., 2015.

Figuras 8.12[767] y 8.13[768]. Textilera Ariguanabo en la actualidad.

Figura 8.14. Antigua fábrica de levadura, actualmente desmantelada.

Fuente:https://www.facebook.com/San-Antonio-de-los-Ba%C3%B1osCuba-140543959324236/photos

[767] http://trip-suggest.com/cuba/provincia-artemisa/ariguanabo/
[768] http://blog.cinematheque.fr/100ans20132014/2014/01/14/cayo-la-rosa-en-plano-secuencia-ii/

Figura 8.15: Fábrica de camisas, desmantelada, SAB.

Fuente:https://www.facebook.com/San-Antonio-de-los-Ba%C3%B1osCuba-140543959324236/photos

En 2012, el municipio SAB mantenía su carácter de subcentro provincial de servicios para los municipios de Güira de Melena y Alquízar. También contaba con el Hotel Internacional “Las Yagrumas” (PGOTU; 2012:4), la empresa ALUTEC dedicada a la producción de carpintería de aluminio y muebles (destinada esencialmente a los programas de la Revolución: educación y salud). Además, la economía local mantenía la empresa Agropecuaria Municipal, la empresa Confecciones Ariguanabo, el Matadero de Aves, la empresa de Semilla Habana, la empresa mayorista Territorial La Habana, la UBPC 9 de Abril y la Escuela Internacional de Cine y Televisión (PGOTU, 2012: 19 y ss.).

El suelo destinado a usos productivos, de acuerdo a los datos recogidos por el PGOTU (2012) y la ONEI (2014), se distribuía del siguiente modo:

Cuadro 60: Superficies productivas[769]

Uso	Superficie (ha) PGOTU	Superficie (ha) ONEI (2014) Total	Superficie (ha) Suelo Estatal ONEI (2014)	Superficie (ha) Suelo no estatal ONEI (2014)
Agrícola	12.627	8.999,3	957,8	8.041,6
No Agrícola	3.751	3.637,7	2 500,6	1.137,1
Forestal	782	827,3	293,9	533,4
No cultivada	80	2.604,3	241,9	2.362,4
Pasto natural	504	2.024,1	205,7	1.818,4
Ociosa	267	580,3	36,2	544,1
Total	12.627	18.672,7	4.236,1	14.437

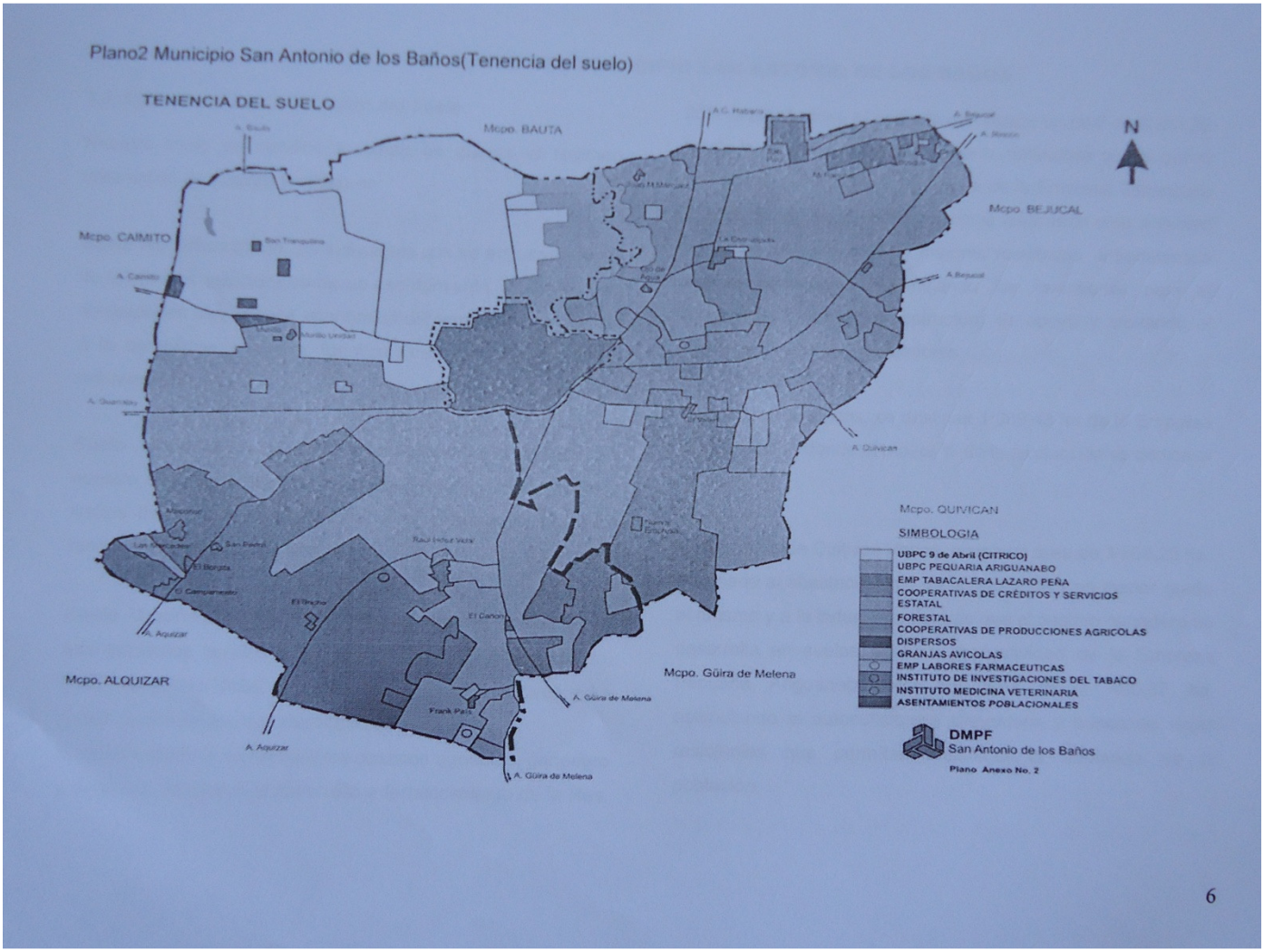
Elaboración propia. Fuente: PGOTU, 2012: 7 y 80; ONEI, 2014: 12.

Como se puede apreciar en el cuadro (Superficies productivas), en los datos que se recogen no aparece la distinción entre el suelo dedicado a uso terciario e industrial, ni sus respectivas superficies. Sólo se encuentra la distinción entre usos asociados a la agricultura, y otros afines, y los usos no asociados a éstos.

La suma de los usos productivos (excepto el agrícola) que se aportan a partir del PGOTU da un total de 5.384 ha. Ahora bien, si la superficie total del municipio es de 12.627 ha (126,27 Km^2, según otros datos el municipio tiene 126,37 Km^2), no es posible que el total de suelo agrícola sea también de 12.627 ha. No obstante, según el propio PGOTU (2012: 7), existían 8.252,22 ha de suelo agrícola, lo que da un total de 13.636,22 ha totales en el municipio. Cifra que también excede las 12.627 ha de superficie total del municipio (126,27 Km^2 y los datos que establecen una extensión municipal de 126,37 Km^2) antes apuntadas. Desde luego, las cifras recogidas por la ONEI (2014: 12) tampoco resultan fiables (18.672,7 ha), pues no coinciden con las dimensiones del municipio.

[769] Una parte importante del suelo municipal se encuentra ocupado por las tres unidades militares localizadas en el territorio de SAB (PGOTU, 2012:4). Sin embargo, en el PGOTU no se hace referencia a la superficie que ocupan las mismas.

Figura 8.16: Tenencia de suelo, SAB.



Fuente: PGOTU, 2012: 6.

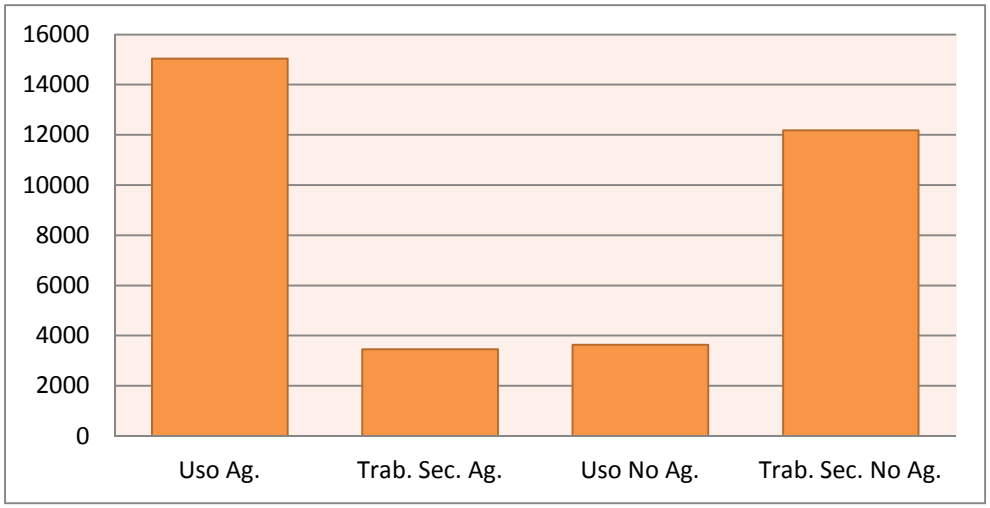
Como ya se puso de manifiesto, también existen serias contradicciones en la distribución de los usos productivos. Ahora, sin perder de vista la inexactitud de los datos que se aportan en el cuadro 60, así como la falta de correspondencia entre aquellos datos que recogen las diferentes instituciones, los ponemos en relación con la distribución del empleo. No obstante, utilizaremos la información aportada por la ONEI (2014: 12) ya que, a pesar de su falta de coherencia entre las cantidades que aporta y la superficie total del municipio, su cifras no resultan incoherentes entre sí, como sí sucede con los datos que recoge el PGOTU (2012: 7 y 80).

Cuadro 61: Relación superficies productivas-estructura del empleo municipal.

Ocupación	Trabajadores por áreas	Usos y superficie (ha)	Total trabajadores
Cooperativas de Créditos y Servicios (CCS)	829	Agrícola, Forestal, no cultivada, pasto natural y Ociosa 15.035,3	Agrícola, etc. 3.459
Cooperativas de Producción Agropecuaria (CPA)	514		
Unidades Básicas de Producción Cooperativa (UBPC)	1.980		
Usufructuarios	77		
Representantes Agricultura	59		
Trabajadores por cuenta propia	376	No Agrícola 3.637,7	No agrícola 12.184
Asociaciones y Fundaciones	163		
Sector Estatal Civil	11.178		
Sociedades Mercantiles Cubanas (estatales)	125		
Sector mixto (ETECSA)	83		
Organizaciones políticas y de Masas	135		
Otros	106		
Arrendadores de viviendas	18		

Elaboración propia. Fuente: PGOTU, 2012: 13 y 79, ONEI, 2014: 12.

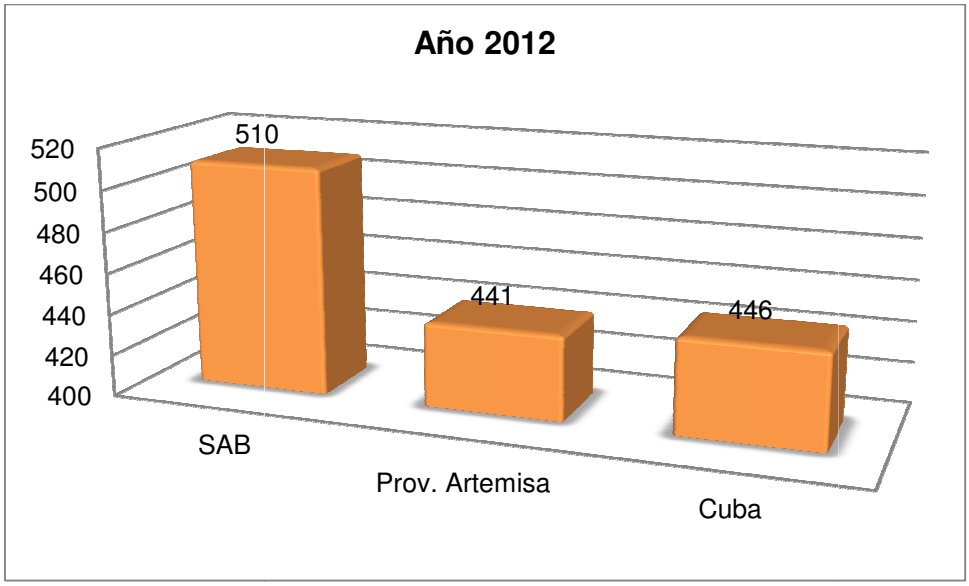
Gráfico 8.6: Relación: superficies productivas-estructura del empleo municipal.



Elaboración propia. Fuente: PGOTU, 2012: 13 y 79, ONEI, 2014: 12.

De otro lado, como ya se ha hecho referencia, el salario medio en SAB era de 510 pesos mensuales en el año 2012 (ONEI, 2014: 43). Mientras que, en el mismo año, el salario medio provincial era de 441 pesos y el nacional de 466 pesos (ONEI, 2013:2).

Gráfico 8.7: Salario medio SAB, Provincia Artemisa y Cuba, año 2012.



Elaboración propia. Fuente: ONEI, 2014: 2 y 43.

Es necesario precisar que no hemos tenido acceso a la serie histórica de los datos utilizados. Situación que sin duda alguna empobrece el análisis. Sin embargo, ante la insuficiencia de los mismos no hemos accedido a otras alternativas debido a la escasez de otras fuentes de información.

Por otra parte, el río es un potencial importante para el desarrollo turístico (económico y de ocio) de la ciudad. No obstante, las instalaciones productivas instaladas en la ciudad presentan problemas infraestructurales relacionados con el abasto de agua y la evacuación de residuos, provocando afectaciones al medio ambiente. De hecho, según el PGOTU (2012: 16) existe contaminación del río y del agua potable debido a las malas condiciones de la infraestructura o red de distribución y a la carencia de alcantarillado. Ello generalmente en las zonas de nuevo desarrollo donde se vierten aguas residuales a las corrientes superficiales producto del mal funcionamiento de las fosas mauras que presentan problemas de absorción por falta de mantenimiento, o porque los suelos no son permeables, produciéndose también la contaminación del manto freático. A lo cual se suma el mal estado del alcantarillado existente que provoca mal funcionamiento, y también la baja

eficacia de las lagunas de oxidación que carecen de mantenimiento (PGOTU, 2012: 16).

A lo descrito se debe añadir que existen industrias contaminantes que afectan el potencial turístico asociado al río, así como a la cuenca hidrográfica del Ariguanabo. La Textilera Ariguanabo hacía sus vertimientos al mismo, la planta de pienso líquido Quebrada del Yuro, el Matadero de aves, la unidad militar 3208, el Hotel Las Yagrumas y la pasteurizadora Balkán también han realizado vertimientos de aguas residuales sin tratamientos al río durante años. Desde luego, la tala indiscriminada de árboles está afectando el bosque de galerías del río Ariguanabo. Así como a su entorno, paisaje y demás valores turísticos de la zona. Además, existen varios asentamientos poblacionales que utilizan como solución a las aguas residuales el vertimiento de las mismas en fosas mauras, lo que conlleva a la contaminación de la cuenca (PGOTU, 2012: 16-17).

Figura 8.17: Aguas negras contaminan el río Ariguanabo[770].

En el marco descrito, desde el PGOTU (2012: 28) se establecieron los principales problemas o debilidades del territorio. Lo llamativo es que sólo centran la atención en las opciones turísticas del municipio.

[770]Fuente:http://progresosemanal.us/20141111/de-donde-hubo-un-rio-el-ariguanabo/#.VGKMqgonmIo.facebook

Cuadro 62: Problemas asociados al turismo y la recreación en el municipio

Problema	Causa	Impacto local	Localización
Ausencia de instalaciones recreativas aledañas al río y otras zonas con potencial recreativos. Mal estado de las instalaciones existentes.	Subvaloración como actividad socio-cultural y económica. Limitaciones financieras y de tecnologías.	Impacto, depresión social, éxodo de población a La Habana, impacto negativo al paisaje natural.	Todo el municipio

Fuente: PGOTU, 2012: 28.

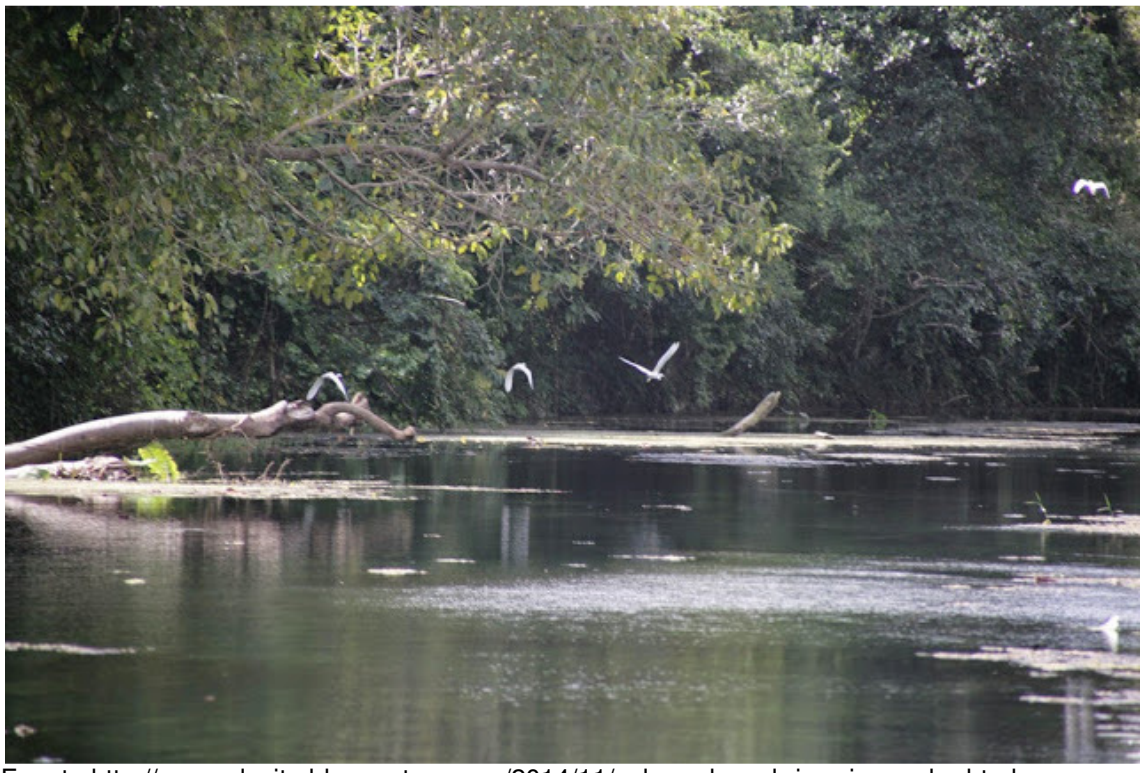
En cuanto a las fortalezas y debilidades de SAB, desde el PGOTU (2012: 29 y 31-32) se valora como una potencialidad su cercanía a la capital, la existencia del río Ariguanabo y su bosque de galerías. De otro lado, también señalan restricciones asociadas al manejo del río y al deterioro tecnológico en las industrias e infraestructuras. Entre las debilidades se cuenta la contaminación del río y la tala indiscriminada del bosque, debido a las afectaciones que eso genera en el desarrollo del sector turístico.

B) Determinaciones respectivas a la ordenación urbanística

En referencia a la ordenación municipal, en el PGOTU (2012: 41 y ss.) se definieron los objetivos estratégicos siguientes:

- Desarrollar ofertas turísticas para potenciar el turismo ecológico en el río Ariguanabo y el Bosque de Galerías y revelar las potencialidades de la zona sensibilizando al visitante con sus valores.
- Fortalecer el uso y desarrollo de actividades turísticas y recreativas en el río Ariguanabo y en el centro histórico de la ciudad aprovechando sus potencialidades.
- Jerarquizar y potenciar el Hotel Internacional Las Yagrumas como centro turístico relevante en las márgenes del río asociado a los atractivos naturales de su entorno.
- Diseñar nuevas instalaciones recreativas y rescatar las existentes en la zona del río y su bosque, teniendo en cuenta la denominación de Paisaje Natural Protegido.
- Perfeccionar el proyecto Parque Turístico Río Ariguanabo, concebido en décadas anteriores para potenciar los valores de la zona.

Figura 8.18: Río Ariguanabo



Fuente:http://segundacita.blogspot.com.es/2014/11/volar-sobre-el-rio-ariguanabo.html

- Desarrollar y consolidar el proyecto de reanimación urbana en la zona La Punta de Rosa como cambio de imagen y potencial recreativo.
- Rescatar y dar mantenimiento a todas las instalaciones recreativas del municipio.
- Divulgar y promover el desarrollo del humorismo en SAB como patrimonio cultural.
- Potenciar la creación de nuevas industrias sobre la base de las potencialidades del municipio.
- Asegurar el cumplimiento del plan de siembra de tabaco estabilizando la fuerza laboral, aumentando la capa exportable y garantizando mayor rentabilidad en las UBPC.
- Preservar las instalaciones existentes y obras de fábricas que se encuentren interruptas.
- Construir casas de cultivos vegetales y recuperar áreas citrícolas.
- Siembra de forestales para cujes de tabaco en áreas ganaderas.
- Construir casas de curación del tabaco, sistemas de riego y obras hidráulicas.
- Aumentar la rentabilidad e ingresos de todos los centros del municipio, así como su producción.

A su vez, se determinaron varias líneas estratégicas (PGOTU, 2012: 51):

- Fomentar el turismo ecológico y los paseos en lancha.
- Promover excursiones y realizar acampadas en el bosque de galerías.
- Rehabilitación de centros gastronómicos de gran tradición local.

Es muy importante destacar que en el tratamiento de la ordenación urbanística del municipio sólo se exponen los objetivos estratégicos a alcanzar, pero no se recoge la ordenación y planificación urbanística del municipio. Tampoco se prevé en el PGOTU cómo se alcanzarían dichos objetivos. O sea, se dice qué se quiere conseguir, pero no cómo se hará ni con qué medios[771].

Al margen de las determinaciones del PGOTU, existen una serie de potencialidades o fortalezas territoriales que pueden aprovecharse y no fueron recogidas en el planeamiento. Las cuales resultan capitales para un desarrollo económico y urbanístico de importante trascendencia.

En suelo ariguanabense se encuentra una base aérea de gran extensión superficial y con muy buenas condiciones ya creadas para su conversión en aeropuerto de pasajeros y comercial, o de carga. Circunstancias que reducirían cualquier tipo de inversión (véanse las figuras 8.19 y 8.20).

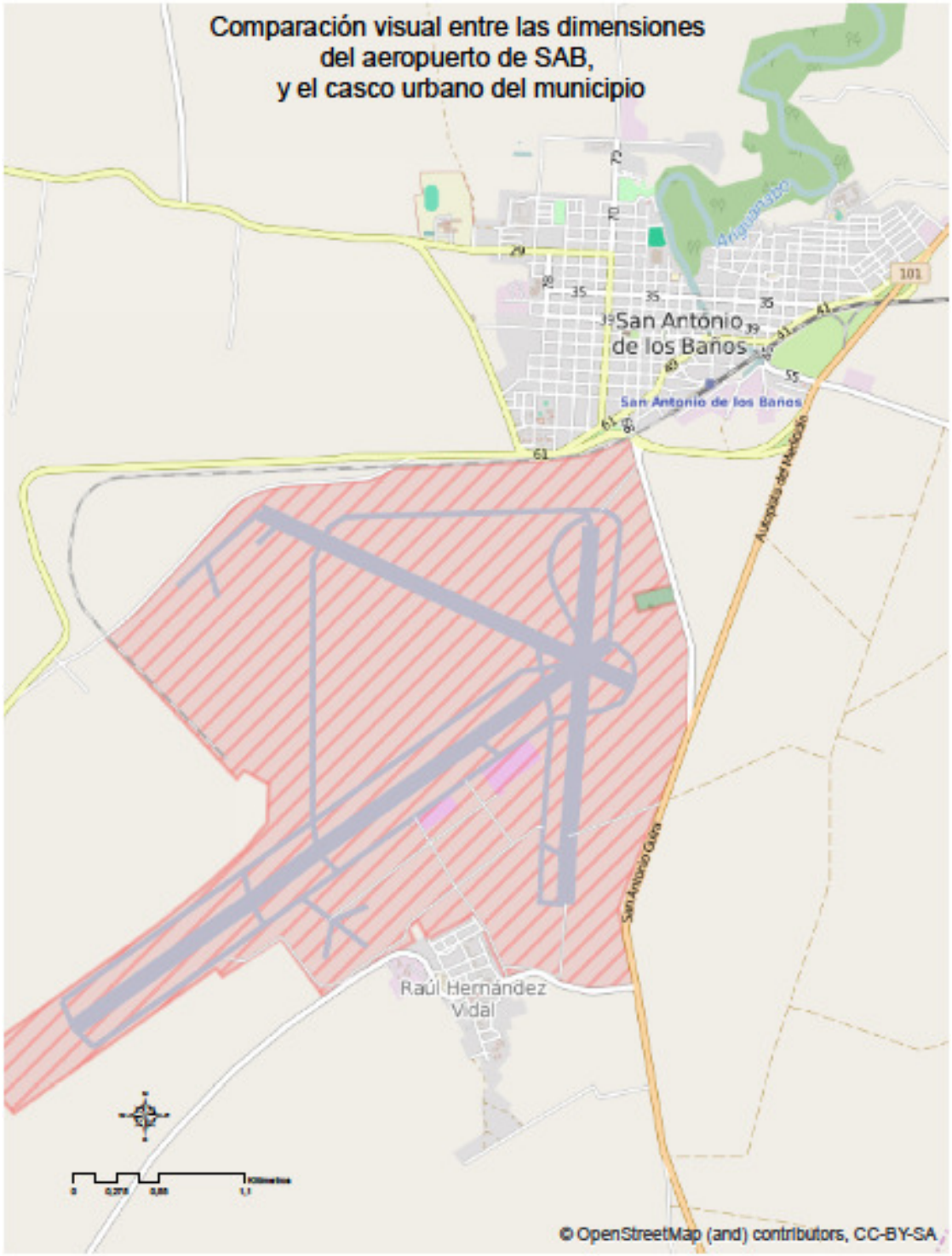
Figura 8.19: Base aérea y potencial aeropuerto de SAB.

Fuente: Imágenes ©2016 DigitalGlobe,CNES / Astrium,Datos del mapa ©2016 Google

[771] Recuérdese que en Cuba los medios de producción en su inmensa mayoría se encuentran en manos del estado. Con lo cual es éste el único ente con facultades y recursos económicos suficientes para gestionar el suelo.

Como se puede apreciar en la figura 8.20, el área que ocupa la base aérea en su totalidad es mayor que el casco urbano de San Antonio.

Figura 8.20: Comparación entre las áreas del casco urbano de SAB y la base aérea

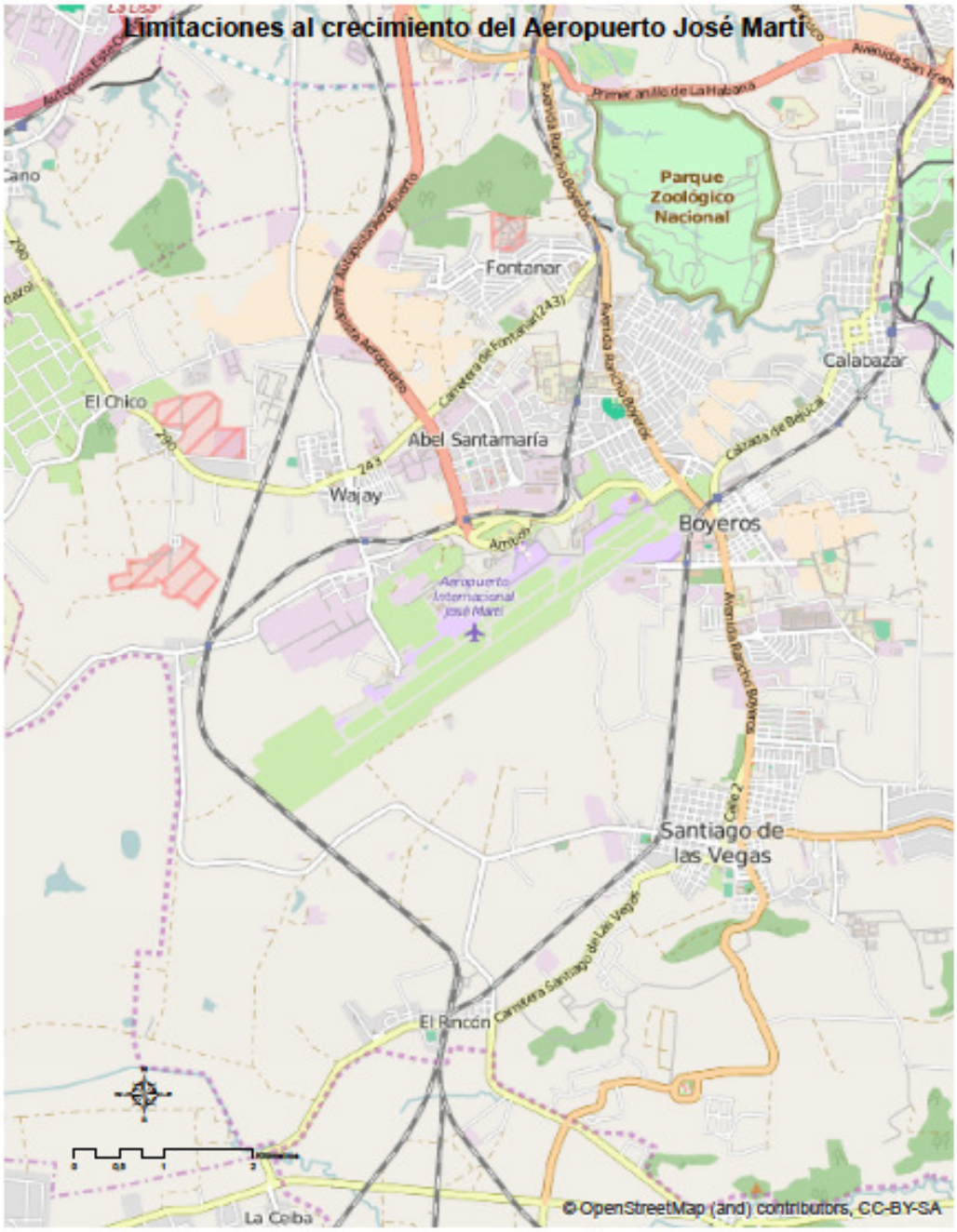


Elaboración propia. Fuente: OpenStreetMap (and) contributors, CC-BY-SA

Si tenemos en cuenta que el aeropuerto José Martí (JM) de La Habana sólo cuenta con una pista de despegue-aterrizaje, que su crecimiento se

encuentra limitado por distintas zonas urbanas, carreteras y líneas férreas, con lo cual no puede ampliarse, y que previsiblemente (con la normalización de las relaciones Cuba-EEUU, y ya desde antes con un crecimiento del turismo) la actividad turística y comercial aumente en la isla, es fácil percatarse que dicho aeropuerto no podrá satisfacer la creciente demanda en poco tiempo.

Figura 8.21: Limitaciones al crecimiento del aeropuerto José Martí



Elaboración propia. Fuente: © OpenStreetMap (and) contributors, CC-BY-SA

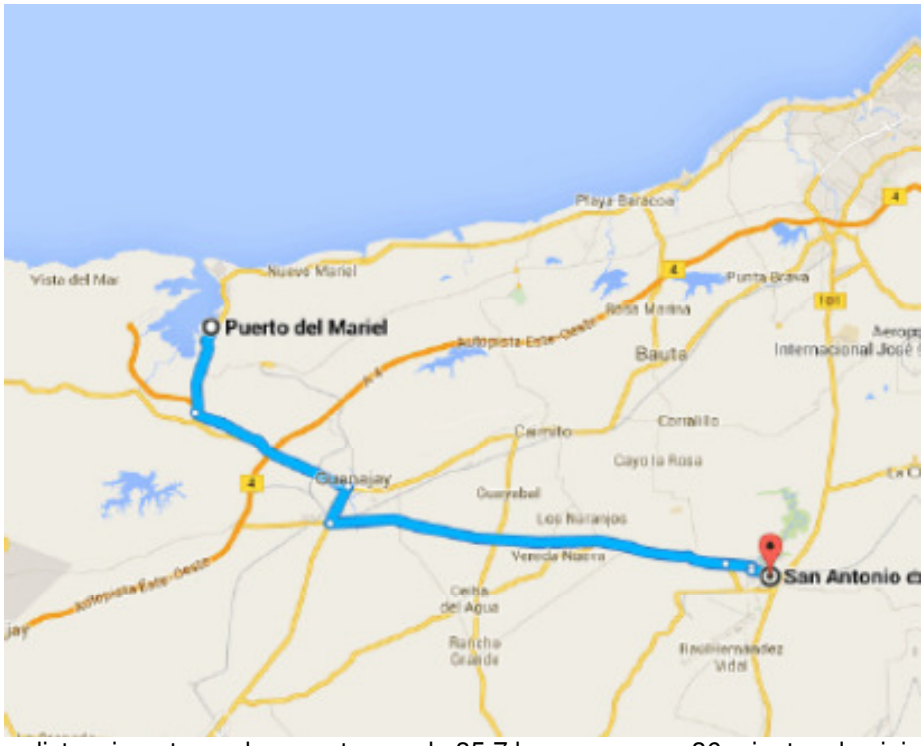
Desde luego, ante las limitaciones del aeropuerto JM la base aérea de SAB presenta una serie de ventajas. Algunas de las cuales son:

- Frente a la única pista del aeropuerto José Martí, el aeropuerto de San Antonio de los Baños tiene tres pistas de despegue-aterrizaje (véase la figura 8.19).
- Dentro de sus límites territoriales cuenta con el suelo suficiente para construir varias terminales, tanto de pasajeros como de carga (ver la figura 8.20).
- Puede ampliarse todo lo necesario más allá de sus límites ya que se encuentra rodeado en su mayor parte por suelo agrícola (figuras 8.19 y 8.20).
- Implica un menor riesgo de desastres por accidentes por la causa anteriormente señalada.
- Cuenta con el espacio necesario para instalar una zona de desarrollo logístico o zona franca.
- Se encuentra aproximadamente a 20 minutos del aeropuerto JM. Ello a pesar de que la infraestructura viaria no es óptima. Cercanía que facilita, con el desarrollo de una conexión por carreteras o línea férrea directa y en condiciones óptimas, la reducción de los tiempos de movilidad, y con ello la posibilidad de realizar interconexiones de vuelos y transbordos. De ese modo podría crearse un clúster entre el aeropuerto JM y el de San Antonio de los Baños (véase la figura 8.22).
- La base aérea se localiza a 30 minutos del Puerto del Mariel (ver figura 8.23), el cual, al igual que el aeropuerto JM, es el más importante de su tipo en el país. Ello brinda la posibilidad de generar un clúster entre el aeropuerto de SAB y el mencionado puerto. Y así generarse la posibilidad de crear una potente zona de desarrollo logístico y comercial entre ambos, facilitando además el transporte multimodal. En este sentido se debe destacar la misma particularidad que en el punto anterior. Nos referimos al hecho de que las carreteras que conectan a SAB y al Mariel son vías estrechas y, por lo regular, no se encuentran en buen estado. Por lo tanto, de mejorarse las condiciones de conectividad entre ambos lugares el tiempo de desplazamiento y la cantidad de vehículos que podrían utilizarlas podría mejorar sustancialmente. Además de lo señalado, es preciso acotar que existe una línea férrea que conecta a SAB y al Mariel. Sin embargo, está inutilizada. En consecuencia, de recuperarse la misma constituiría otra vía idónea para garantizar el transporte de mercancías.

Figura 8.22: Cercanía de SAB al aeropuerto José Martí.

Entre SAB y el aeropuerto JM hay una distancia de 19 km, para unos 22 minutos de viaje. Fuente: Datos del mapa ©2016 Google.

Figura 8.23: cercanía entre el Puerto del Mariel y SAB



La distancia entre ambos puntos es de 35,7 km, para unos 36 minutos de viaje. Fuente: Datos del mapa ©2016 Google.

Figura 8.24: Situación geográfica del aeropuerto de SAB ante su mercado potencial.

Elaboración propia. Fuente: © OpenStreetMap (and) contributors, CC-BY-SA; Esri, HERE, DeLorme, MapmyIndia, © OpenStreetMap contributors, and the GIS user community.

- Existe el suelo suficiente para instalar empresas con ventaja competitiva, frente a otros territorios nacionales, para disminuir los costes de transporte.
- Debido a la cercanía de la base aérea de SAB al Mariel y al aeropuerto JM, se puede establecer una red de colaboración entre ellos y mejorar su competitividad y posicionamiento en el mercado internacional (véanse las figuras 8.22, 8.23 y 8.24).

Como se puede apreciar en la figura anterior (figura 8.24), el clúster a desarrollar (Puerto del Mariel, aeropuerto JM y de SAB) gozaría de una privilegiada posición geográfica para el comercio internacional.

De acuerdo a la estrategia de desarrollo que se ha venido exponiendo, habría de destacarse que una intervención de esa naturaleza transformaría por completo el modelo económico y territorial del municipio y de la región. Por ello, en vez de tomar como una amenaza al desarrollo local la existencia del aeropuerto JM y del Puerto del Mariel, debe enfocarse como una fortaleza regional. En ese sentido, San Antonio cuenta con el suelo necesario para implementar un modelo de ese tipo (véase el Cuadro: Superficies productivas). No sólo en referencia a la necesidad de suelo para emplazar las infraestructuras necesarias, sino también para absorber la inmigración que generaría y destinar para su asentamiento el espacio residencial que se requiera. En esa dirección y de acuerdo a los presupuestos de desarrollo expuestos por Borja, J. y Castells, M. (1997: 183), el territorio municipal podría dar cobertura espacial a la red de infraestructuras de comunicaciones, telecomunicaciones, hoteles, servicios avanzados, edificios de oficinas, centros tecnológicos e instituciones educativas, conectando directamente la planificación sectorial y la especial. De ese modo se mejoraría sustancialmente la competitividad territorial y el funcionamiento eficiente del sistema urbano-regional.

Además, ese tipo de modelo daría la oportunidad de producir ingresos suficientes para reforestar el bosque de galerías y crear un espacio de ocio de gran calidad para los ariguanabenses, asociado al río Ariguanabo, así como estimular el turismo ecológico; fomentando un modelo de desarrollo equilibrado y sostenible.

No obstante, existen una serie de problemas importantes que se han de resolver. En primer lugar estarían dados por las competencias para que se

produzcan este tipo de intervenciones. Sobre todo porque la base aérea es una base militar, con lo cual la Administración no tiene las competencias para cambiar la utilización de dicho enclave. En segundo término, por los recursos financieros imprescindibles para llevarlo a cabo. Pero al parecer esos problemas ya no resultan un obstáculo. Desde hace algunos años, en el marco de la planificación centralizada explicada al inicio del presente capítulo, sin que se haga mención de ello en el PGOTU, la alta dirección del país ha venido diseñando una estrategia para cambiar el uso de la base aérea y sustituirla por un aeropuerto (*ex* art. 33 RPF). Para ello, ha buscado asociarse al gobierno ruso y, al parecer, a algunos inversores de los Emiratos árabes. Sin embargo, el citado proyecto no ha sido puesto en conocimiento de la ciudadanía local ni del país en general. Hemos accedido a ésta información por varios medios de comunicación, pero ninguno ha sido un medio del gobierno u oficial cubano[772].

En último lugar, es preciso hacer una puntualización. De acuerdo a la metodología diseñada desde el IPF (Padrón Lotti, M., y otros, 2000: 64-65), la ordenación del municipio incluirá el régimen del suelo, determinando los usos predominantes, compatibles y condicionados, qué actividades se permiten y cuáles no. Así como el coeficiente de ocupación del suelo, y la relación entre la actividad ferroviaria, portuaria y/o aeroportuaria para el desarrollo del territorio. Sin embargo, desde el PGOTU no se siguió la metodología prevista en referencia a este particular.

[772] Al respecto puede consultarse Alejandro: "Rusia y Emiratos Árabes quieren construir un aeropuerto gigante en Cuba". En diario digital Cuba en Miami, 25 de febrero de 2015. En línea 04-04-2016 http://www.cubaenmiami.com/rusia-y-emiratos-arabes-quieren-construir-un-aeropuerto-gigante-en-cuba/; Agencia EFE: "Rusia dará a Cuba crédito de $1,360 millones para proyecto de termoelectricidad". En El Nuevo Herald, edición digital, 20 de octubre de 2015. En línea 04-04-2016 http://www.elnuevoherald.com/noticias/mundo/america-latina/cuba-es/article40469718.html; Cartaya, R.: "Rusia busca socios para construir gigantesco aeropuerto en Cuba". En diario digital Martí, 25 de febrero de 2015. En línea 04-04-2016 http://www.martinoticias.com/a/cuba-rusia-aeropuerto-emiratos-mariel/87454.html; CUBANET: "Rusia y Cuba construirán un nuevo aeropuerto internacional en La Habana"; 15 de abril de 2013. En línea 04-04-2016; https://www.cubanet.org/actualidad/rusia-y-cuba-construiran-un-nuevo-aeropuerto-internacional-en-la-habana/; González, A.T.: "Cuba y Rusia reeditan su romance". El Mundo, edición digital, 11 de Julio de 2014. En línea 04-04-2016 http://www.elmundo.es/internacional/2014/07/10/53bedea1268e3e567f8b457e.html

8.3.1.2. Uso destinado a viveros de empresas y empresas de innovación e investigación

A) Diagnóstico sobre el estado territorial de SAB

En el sector de la ciencia el municipio cuenta con tres centros de investigación (PGOTU, 2012: 19):
- El Instituto de Investigación del Tabaco.
- El Centro Nacional de Parasitología.
- La Estación Experimental de plantas medicinales.

Ahora bien, en el planeamiento no se recogen las dimensiones de los mencionados centros. Tampoco si éstos necesitan suelo para ampliar o mejorar sus proyectos. O, de lo contrario, si cuentan con el espacio suficiente. En cuanto a los viveros de empresas, en la economía cubana, eminentemente estatal, planificada y centralizada, estos no tienen razón de ser. Es importante destacar que con la actualización económica que pretende el gobierno, y la progresiva aparición de nuevos trabajadores por cuenta propia, los viveros de empresas serían una estrategia importante de apoyo al emprendimiento local. Sin embargo, no hemos encontrado ninguna información que avale la apreciación de este tipo de ayudas al sector privado por parte de la Administración.

B) Determinaciones respectivas a la ordenación urbanística

En el documento que nos encontramos estudiando no existe constancia de que se destine suelo a estos fines. También resulta importante el hecho de que en el PGOTU (2012) no se recogen objetivos estratégicos vinculados a este particular. Con lo cual, no existen previsiones de suelo ni estrategias de desarrollo asociadas a la investigación, el emprendimiento o la innovación.

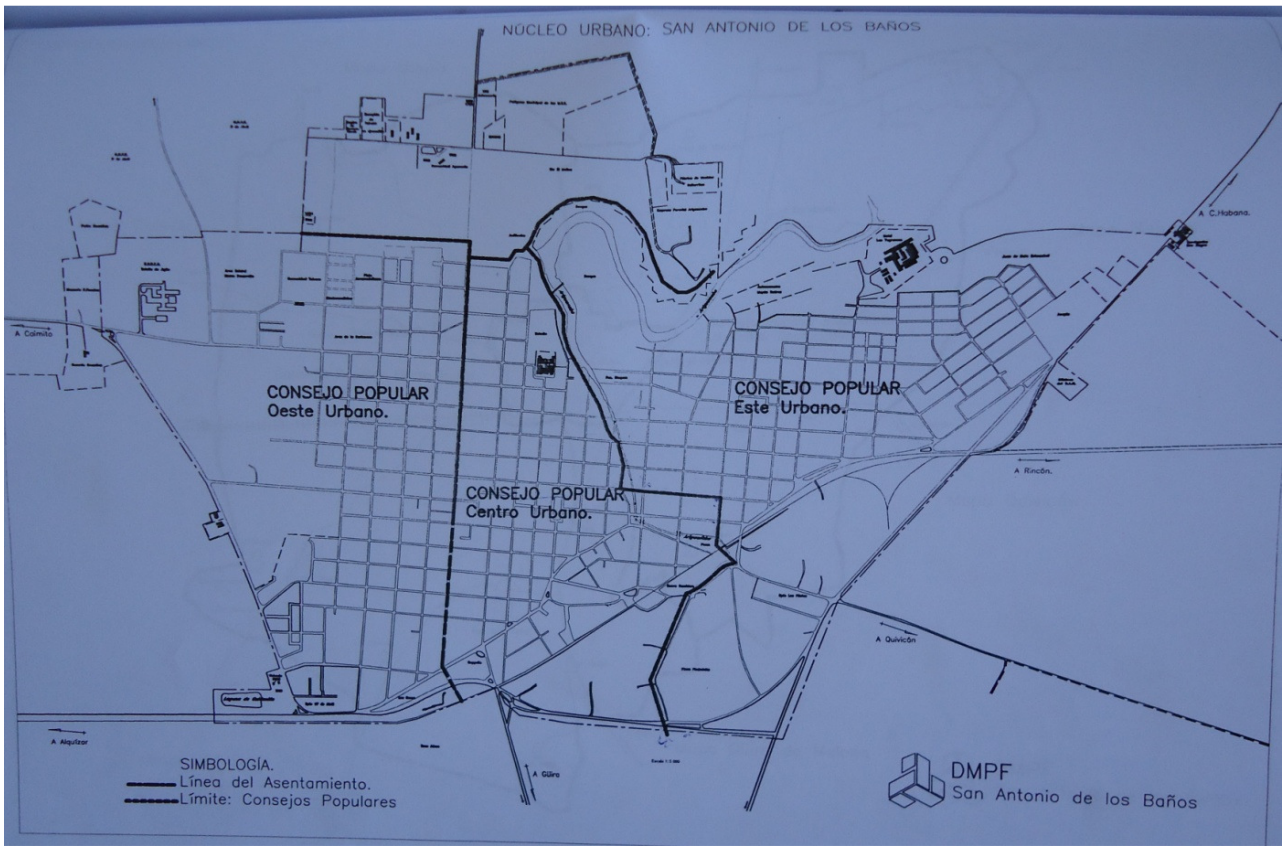
8.3.1.3. Uso residencial

A) Diagnóstico sobre el estado territorial de SAB

El municipio San Antonio de los Baños está constituido por cinco Consejos Populares[773], dos rurales y tres urbanos: Este Urbano, Centro Urbano y Oeste Urbano (figura 8.25); Este Rural y Oeste Rural (figura 8.26). Cuenta con una importante pluralidad de asentamientos dispersos (24 en total, en el cual incluyen la ciudad cabecera), siendo la mayoría rurales y de una población inferior a 200 habitantes (PGOTU, 2012:10). La cabecera municipal, constituida por los tres Consejos Populares Urbanos señalados, se caracteriza por ser una ciudad compacta, pero en casi su totalidad presenta una tipología de viviendas de una sola planta. La ciudad creció por la adición de asentamientos espontáneos como Garreiferos y El Molino, proyectándose en el primero la zona de desarrollo de viviendas por esfuerzo propio, denominado Alturas de Ariguanabo. Así, como otras que fueron destinadas para edificios multifamiliares con el objeto de asentar la mano de obra de la empresa tabacalera (edificios de Los Pinareños, figura 8.27). U otros como, Factor Rojo, MINFAR (reparto 17 de Abril) y la UBPC de cítricos en la zona de electro medicina (PGOTU, 2012:10).

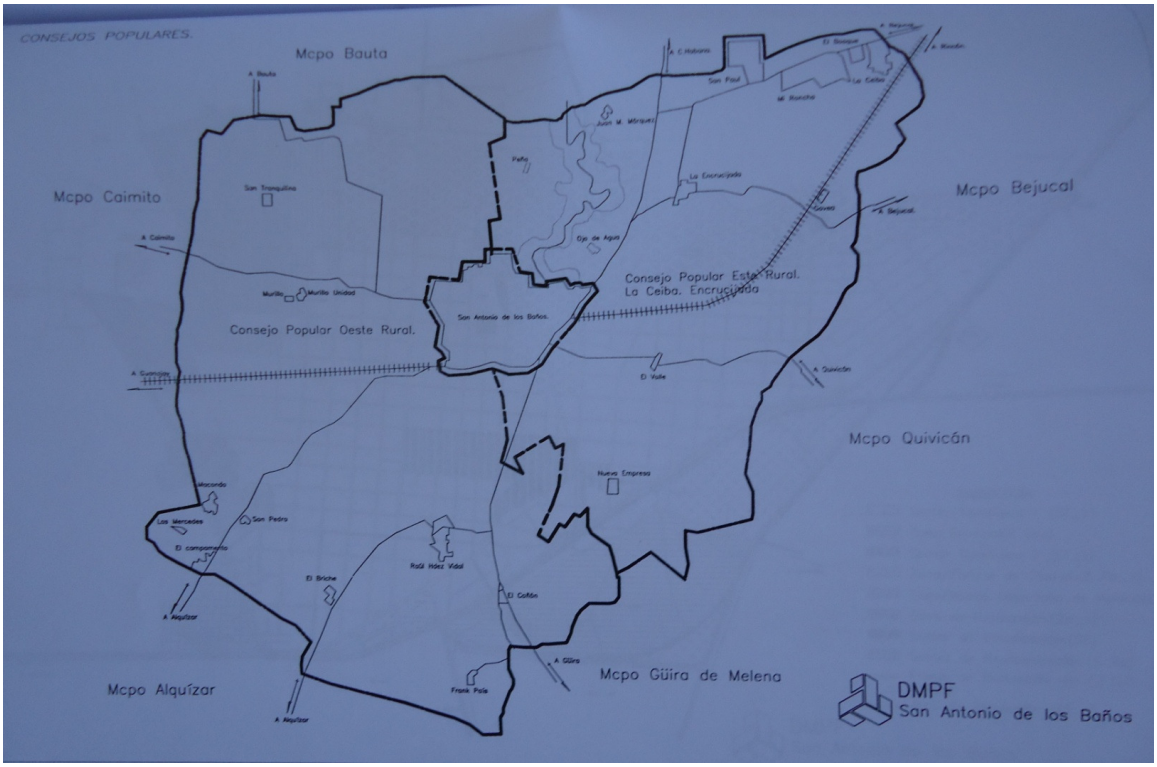
[773] Los Consejos Populares se corresponden con divisiones territoriales al interior de los municipios. Son un escalón intermedio entre las Asambleas Municipales del Poder Popular (órgano de gobierno local) y la ciudadanía. Coordinan y colaboran en el desarrollo de las distintas actividades de producción y servicios, satisfacción de necesidades asistenciales, educativas, etc., dentro del marco territorial que les corresponde. Están formados por delegados electos entre el electorado de su demarcación y también pueden integrarlo miembros de organizaciones de masas y otras instituciones de su ámbito de actuación. Al respecto puede consultarse el artículo 104 de la CRC.

Figura 8.25: Consejos Populares Urbanos, SAB.



Fuente: PGOTU, 2012.

Figura 8.26: Consejos Populares Rurales, SAB.



Fuente: PGOTU, 2012.

Figura 8.27: Vista trasera de un edificio del reparto de Los Pinareños.

Fuente:https://www.facebook.com/San-Antonio-de-los-Ba%C3%B1osCuba-140543959324236/photos

Según se recoge en el PGOTU (2012: 7, 10 y ss.), en el municipio crecen seis asentamientos distintos a la cabecera municipal. En estas circunstancias se encuentra, por ejemplo, el asentamiento “El Campamento” (973 habitantes y 240 viviendas). Este se produce debido al asentamiento informal de inmigrantes y se proyecta para corregir dicho problema. Está destinado a edificios multifamiliares y viviendas por esfuerzo propio. Los habitantes del lugar están vinculados o son mano de obra de empresas tabacaleras.

De otro lado, existen dos asentamientos rurales de alguna relevancia. Uno es el reparto “Raúl Hernández Vidal”[774] (1.796 habitantes y 496 viviendas), el cual se proyecta para satisfacer la necesidad de viviendas en el sector militar. Con una tipología de edificios multifamiliares y viviendas de una sola planta. Y, el otro, el reparto “La Ceiba” (883 habitantes y 246 viviendas), que se produce por el establecimiento de mano de obra de una cooperativa y por esfuerzo propio, albergando población natural y siendo receptor de inmigraciones. Desde luego, gran parte de los asentamientos menores se han realizado fuera de ordenación por población inmigrante. El área de crecimiento potencial en San Antonio se localiza en la zona noroeste de la ciudad. Concebida para viviendas y servicios primarios.

[774] También conocido como Reparto de la Base.

Según se recoge en el PGOTU (2012: 26 tabla 14) las condiciones desfavorables o debilidades del territorio están asociadas a viviendas en mal estado, limitación en la adquisición de materiales de construcción, deficiente urbanización, afectación al entorno urbano y depresión social. El hecho de que existan asentamientos en malas condiciones para el hábitat provoca riesgo sanitario, afectación al entorno natural y el paisaje, riesgos de desastre por inundaciones por intensas lluvias y obstrucción de la cueva del sumidero, pérdidas económicas, afectaciones ambientales.

De otra parte, es importante señalar que en el planeamiento no aparecen recogidas las cantidades de suelo ocupado por el uso residencial, ni cuál sería la cantidad necesaria para satisfacer la demanda, ello de existir dicha demanda, habitacional. Así como su relación con la evolución demográfica local, el índice de hacinamiento y los criterios óptimos a alcanzar de acuerdo a las condiciones del país y sus escasos recursos[775]. No obstante, en el RPF tampoco se recogen ningunos estándares asociados a la densidad de viviendas, ni limitaciones a espacios de nuevos desarrollo urbanístico aplicables a SAB.

B) Determinaciones respectivas a la ordenación urbanística

Según el Plan los objetivos estratégicos que se prevén son (PGOTU, 2012: 39-41):

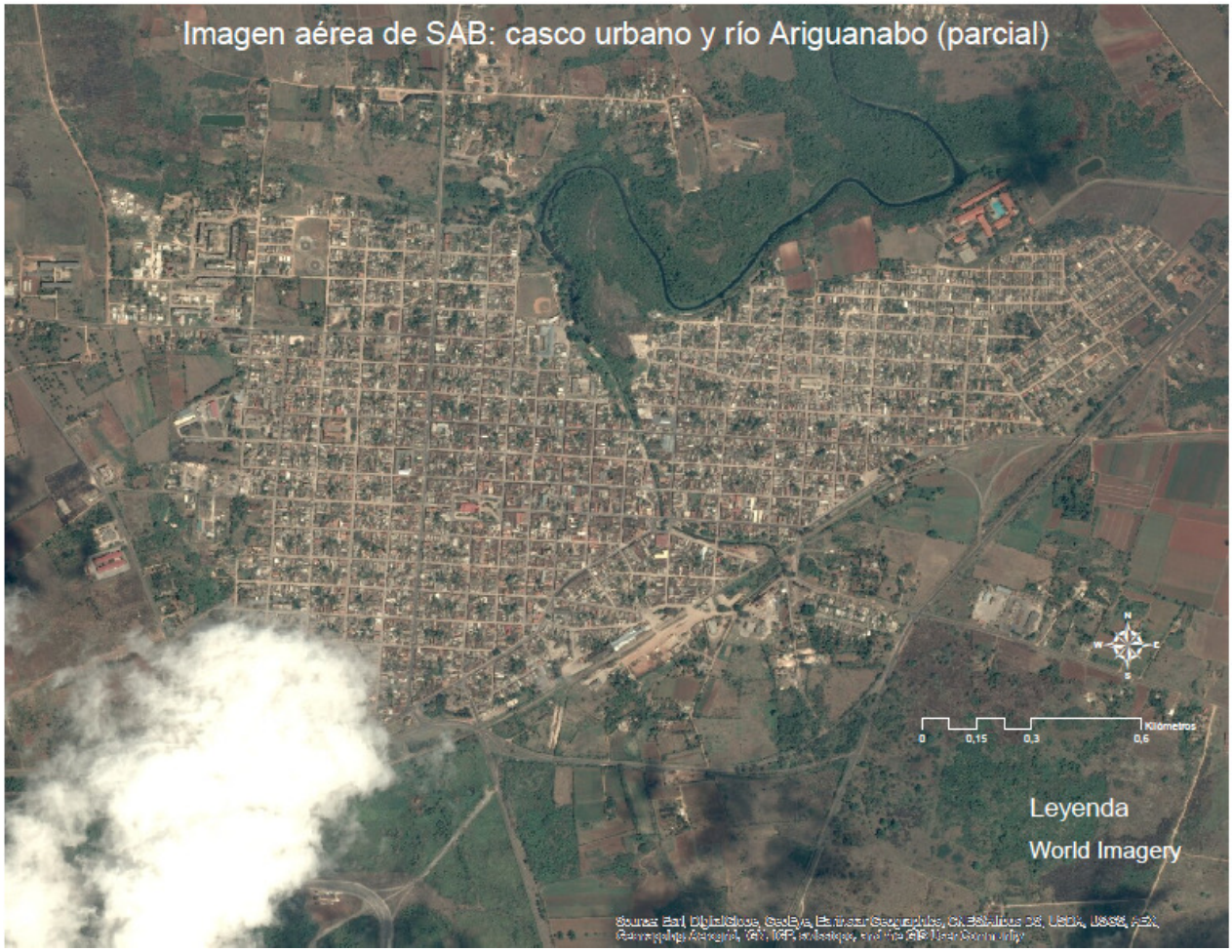
- Plan Parcial para la Ceiba, a fin de evaluar suelo apropiado para el desarrollo de viviendas y servicios asociados que permita la estabilidad de población y fuerza de trabajo agropecuaria de estas zonas. Para ello el Consejo de Administración Municipal evaluará las formas de acceder a ellas, con prioridad a los jóvenes; incluyen además la oferta de créditos para la compra de las parcelas y ejecución de viviendas.
- Perfeccionar y actualizar el plan parcial de Los Pinareños.
- Perfeccionar y actualizar el plan parcial de Campamento, teniendo en cuenta la propuesta de reorganización en esta zona.

[775] Las metodologías diseñadas desde el IPF establecen dicha previsión. Véase Padrón Lotti, M., y otros, 2000: 59. Sin embargo, no establecen cuál sería la relación, o su rango, entre previsión de crecimiento poblacional e índice de hacinamiento, para saber la cantidad de viviendas a construir.

- Desarrollar una política integral que potencie el desarrollo agropecuario, y contribuya a su repoblación gradual.
- Consolidar un marco regulatorio local para los cambios de usos en el municipio a fin de incrementar el fondo habitacional a partir de la recuperación de viviendas, hoy ocupadas en funciones administrativas o estatales, así como inmuebles que puedan asumir funciones habitacionales, siempre y cuando no limiten la capacidad industrial y de almacenaje del municipio, y cumplan las condiciones socioambientales requeridas para su integración urbana.
- Desarrollar y aplicar un plan de conservación especial a aquellos recursos construidos de valor patrimonial como viviendas, espacios públicos, locales sociales, administrativos e industriales que formen parte del patrimonio local que contribuyan a fortalecer la identidad local.
- Continuar en lo posible el proceso de concentración de la población, desestimando la construcción de viviendas dispersas y el surgimiento de nuevos asentamientos, garantizando un uso más racional del suelo, dado el escaso potencial interno y externo para el crecimiento.
- Estimular las urbanizaciones de forma progresiva, priorizando los asentamientos San Tranquilino, El Campamento, Raúl Hernández Vidal, Frank País, El Briche y Nueva Empresa, así como La Ceiba, Mi Rancho, La Encrucijada y El Valle.
- Elevar la calidad de vida priorizando los asentamientos Murillo, Murillo Unidad, Ojo de Agua, San Pedro, Las Mercedes y El Briche.
- Continuar con el proceso de concentración de la población desestimulando el asentamiento de forma dispersa.

En relación a la ordenación y las previsiones de suelo con fines de desarrollo urbanístico en la ciudad, el planeamiento no tiene cobertura para decidir. Toda vez que el casco urbano (suelo urbano consolidado) está edificado prácticamente en su totalidad (véase la figura 8.28).

Figura 8.28: Ciudad de San Antonio de los Baños, núcleo urbano principal del municipio homónimo. Vista parcial del río Ariguanabo.



Elaboración propia. Fuente: Esri, DigitalGlobe, GeoEye, Earthstar Geographics, CNES/Airbus DS, USDA, USGS, AEX, Getmapping, Aerogrid, IGN, IGP, swisstopo, and the GIS User Community.

En cuanto a las previsiones de suelo urbanizable, en el PGOTU (2012: 7) se afirma que en aquellos asentamientos que crecen se destina suelo a tales fines. Sin embargo, en el citado instrumento no se expone cuál es ese suelo (sólo enuncia el asentamiento en cada caso, ver PGOTU, 2012: 15-16) ni qué cantidad del mismo se destina al mencionado crecimiento. Ello ocurre del modo descrito, excepto en lo concerniente a la ciudad de SAB, donde, sin mencionar la localización exacta ni la superficie afectada por dicha decisión, dispone que el área destinada al uso residencial sería la zona noroeste de la ciudad (figura 8.29). Tampoco aclara el Plan si el sector determinado al uso residencial cubre la demanda de suelo que podría generarse por la evolución demográfica del municipio.

Figura 8.29: suelo urbanizable en San Antonio de los Baños

El suelo urbanizable es el delimitado al sur por suelo urbano consolidado, al sureste por la autopista, al norte por una vía secundaria que sirve de acceso al Hotel Las Yagrumas, y al oeste por la misma vía y por el hotel. Elaboración propia. Fuente: PGOTU (2012: 15-16); comentarios de la Directora de la Dirección Municipal de Planificación Física; Esri, DigitalGlobe, GeoEye, Earthstar Geographics, CNES/Airbus DS, USDA, USGS, AEX, Getmapping, Aerogrid, IGN, IGP, swisstopo, and the GIS User Community

Según las metodologías del IPF (Padrón Lotti, M., y otros, 2000: 77-78) el planeamiento debió tener como objetivos realizar la caracterización morfológica de las zonas urbanas de SAB, de acuerdo a su localización y jerarquía dentro del asentamiento, proponiendo las tipologías urbanísticas y arquitectónicas más adecuadas a estos fines. Además de definir en cada una de las zonas la intensidad del uso del suelo con las densidades poblacionales y constructivas a alcanzar. Sin embargo, el planeamiento no recoge los objetivos señalados.

De otra parte, a pesar de recogerse como un objetivo estratégico, no se encuentra ninguna determinación específica para llevar a cabo una política de

rehabilitación y recuperación de inmuebles estatales en desuso para destinarlos a viviendas familiares.

En las zonas rurales con crecimiento residencial debió establecerse el régimen de uso, su relación con los usos predominantes, compatibles, prohibidos y los condicionados. También debieron quedar establecidas las acciones constructivas. En esos proyectos de nuevos desarrollo previstos en el Plan para las zonas rurales (La Ceiba, por ejemplo), debió preverse "la dimensión y forma de las manzanas y su coeficiente de ocupación y de utilización, las redes infraestructurales, las formas de asociación de las edificaciones, la altura regulada, las áreas verdes, los espacios públicos, las características del mobiliario urbano, y otras" (Padrón Lotti, M., y otros, 2000: 80-81). Disposiciones que el planeamiento de San Antonio tampoco cumplió.

Este tipo de irregularidades constituyen un obstáculo para la correcta implementación del PGOTU. Toda vez que, si no se recogen normativamente a través del instrumento en estudio, cualquier actuación posterior carecería de amparo en la norma urbanística que constituye el planeamiento. Las consecuencias se encuentran sobre todo en el ámbito de la potencial arbitrariedad de la Administración al asignar los recursos a la hora de gestionar el Plan. Y, por tanto, el consiguiente desorden, desequilibrio e improvisación que esto puede generar.

En el mismo sentido, y de gran importancia, es la afectación que ello genera a la seguridad jurídica, la legalidad de la actuación administrativa[776] y la posible vulneración de derechos subjetivos, o la afectación de bienes de titularidad de alguna institución sin el debido proceso de adquisición del suelo que debiera llevarse a cabo. Con lo cual, la ausencia de determinación del régimen urbanístico del suelo, afectado por el Plan, genera una serie de consecuencias no tomadas en cuenta por la Administración durante la redacción del PGOTU, y que pueden resultar contraproducentes durante la

[776] Una muestra palpable de lo que se expone es un importante caso de corrupción que se dio en el municipio. Producto del cual el Presidente del Poder Popular (máxima autoridad administrativa local, equivalente al Alcalde) y un numeroso grupo de funcionarios y miembros de la Asamblea Municipal estaban sujetos a medidas cautelares (entre ellas prisión provisional) e investigados. No obstante, a pesar de resultar pública y notoria la comentada situación, la prensa oficial cubana no se ha ocupado de informar a la ciudadanía. Por lo tanto, con la finalidad de apoyar la información que se proporciona en el presente texto, debemos hacer uso de la prensa independiente de la localidad. Sobre el caso en cuestión puede consultarse Fernández Barrera, B.: "Funcionarios involucrados en corrupción". En Misceláneas de Cuba, 24 de abril de 2015. En línea 06-04-2016
http://www.miscelaneasdecuba.net/web/Article/Index/553a36133a682e0b48fe14f7#.VwUec_mLTIU

gestión del planeamiento, vulnerando así el artículo 12 del RPF[777]. A lo expuesto se debe añadir otro argumento de muchísimo peso y que invalida plenamente el Plan de San Antonio. Como ya se expuso al inicio del presente capítulo, el instrumento de ordenación del citado municipio es nulo. De ahí que todas las previsiones que pueda contener carecen de fuerza jurídica. Escenario que también parecía ignorar la Administración Local, pues al momento en que accedimos a este documento la misma no había realizado ninguna acción para corregirlo.

Otro elemento importante a tener muy en cuenta es la ambivalencia de la Administración respecto a los crecimientos urbanos comentados (además de ser contradictoria en sus objetivos estratégicos vinculados a este particular), algunos de ellos resultan ilegales. Pues la Administración no toma medidas restrictivas o que relocalicen la población. Mientras que respecto a otros, como "Macondo", prevé su desaparición (PGOTU, 2012: 34). Esa situación resulta contraproducente. De un lado, no trata a todos los sujetos implicados por igual. De otro, de no reconducir de modo planificado el crecimiento urbano, el municipio de SAB terminará convirtiéndose en un territorio urbano disperso, con todos los inconvenientes que eso puede generar.

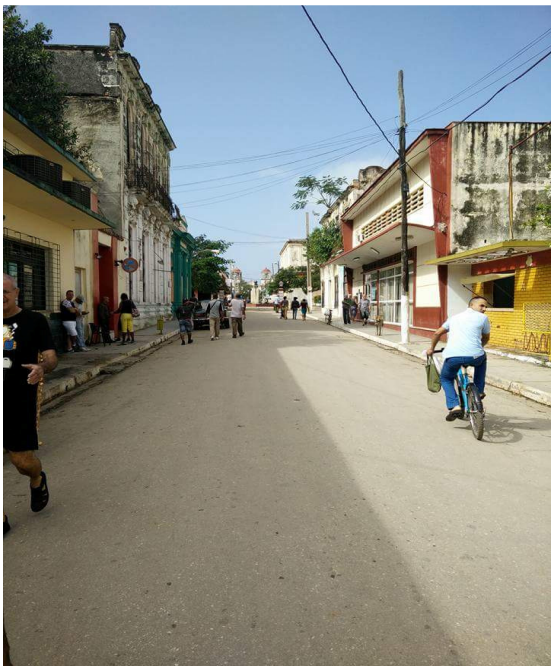
Asimismo, es de señalar que, si bien en los objetivos estratégicos se habla de desarrollar ciertos espacios mediante Planes Parciales, en el PGOTU no se recogen las pautas de éstos. Sin embargo, el RPF como norma de suelo vigente en Cuba no exige el cumplimiento de tal condición.

8.3.1.4. Uso mixto

A) Diagnóstico sobre el estado territorial de SAB

Respecto a este uso, en el PGOTU de San Antonio no existe ninguna referencia al mismo. En tal sentido, en la ciudad existe la avenida 41, su eje comercial, pero no un sector delimitado que presente las características típicas de este tipo de uso.

[777] El citado artículo dispone que el planeamiento municipal define la estructuración, delimitación y características de las zonas residenciales, localización de los servicios básicos y sistema de centros principales, determinando las densidades, tipología y normas urbanísticas correspondientes a cada área.



Figuras 8.30, 8.31, 8.32 y 8.33. Avenida 41, eje comercial de la ciudad.
Fuente:https://www.facebook.com/groups/776544332382417/photos/

Debido a ello, para acceder a la mayoría de los servicios los habitantes de la ciudad, y del municipio en general, deben desplazarse hasta este lugar. Situación que genera un incremento de los tiempos y costes de movilidad. Pero también se ocasionan costes de oportunidad. Pues aquellos que precisen de los servicios y productos localizados en este eje deben escoger entre varias alternativas e incluir el beneficio no percibido por otra actividad en el coste del desplazamiento hasta el sitio indicado. En otras palabras, por lo general las personas que necesitan desplazarse hasta esta avenida deben dejar de hacer otras actividades durante un tiempo generalmente prolongado. Pues el traslado hasta la misma suele demorar producto de la falta de transporte, variando con la distancia que las separa hasta el comentado centro. Por lo tanto, los

desplazamientos pueden suponer hasta 30 o 40 minutos andando o, a veces, más.

Sin embargo, en el planeamiento no se toma la mencionada situación como una debilidad o insuficiencia de la ciudad.

B) Determinaciones respectivas a la ordenación urbanística

Como consecuencia de la falta de reconocimiento de la deficiencia comentada, en el Plan no se prevé ningún objetivo estratégico ni ordenación urbanística asociada a dotar de centralidad y jerarquía a otros espacios urbanos, al interior de la ciudad, que sirvan para equilibrar el sistema urbano ariguanabense. De ahí que persistan los problemas antes comentados sin que se tome ninguna medida para resolverlos.

8.3.2. Variables de la sostenibilidad ambiental

8.3.2.1. La calidad del aire

A) Diagnóstico sobre el estado territorial de SAB

En el planeamiento de San Antonio de los Baños no se aborda el tema de la calidad del aire. Podría suponerse que ello sucede porque no es un problema para el municipio. Y puede que hasta cierto punto, si se piensa, esa sea una buena razón. Sin embargo, es un hecho que en las inmediaciones del casco urbano se ha localizado el vertedero municipal donde se queman los residuos sólidos urbanos y el humo que se genera contamina la zona suroeste de la ciudad. Vertedero que se encuentra emplazado a escasos metros de las viviendas de los repartos 17 de abril y Factor Rojo (véase la figura 8.34).

Figura 8.34. Vertedero municipal, emplazado al cruzar la carretera que bordea la ciudad.

En la parte izquierda de la imagen se visualiza una franja de colores claros. Dicha franja forma parte del vertedero municipal donde se depositan los residuos sólidos de la ciudad. Los cuales son incinerados diariamente sin tomar medidas higiénico-sanitarias que sirvan de control y protejan a la población del lugar. Fuente: Image © DigitalGlobe

De hecho, en la edición del periódico Juventud Rebelde del día 12 de marzo de 2015, en la sección "Acuse de Recibo", se pone de manifiesto el problema planteado. Los vecinos del lugar se han quejado reiteradamente de las afectaciones a la salud que han estado sufriendo producto de la quema de basura a escasos metros de sus viviendas[778]. Sin embargo, como ya se señaló, el PGOTU del municipio no recogió la situación descrita.

Desde luego, si la determinación de los usos del suelo es competencia de la Administración Local, lo cual debe hacerlo con el planeamiento, entonces dicho ente debe velar porque el vertedero municipal no se encuentre emplazado a escasos metros de zonas residenciales. Sobre todo si, como ya se ha explicado, el suelo está en su mayor parte en manos del Estado, entonces debería resultar más fácil resolver el mencionado problema. Pero, lejos de hacerlo, la situación se ha mantenido así por varios años. Así, se ha infringido el artículo 12 del RPF que dispone que el Plan, al estructurar los usos del suelo, determina las zonas funcionales para las diferentes actividades, incluyendo la que se señala, y debe tomar medidas para la preservación y

[778] Puede consultarse la versión digital: Rodríguez, J.A.: "Humo a toda hora". En diario Juventud Rebelde, 12 de marzo de 2015. En línea 06-04-2016 http://www.juventudrebelde.cu/columnas/acuse-recibo/2015-03-12/humo-a-toda-hora/

mejoramiento del medio ambiente. Ello en relación con el artículo 10 de la Ley Nº 81 del Medio Ambiente, que establece que las atribuciones, en materia de la gestión ambiental, serán ejercidas por la Administración en el ámbito de su competencia. Y en relación también con el artículo 118 b) de la propia norma, según el cual los órganos encargados de la mencionada protección deben reducir y controlar las emisiones de contaminantes a la atmósfera, producidas por la operación de fuentes artificiales o naturales, de manera que se asegure la calidad del aire y la protección de la salud humana.

Situación que llama poderosamente la atención. Pues no sólo se vulnera la normativa previamente citada, sino que tampoco se siguen las pautas metodológicas del IPF. Padrón Lotti, M., y otros (2000: 53-54) precisan que en la localización y manejo de los vertederos (comunales e industriales) deben establecerse las zonas de protección sanitaria, sobre la base de las características de las fuentes contaminantes y del propio territorio, protegiendo a los asentamientos poblacionales de las emisiones de humo.

B) Determinaciones respectivas a la ordenación urbanística

En coherencia con el apartado anterior, el PGOTU de San Antonio no aborda el tema de la calidad del aire, con lo cual el comentado instrumento vulnera las disposiciones de los artículos 12 del RPF, 10 y 118 b) de la Ley Nº 81, del Medio Ambiente y las disposiciones metodológicas del IPF.

8.3.2.2. La calidad de las aguas

A) Diagnóstico sobre el estado territorial de SAB

En el epígrafe dedicado a los usos del suelo con fines productivos ya se hacía referencia a los problemas de contaminación de la cuenca del Ariguanabo y del río homónimo. Según el PGOTU (2012: 16) la contaminación del río y del agua potable se debe a las malas condiciones de la red de acueducto y a la carencia de alcantarillado en muchas zonas de la ciudad. De hecho, en la ciudad cabecera sólo se cuenta con este servicio de forma parcial (30% de la población urbana). La mencionada carencia existe sobre todo en las

zonas de nuevo desarrollo por el vertimiento de aguas residuales a las corrientes superficiales. Ello, producto del mal funcionamiento de las fosas mauras que presentan problemas de absorción por falta de mantenimiento, por falta de permeabilidad de los suelos, o porque existen instalaciones de evacuación de aguas residuales que vierten directamente al río (véanse las figuras 8.34 y 8.35), produciéndose también la contaminación del manto freático. A ello se añade el mal estado del alcantarillado y el mal funcionamiento de las lagunas de oxidación que carecen de mantenimiento (PGOTU, 2012: 16 y 18).

Figura 8.35. Imágenes de vertimientos de aguas residuales al río Ariguanabo[779]

Figura 8.36. Vertimientos de aguas residuales al río Ariguanabo[780]

[779]Fuente:http://progresosemanal.us/20141111/de-donde-hubo-un-rio-el-ariguanabo/#.VGKMqgonmIo.facebook
Al respecto también puede consultarse un documental realizado a propósito de las serias afectaciones que la contaminación está produciendo al río. Parra ello puede verse https://www.youtube.com/watch?v=ifmaLe8_Un8

La contaminación del río se está tornando preocupante. Entre otras cosas porque el ecosistema constituido por el río y el bosque de galerías (objeto de tala ilegal) sirve de hábitat a especies endémicas de la flora y la fauna. Motivo por el cual dicha área fue declarada Paisaje Natural Protegido (PGOTU, 2012: 8).

Es de mencionar que la contaminación de la cuenca del Ariguanabo (la cual se encuentra sobreexplotada con fines de consumo humano y la agricultura, PGOTU, 2012: 8), no se debe únicamente a las acciones que se desarrollan en SAB, sino que dicha cuenca también se encuentra en territorio de los municipios limítrofes Bauta, Caimito y Bejucal. Hecho que complejiza las acciones de preservación, ya que la Administración Local ariguanabense no tiene competencias en los mencionados territorios. Esa situación también produce efectos más allá de la provincia Artemisa, pues la Cuenca Hidrográfica del Ariguanabo suministra agua potable una parte importante de La Habana (PGOTU, 2012: 8).

En ese sentido, la contaminación generada en los municipios vecinos se ha concretado por industrias como la Textilera Ariguanabo y la Pasteurizadora Balkán, e industrias locales como la Planta de pienso líquido Quebrada del Yuro, el Matadero de aves, la unidad militar 3.208, el Hotel Las Yagrumas, etc., los cuales han realizado vertimientos de aguas residuales sin tratamientos al río durante años. Además de los vertimientos que realizan varios asentamientos rurales al carecer de alcantarillado, y por lo tanto utilizan fosas mauras, pozos de infiltración y tanques sépticos, generando la contaminación de la cuenca (PGOTU, 2012: 16-17). Según el PGOTU (2012: 9) uno de los riesgos de contaminación más importantes, por su naturaleza química, es el asociado al Matadero de aves. A este se le añade el riesgo de inundación latente por vertidos de basura a la cueva del sumidero, lugar donde se sumerge el río Ariguanabo, y que pone en peligro de inundación a la zona sureste de la ciudad (PGOTU, 2012: 18-19).

De lo expuesto hasta aquí, es claro que la Administración Local ha transgredido o permitido la vulneración por terceros de los artículos 92 a), b) y c); 93 a) y b); 95 y 96 todos de la Ley Nº 81, del Medio Ambiente, en relación con el artículo 12 RPF. Ello en cuanto es su obligación proteger las aguas y cuencas, así como mejorarlas mediante la planificación física del territorio.

---

[780]Fuente:https://www.facebook.com/wylianc/media_set?set=a.10205915122620980.1073741863.1346553356&type=3

B) Determinaciones respectivas a la ordenación urbanística

Como líneas u objetivos estratégicos (PGOTU, 2012: 42 y ss.) se prevé:

- Priorizar las inversiones para rehabilitar y ampliar la red de acueductos y alcantarillados.
- Garantizar la calidad del agua que llega a la población, a partir de los recursos y monitoreos necesarios, de modo que se realice una vigilancia efectiva y se cumpla con las normas de protección sanitaria.
- Que los organismos, empresas y entidades consideren, elaboren y ejecuten el presupuesto dirigido a la solución a las afectaciones al medio ambiente.
- Desestimular las inversiones económicas con alta demanda de agua y/o vertimientos en las áreas de la cuenca Ariguanabo.
- Sistematizar el sistema de inspección a las principales fuentes de contaminación de las aguas.

En relación al tema de las aguas observamos el mismo problema que en los apartados anteriores. En el PGOTU se prevén una serie de líneas estratégicas a implementar pero no se planifica urbanísticamente el municipio incorporando dichos objetivos para dotarlos de eficacia. Por tanto, consideramos que la Administración incurre en la misma vulneración antes comentada al no cumplir con las disposiciones normativas previstas en el artículo 12 del RPF. El cual establece que el Plan debe implementar medidas para la preservación y mejoramiento del medio ambiente municipal. Esto en relación con la protección a los recursos hídricos prevista en los artículos 92 a), b) y c); 93 a) y b); 95 y 96 de la Ley Nº 81.

Es llamativo que en las regulaciones del PGOTU, en su artículo 7, se prohíbe el vertimiento de residuales sin tratamiento en las áreas ubicadas sobre la cuenca del Ariguanabo y en las corrientes superficiales del río, pero dicha prohibiciones no se han llevado al efecto. Y ello se debe a que no se han realizado labores concretas, como inspección, eliminación de los focos contaminantes, etc. Ahora bien, en caso de que la Administración quisiera tomar medidas efectivas no gozaría del respaldo jurídico del Plan debido a su invalidez. Con lo cual, la norma que ampararía tales actuaciones sería la Ley de Medio Ambiente. Norma que señala a una institución distinta (Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente) como órgano competente en la materia.

8.3.2.3. Creación y/o conservación de espacios libres

A) Diagnóstico sobre el estado territorial de SAB

En San Antonio los espacios públicos se limitan a la ciudad cabecera. No obstante, ésta también presenta un déficit significativo con respecto a los mismos. Ya que los existentes resultan pequeños, no se encuentran en buen estado y están dirigidos fundamentalmente a los ancianos, en relación a su descanso. Estos se localizan mayormente en el centro de la ciudad, siendo manifiesta su carencia en las zonas residenciales alejadas del mismo. Según se recoge en el documento en estudio, existe una insatisfacción manifiesta respecto a este tipo de espacios y las funciones que cumplen (PGOTU, 2012: 24).

Cuadro 63: Dimensiones y localización de los espacios libres o públicos.

Nombre	Localización	Dimensiones (ha)	Utilización
Parque Maceo	Avenida 41 e/ 40 42	0,115	Barrio[781]
Parque del Humor	Avenida 41 e/ 50 y 54	0,280	Ciudad[782]
La Placita	Avenida 41 e/ 48 y 54	-	Ciudad
Parque Paradero	Avenida 53 esq. A 54	0,075	Ciudad
Parque Central	Avenida 41 y calle 62	0,210	Ciudad
Parque de la Iglesia	Avenida 41 e/ 66 y 70	0,632	Ciudad
Parque Infantil	Avenida 37 esq. 54	0,132	Barrio
El Bosquecito	Avenida 21 e/ 68 y 70	-	Ciudad
Anfiteatro	Calle 70 y final	0,840	Ciudad
Estadio de Beisbol	Calle 66 e/ 23 y 25	1,2	Ciudad
Total		3,484	

Fuente: tabla 7, Espacios Públicos, PGOTU, 2012: 83.

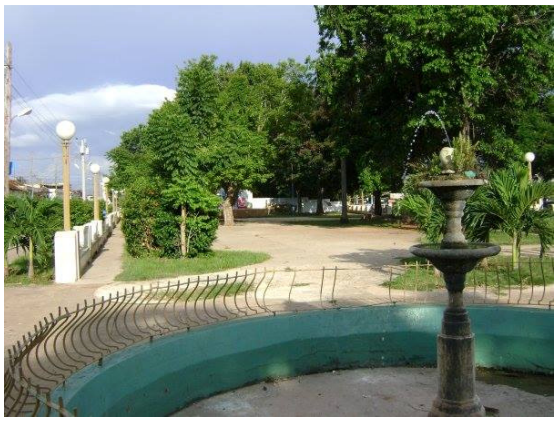
Según la ONEI (2014: 25) en San Antonio la población urbana sería de 31.595 habitantes, mientras que los espacios públicos tendrían unas dimensiones aproximadas de 3,484 ha o 34.840 m^2, lo que arroja una relación de 1,10 m^2s/hab. Datos que tampoco se corresponden con los del PGOTU (2012: 10). Según el Plan la población urbana era de 36.799 personas. Esto implica una relación de 0,94 m^2s/hab.

[781] Sistema Local. Es preciso aclarar que en la normativa cubana los conceptos de Sistema Local y General no son utilizados.
[782] Sistema General.

Figuras 8.37 y 8.38. De izquierda a derecha, Parque de la Iglesia y Parque Central, ambos en el centro de la ciudad, enclavados en el eje comercial (avenida 41).

Fuente: http://mapio.net/s/17669313/

Figuras 8.39 y 8.40. Parque del Humor, localizado en la avenida 41.



Fuente: http://www.panoramio.com/user/1397310?with_photo_id=15091392

Figura 8.41. Parque Maceo

Este parque es uno de los pocos espacios públicos que no se encuentra localizado en el centro de la ciudad. Fuente: http://www.bedincuba.com/cuba_foto_habana_san_antonio_de_los_banos.htm

Figura 8.42. Bosque Martiano.

Este espacio verde se localiza en el extremo de la ciudad y hace las veces de parque periurbano. El mismo está diseñado a partir de la temática martiana. Contiene una selección de árboles mencionados por José Martí (Héroe nacional de Cuba) en su diario de campaña (Guerra de Independencia, 1895).
Fuente: http://www.bedincuba.com/cuba_foto_habana_san_antonio_de_los_banos.htm

A pesar de que en el PGOTU de San Antonio se recoge como una deficiencia la escasez de espacios públicos, en el documento no se establece ningún criterio que sirva como referencia para sostener una afirmación de tal naturaleza. Ejemplo de ello puede ser la relación entre el número de habitantes de la ciudad y los metros cuadrados de área de este tipo que les correspondan (m^2/hab.). Tampoco se cuenta con previsiones referentes a las respectivas localizaciones, por sectores y densidades.

B) Determinaciones respectivas a la ordenación urbanística

El PGOTU (2012: 45) plantea las siguientes líneas estratégicas para los espacios públicos:

- Potenciar el aprovechamiento de los espacios públicos existentes como elemento aglutinador y articular de los asentamientos, así como zonas de descanso y esparcimiento de la población.
- Rehabilitar y reponer las redes infraestructurales (electricidad, agua, pavimentos, etc.) de los espacios públicos.
- Restaurar aquellas áreas afectadas y con derrumbe parcial de los componentes del espacio público como es el caso del Paseo de la Alameda.
- Colocar mobiliario urbano en las áreas desprovistas de ello para potenciar el uso de los espacios públicos.
- Dar mantenimiento al mobiliario existente en estas áreas.
- Crear nuevas áreas destinadas a espacios públicos tanto en la cabecera municipal como en el resto del sistema de asentamientos poblacionales.
- Preservar las áreas verdes que se insertan en los espacios públicos como elementos integradores de estos sitios.

Como se puede apreciar, en relación a la ordenación, el PGOTU de San Antonio se limita (al igual que con el resto de variables en estudio) a determinar una serie de objetivos estratégicos. Pero no establece el lugar y la cantidad de suelo que destinaría a dichos fines. O sea, no realiza la planificación del espacio que se destinaría a propiciar una mejora de la situación que previamente se había diagnosticado. Con lo cual no existe proporcionalidad entre el diagnóstico y la ordenación.

Otro de los aspectos más llamativos es el hecho de que no se cuenta con un referente que sirva para comprobar si las áreas que se pretende crear satisfacen la demanda local. De hecho, en caso de que la Administración decidiera no satisfacer ninguna de las demandas territoriales, tampoco se le podría exigir su cumplimiento, ni se podría impugnar su decisión. Prueba de ello es que el instrumento de ordenación que estudiamos no se infringe la normativa urbanística. Ya que en el RPF no está previsto ningún tipo de estándar que la Administración deba cumplir con la finalidad de crear espacios suficientes en las ciudades con fines de ocio y de implementar un modelo ambientalmente sostenible. Producto de lo cual, se deja a la discrecionalidad de la Administración la previsión de este tipo de espacios y sus dimensiones. Debido a ello, podemos apreciar cómo en la ciudad de SAB la dotación de espacios libres es de alrededor de 1,10 m^2s/hab o 0,94 m^2s/hab (depende de la

fuente que se utilice), cifra claramente insuficiente. Pero que no es corregida por exigencias normativas ni metodológicas ni por disposiciones del Plan. Sin embargo, tampoco puede ser rectificada vía jurisdiccional debido a la imposibilidad de ejercer control sobre la discrecionalidad de la Administración *ex* artículo 657.6 de la Ley No. 7, de Procedimiento Civil, Administrativo, Laboral y Económico de 14 de Julio de 1977, que declara inadmisible cualquier demanda al respecto[783]. Así, todo quedaría sujeto a la discrecionalidad o, más aún, al arbitrio de la Administración actuante sin posibilidad de controlarla. Y en el caso que nos ocupa -donde no existe ningún mecanismo de control discrecional como son los estándares urbanísticos previstos por la normativa española- cada una de las decisiones que comentamos es de naturaleza discrecional.

8.3.2.4. Creación y/o conservación de espacios protegidos

A) Diagnóstico sobre el estado territorial de SAB

El bosque de galería sirve de hábitat a especies endémicas de la flora y la fauna. Este se localiza en las márgenes del río y fue declarado Paisaje Natural Protegido y Paisaje Natural único de su tipo en la Región Fitogeográfica de Cuba Occidental (PGOTU, 2012: 8). El mismo, sufre la tala ilegal e indiscriminada (PGOTU, 2012: 28), provocando su decrecimiento y consecuentes afectaciones medioambientales y turísticas.

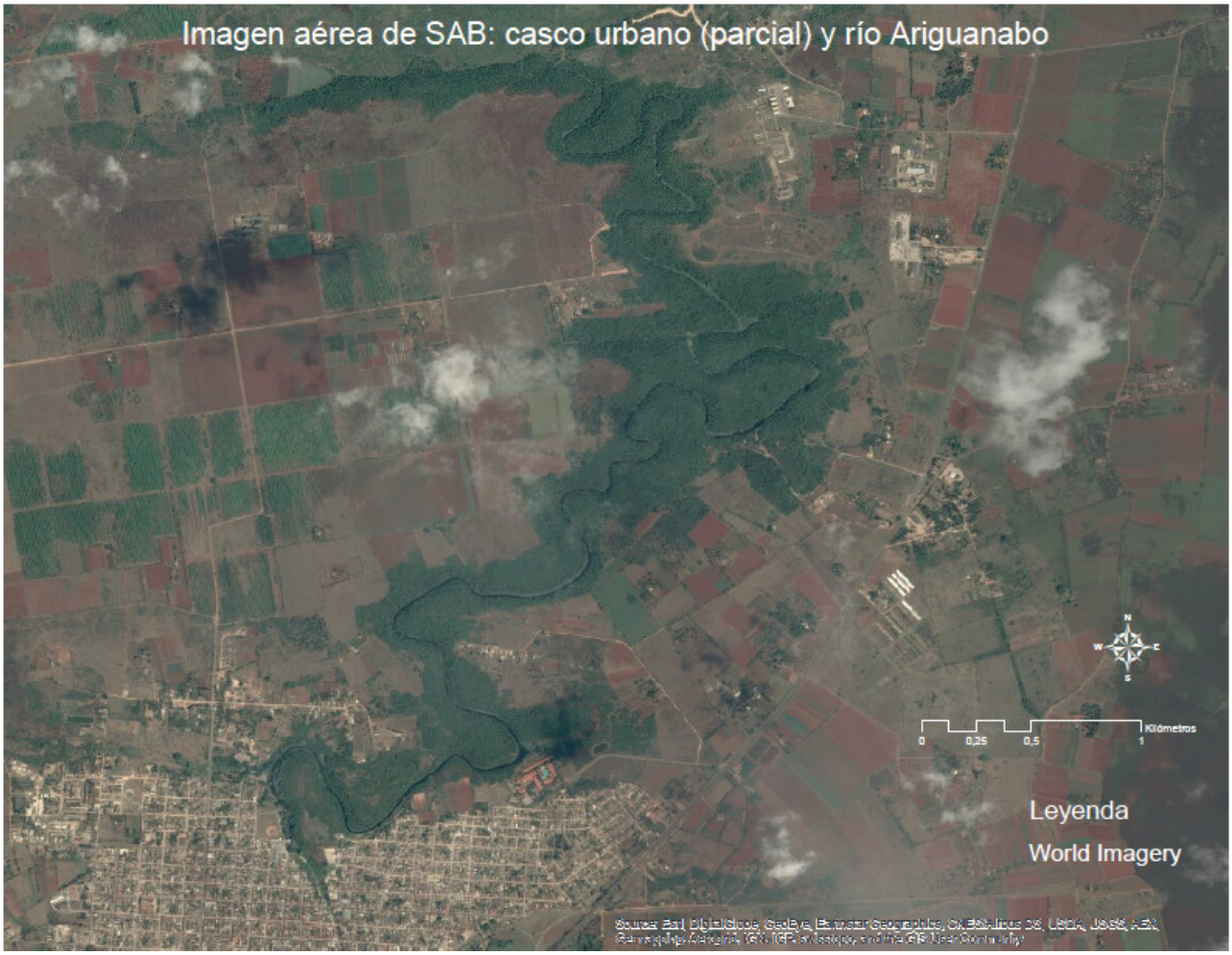
En el planeamiento no se recoge la superficie que ocupa el mencionado bosque.

[783] Al respecto puede consultarse Marcheco Acuña, B., 2009: 63 y Garcini Guerra, H., 1986: 90.

Figuras 8.43 y 8.44. Bosque de galería del río Ariguanabo

Fuente: http://segundacita.blogspot.com.es/2014/11/volar-sobre-el-rio-ariguanabo.html

Figura 8.45. Río Ariguanabo y bosque, SAB.



Elaboración propia. Fuente: Esri, DigitalGlobe, GeoEye, Earthstar Geographics, CNES/Airbus DS, USDA, USGS, AEX, Getmapping, Aerogrid, IGN, IGP, swisstopo, and the GIS User Community.

B) Determinaciones respectivas a la ordenación urbanística

De acuerdo al PGOTU (2012: 43) los objetivos estratégicos previstos son:

- Realizar una reforestación que tenga en cuenta las características de cada ecosistema, la diversificación de especies y variedades, el mejoramiento de los índices de supervivencia, hacer énfasis en las cuencas hidrográficas y las zonas erosionadas.
- El Servicio Forestal debe exigir la elaboración y ejecución de los proyectos de ordenación de bosques a todas las entidades tenientes del patrimonio forestal.
- Fortalecer el trabajo de conservación y uso sostenible de los recursos asociados a los ecosistemas forestales.
- Integrar las estrategias de conservación y uso sostenible del recurso forestal a los planes de desarrollo socio-económicos.

Con respecto a la ordenación del espacio se repite la misma situación que en los casos anteriores. En el Plan se determinan los objetivos estratégicos pero no se planifica el suelo. En consecuencia, la Administración vulnera el artículo 12 del RPF, el cual, como ya se ha hecho referencia, establece que el Plan define las medidas para la preservación y mejoramiento del medio ambiente en su ámbito de actuación. También se vulneran los artículos 10, 84, 85 y 91 de la Ley Nº 81, los que disponen la correspondiente obligación de la Administración Local de adoptar acciones y medidas para asegurar la conservación de la diversidad biológica nacional. Entre ellas la conservación y protección de las especies de carácter endémico, lo cual incluye el establecimiento de rigurosos mecanismos de regulación, control, manejo y protección que garanticen su conservación.

No obstante lo antedicho, es preciso introducir un matiz. Es cierto que el PGOTU no establece las dimensiones ni delimitaciones del área protegida. En cambio, a través de su artículo 26 c) prohíbe la tala indiscriminada del bosque de galería. Medida que de por sí resulta inaplicable debido a la ineficacia del Plan.

8.3.3. Análisis de la Equidad

8.3.3.1. Viviendas de protección pública y su localización

A) Diagnóstico sobre el estado territorial de SAB

En el PGOTU de San Antonio, no se recoge en el diagnóstico del territorio ninguna necesidad asociada a una situación de esta naturaleza.

B) Determinaciones respectivas a la ordenación urbanística

Según recoge el PGOTU (2012: 39 y 40), las líneas estratégicas a seguir estarían asociadas a los siguientes puntos:

- Consolidar un marco regulatorio local para los cambios de usos en el municipio a fin de incrementar el fondo habitacional a partir de la recuperación de viviendas, hoy ocupadas en funciones administrativas o estatales, así como inmuebles que puedan asumir funciones habitacionales, siempre y cuando no limiten la capacidad industrial y de almacenaje del municipio, y cumplan las condiciones socioambientales requeridas para su integración urbana.
- Potenciar en los asentamientos puntos de venta para materiales de construcción, así como evaluar la oferta de créditos a la población para dicha compra.
- Jerarquizar el traslado del asentamiento Macondo hacia el asentamiento El Campamento para erradicar el barrio insalubre existente en nuestro territorio.
- Controlar el territorio para evitar la proliferación de nuevas construcciones de viviendas dispersas y actuar para su demolición.

En las líneas estratégicas se vislumbra un elemento que subyace en ellas. Se reconoce una necesidad habitacional, asociada a la carencia de viviendas por un sector de la población que presenta dificultades para obtenerla. Sin embargo, ello contrasta con el diagnóstico, donde no se reconoce esa situación ni se determinan las mencionadas insuficiencias. A esto

se añade el mismo problema que ha sido señalado con anterioridad. Sólo se determinan objetivos estratégicos pero no se planifica el suelo. Al mismo tiempo hay una cuestión muy importante, no se incorporan, ni en el diagnóstico ni en la estrategia, medidas relacionadas con la provisión de viviendas destinadas a las personas de bajos ingresos, con la finalidad de garantizarle el acceso a las mismas. Lo más cercano a una política de esa naturaleza es la evaluación de la oferta de créditos a la población para que adquiera materiales de construcción, con la finalidad de construir por esfuerzo propio. No es una política de subsidios de precios de dichos materiales, sino que se evaluaría el otorgamiento de los créditos. Pero no se aclara cuáles criterios servirían de referente para esa evaluación, y así determinar quién accedería al crédito y quién no. De esa manera, volvería a generarse un espacio de dudosa legalidad o arbitrariedad en el otorgamiento de estos.

Si nos ponemos en contexto será más fácil percatarnos de la trascendencia de la situación. Como ya fue señalado, según el PGOTU (2012: 26 tabla 14) en el territorio existe un problema con las viviendas en mal estado, lo cual es coherente con la situación del país. De hecho, también se señaló que CUBADEBATE[784] refería que en 2013 el 39% de las viviendas del país se clasifican como regular o malas, y se apostaba por la construcción por esfuerzo propio. Estrategia incongruente con las condiciones de SAB y del país en general. Pues la mayor parte del suelo es propiedad estatal (cuya titularidad es de empresas e instituciones estatales, unidades militares y cooperativas agropecuarias). Por lo tanto, en el municipio, aquellos que deseen adquirir una vivienda quedan sujetos a las políticas de entrega de suelo en derecho de superficie de acuerdo a la disponibilidad local. La cual, como ha podido comprobarse en esta investigación, es muy limitada.

Si a ello añadimos el bajo nivel adquisitivo de la población ariguanabense, el gobierno estaría delegando en los ciudadanos sin recursos una gestión que éste asumió al poseer la mayoría del suelo potencialmente urbanizable; haciendo dicha delegación sin facilitar los recursos (financieros y de suelo) necesarios, o facilitándolos de modo poco claro.

En el período de redacción del PGOTU de San Antonio, el salario mínimo era de 225 pesos mensuales (9 dólares al cambio establecido por el Estado). Mientras las estimaciones señalaban que el nivel de ingresos que

[784]Consulta realizada el 01-03-2016, http://www.cubadebate.cu/opinion/2013/07/02/el-desafio-de-la-vivienda-en-cuba/#.Vt9hzfnhDIU

marcaba el umbral de pobreza en Cuba era de 841,40 pesos mensuales por persona. Por tanto, el salario mínimo representaba aproximadamente la cuarta parte del ingreso necesario para cubrir necesidades básicas[785]. En esas condiciones sobrevienen, al menos, dos preguntas básicas. ¿Cómo es posible que en el PGOTU no se recoja la existencia de la situación comentada? O sea, la existencia de la necesidad de viviendas de iniciativa pública, toda vez que hay un sector de la población que no puede acceder a estas por esfuerzo propio (carecen de suelo e ingresos monetarios suficientes). De lo que deriva, ¿cómo podrían los ciudadanos de menores ingresos acceder a la vivienda por esfuerzo propio?

8.3.3.2. Usos dotacionales y equipamientos

A) Diagnóstico sobre el estado territorial de SAB

De acuerdo a la información del PGOTU (2012: 21-22) la cabecera municipal cuenta con 34 centros educativos:

- 6 círculos infantiles
- 13 escuelas primarias
- 1 escuela especial
- 2 escuelas secundarias básicas urbanas
- 1 escuela secundaria básica en el campo
- 5 institutos preuniversitarios en el campo
- 1 instituto preuniversitario vocacional de ciencias exactas en el campo
- 1 politécnico de economía
- 1 escuela de oficios
- 1 facultad obrero-campesina
- 1 centro de superación de jóvenes integrales
- 1 escuela de idiomas

También existe una sede universitaria municipal, 2 museos, emisora de radio “Radio Ariguanabo”, una biblioteca municipal, 1 sala de teatro, 1 sala de

[785] Véase MONREAL, P. (2016): “El salario en Cuba: los falsos paradigmas y la terca realidad”. Cuba Posible. Consultado 01-03-2016 http://www.cubaposible.net/articulos/el-salario-en-cuba-los-falsos-paradigmas-y-la-terca-realidad-2016-01-11-06-01-00. Sobre este particular también puede consultarse Mesa-Lago, C., 2009: 43.

cultura, 1 cine teatro, 1 galería de arte, 1 academia de artes plásticas, 1 escuela vocacional de instructores de arte, 1 oficina de correos, 1 estación de policía, 1 estación de bomberos, 1 sede del Tribunal Municipal Popular (el cual se constituye como Tribunal Provincial para los delitos sancionables hasta 8 años de privación de libertad), 1 iglesia católica y varias de otras denominaciones, 1 funeraria, 1 cementerio y varios centros deportivos.

En cuanto a los equipamientos sanitarios se cuenta con: 1 hospital docente para servicios generales de salud de alcance territorial (supramunicipal), 3 policlínicas (una de especialidades y dos de medicina general), 1 clínica dental, 2 salas de fisioterapia, 1 central de ambulancias, amplia red de consultorios de médicos de la familia distribuidas por todos los consejos populares, 1 facultad de ciencias medicas, con su escuela de enfermería, centro municipal de higiene y epidemiología con sus respectivos laboratorios. Con respecto a los centros asistenciales, cuenta con 1 hogar materno y 1 casa de abuelos (equivalente a centros de día en España).

Llama la atención que el PGOTU no recoge las respectivas dimensiones de los distintos centros equipamentales. Tampoco se prevé normativamente cuáles serían los umbrales mínimos, en relación a la población, para garantizar la prestación de servicios. Ello puede generar que la Administración no se vea obligada a destinar suelo para equipamientos en una cantidad acorde a las características locales.

Un ejemplo que puede ilustrar la situación desproporcionada del PGOTU es que en el marco de una población sostenible, con 8.093 habitantes menores de 14 años (16,7% de la población), 5.756 habitantes mayores de 65 años (11,9% de la población), con una diferencia de 2.337 hab. (4,8%), dan cobertura a la población menor de 14 años 6 círculos infantiles, 13 escuelas primarias, 1 escuela especial y 3 escuelas secundarias básicas. En cambio, con fines asistenciales, sólo existe una casa de abuelos. En otras palabras, 23 centros destinados a la población menor de 14 años y sólo uno a la mayor de 65, sin una diferencia de población que lo justifique. Sobre todo porque, a pesar de que no contamos con el dato del total de plazas de la Casa de Abuelos, ésta no se aproxima al número de plazas de uno solo de los otros centros. Sin embargo, el planeamiento no recoge los datos (tampoco lo hace la ONEI, 2014) para realizar a un análisis más riguroso sobre la falta de cobertura a la asistencia social del municipio, tanto en los Consejos Populares Urbanos como Rurales. De hecho, la Casa de los Abuelos se localiza en el centro de la urbe,

lo cual constituye un obstáculo para aquella población que demandaría tal servicio y reside lejos de la misma.

En tal sentido, no puede conocerse si los equipamientos existentes son suficientes para satisfacer la demanda local o si, al contrario, existe déficit de los mismos. No se pronuncia la Administración en el documento en estudio sobre los particulares expuestos, pero tampoco lo hace sobre el estado físico de algunas de las instalaciones (véanse las figuras 8.45, 8.46, 8.47 y 8.48). A raíz de esta situación, y como ya se ha reiterado, se da la posibilidad a la Administración de que obre de modo arbitrario sin que pueda ser controlada en sus decisiones.

Figura 8.46. Entrada al cuerpo de guardia (emergencias), Hospital Iván Portuondo, SAB.

Fuente: https://www.facebook.com/groups/79383652613/photos/

Figura 8.47. Emergencias, Hospital Iván Portuondo, SAB.

Fuente: https://www.facebook.com/groups/79383652613/photos/

Figura 8.48. Secundaria básica urbana Roberto Valdés Santos, SAB.

Fuente: https://www.facebook.com/groups/79383652613/photos/

Figura 8.49. Secundaria básica urbana Roberto Valdés Santos, SAB.

Fuente: https://www.facebook.com/groups/79383652613/photos/

B) Determinaciones respectivas a la ordenación urbanística

De acuerdo a la información que recoge el PGOTU (2012: 40-41, 44 y 53-55) las líneas estratégicas serían:

- Localizar en los asentamientos La Ceiba, El Campamento y Raúl Hernández Vidal los siguientes servicios para su posterior ejecución y funcionamiento: La Ceiba: Círculo Infantil, Punto de Gas, Joven Club de Computación, Sala de Video y Poliservicio; El Campamento: Escuela Primaria, Círculo Infantil, Médico de la Familia, Círculo Social, Punto de Gas, Joven Club de Computación, Sala de Video, Farmacia y Restaurante; Raúl Hernández Vidal: Círculo Social, Sala de Video, Joven Club de Computación y Restaurante.
- Satisfacer las capacidades de centros de educación, rehabilitarlos y garantizar las condiciones materiales para cubrir las necesidades educacionales.
- Cubrir al 100 % de la población con el servicio del médico de la familia.

- Se deben completar los servicios y solucionar los problemas del hábitat y las condiciones medioambientales, desarrollando alternativas para dar respuesta a la infraestructura hidrotécnica en los asentamientos y núcleos urbanos en general.
- Cubrir la población de los asentamientos rurales a un 95 % los servicios básicos como son escuelas, círculos infantiles, bodegas y puntos de venta de gas licuado.
- Rehabilitar los centros deportivos, culturales y de salud.

En relación a este caso observamos una situación similar a la anterior. En el diagnóstico no se hace referencia a las necesidades de equipamientos en el municipio ni a su estado de conservación. Sin embargo, en las líneas estratégicas se recoge la perspectiva de nuevos emplazamientos y rehabilitaciones. Hecho de demuestra una falta de correspondencia entre uno y otro. Al no realizarse un análisis sobre la suficiencia de los equipamientos para satisfacer las necesidades de la población, al considerar medidas para resolver los problemas que puedan existir no se puede conocer si las previsiones responden a la realidad o no.

Se repite la misma situación de los otros apartados. Se prevén líneas estratégicas pero no la planificación de los usos del suelo. Como se ha señalado en el apartado anterior, no se determinan estándares (normativos ni técnicos) para los Sistemas Locales y Generales, ni se clasifican los mismos de acuerdo a la extensión poblacional y territorial de los servicios que prestan. Esto hace que el tratamiento de los equipamientos se vea sujeto a la discrecionalidad de la Administración. O, incluso, se puede afirmar, más allá de eso, la Administración podría obrar de modo arbitrario (como al parecer ha hecho) sin que se pueda cuestionar su decisión. Ello al amparo del artículo 657.6 de la Ley No. 7, de Procedimiento Administrativo, según el cual se declararía inadmisible cualquier demanda relacionada con este aspecto de la actuación administrativa.

8.3.3.3. Conectividad

A) Diagnóstico sobre el estado territorial de SAB

En relación a la conectividad del municipio y su tratamiento en el PGOTU (2012) procederemos a estudiar lo referente al viario urbano, la red de carreteras, conexiones ferroviarias y aeropuerto. Como SAB no se encuentra en la costa no se hace referencia directa a ningún puerto. Sino que dicha conexión se realiza por carreta o ferrocarril con el cercano puerto y municipio de Mariel.

Viario urbano:

Según el PGOTU (2012: 23), la red viaria urbana está, en un alto grado, en mal estado (véanse las figuras 8.50, 8.51, 8.52, 8.53, 8.54 y 8.55). Se nota, además, una urbanización insuficiente en las zonas de desarrollo. Situación que se agrava en los consejos populares rurales. No obstante, las vías de acceso a la ciudad están en buen estado, se conectan a las carreteras que la circunvalan por el Oeste, Este y Sur, evitándose con ello la penetración en la urbe del tráfico pesado, que sólo se ve afectada por los vehículos que acceden a los talleres, almacenes e instalaciones productivas localizadas al interior de la ciudad.

Figuras 8.50 y 8.51. Calles en mal estado en los espacios de nuevo desarrollo, SAB.

Fuente: https://www.facebook.com/groups/79383652613/photos/

Figuras 8.52 y 8.53. Calles de SAB en mal estado.

Fuente: https://newwordontheblock.wordpress.com/2014/04/07/living-in-san-antonio-de-los-banos/

Figuras 8.54 y 8.55. Calles en mal estado, centro, SAB.

Fuente: http://mapio.net/s/17673460/

Figura 8.56. Viario urbano, SAB.

Elaboración propia. Fuente: © OpenStreetMap (and) contributors, CC-BY-SA.

Red de carretas:

De acuerdo a la información de PGOTU (2012: 14 y 22-23) existe una buena conectividad con los asentamientos rurales ubicados a lo largo de las vías que conectan a San Antonio con los municipios de Güira de Melena, Alquízar y con La Habana (ésta a través de dos vías). Ello, debido al estado bueno-regular de las carretas. Al contrario del resto de los asentamientos rurales cuya realidad es la opuesta. Ya que las carreteras secundarias que conectan los mencionados asentamientos no se encuentran en buen estado. También existe una conexión directa con los asentamientos La Salud (municipio Quivicán, Provincia Mayabeque) y Vereda Nueva (Municipio Caimito, Provincia Artemisa). El mayor flujo vehicular de produce hacia la capital, a través de la Autopista del Mediodía. Además, hacia Güira de Melena y Alquízar. Toda vez que la conexión por carretas de estas últimas hacia La Habana pasa por SAB. A lo que se añade el flujo de personal empleado en labores agrícolas fundamentalmente.

La infraestructura vial del municipio asciende a un total de 112,60 km de carretas. De ellas 43,60 km de interés nacional (Sistema General Viario[786]-SG); 11, 10 km de interés provincial (SG); 41,20 km de interés municipal (SG) y 16,7 km de interés específico (Sistema Local) (PGOTU, 2012: 23).

Red ferroviaria:

La red ferroviaria conecta a SAB con Ciudad de la Habana. Ésta se encuentra deteriorada y poco aprovechada. Incluso, la línea de ferrocarril que conecta al municipio San Antonio con Guanajay (municipio de la Provincia Artemisa que une a SAB con el Mariel y su puerto) está inutilizada. Lo cual produce una afectación a la movilidad de la población y al transporte de mercancías (PGOTU, 2012: 22-23, 27).

[786] Debemos reiterar que las clasificaciones de Sistemas Generales o Locales no son utilizados en Cuba. Hemos usado tales calificativos para facilitar la comprensión del análisis.

Figura 57. Vía férrea inutilizada, SAB.

Fuente: http://mapio.net/a/6247188/

Aeropuerto:

En el Plan General de Ordenación Territorial y Urbana de San Antonio de los Baños, no se hace referencia al papel que juega el aeropuerto internacional José Martí (en las cercanías del municipio) en la conexión de la localidad con otras regiones y países.

B) Determinaciones respectivas a la ordenación urbanística

Viario urbano:

En relación a las conexiones viarias al interior de la ciudad, el PGOTU (2012: 41) prevé pavimentar calles y avenidas de la cabecera municipal, específicamente los Consejos Populares: Centro y Este Urbanos (figuras 8.58 y 8.59). Aunque también realiza la misma previsión para el resto de asentamientos.

Figuras 8.58 y 8.59. Calles de SAB recientemente asfaltadas.

Fuente: https://www.facebook.com/groups/79383652613/photos/

Red de carreteras:

Según el PGOTU (2012: 40-41), las líneas estratégicas serían: estimular la conectividad que dificulta el funcionamiento del Sistema de Asentamientos Poblacionales y brindar mejor accesibilidad a las redes viales productivas para garantizar un aprovechamiento adecuado.

Red ferroviaria:

El PGOTU (2012: 41) prevé mejorar el sistema de transporte ferroviario que une a SAB con la capital del país. Así como reactivar el ramal San Antonio-Guanajay que conecta al territorio con la región Oeste de la provincia y sus municipios, incluyendo la cabecera provincial Artemisa.

Aeropuerto:

Como se señaló anteriormente, el Plan de San Antonio no hace referencia al papel que juega el aeropuerto José Martí en la conexión del municipio con otras regiones y países, ni su influencia en el desarrollo local. Motivo por el cual tampoco no se le toma en cuenta en las líneas estratégicas y la ordenación.

Como se pudo observar en las imágenes mostradas (figuras 8.50, 8.51, 8.52, 8.53, 8.54 y 8.55), a pesar de preverse la mejora de la infraestructura viaria, dicha mejora no ha llegado a todos los espacios afectados. En relación a

la conectividad, en el PGOTU no se determina cuál es el suelo afectado por las zonas de nueva urbanización y que debe ser destinado a uso viario. Elemento de gran importancia, pues para proceder a tal tarea debe obtenerse el suelo necesario, y de este modo se afecta el derecho de propiedad que se ostente sobre el mismo. Con lo cual, se produce una afectación a la seguridad jurídica.

Es de notar que en la normativa cubana ni en el planeamiento se hace alusión a estándares de superficie de suelo a dedicar a uso viario, poniendo en relación la tipología urbanística y la densidad de habitantes, para satisfacer las necesidades locales.

Entre las determinaciones del Plan se encuentra la recuperación de la vía férrea San Antonio-Guanajay. Conexión de gran importancia para unir el municipio con el Puerto del Mariel y así conectar a SAB a nivel internacional, lo que también se debe mejorar a través del aeropuerto José Martí. Pero dicha necesidad sólo sería prioritaria de llevarse a cabo la estrategia de desarrollo expuesta en el apartado concerniente a los usos productivos. Pues de continuar con el modelo económico-territorial actual, y su bajo nivel productivo y de intercambio de mercancías, el municipio en cuestión no presenta un flujo lo suficientemente importante como para que se realice una inversión infraestructural de la magnitud que se expuso en el apartado 8.3.1.1.

8.3.3.4. Accesibilidad de personas con movilidad limitada

A) Diagnóstico sobre el estado territorial de SAB

De la información contenida en el PGOTU, la única que guarda relación con el tema que tratamos en este apartado es la situación del estado de conservación de las aceras. Las cuales, según el documento en estudio, en gran parte se encuentran en mal estado (PGOTU, 2012: 23). Como resulta palpable, las aceras en esas condiciones dificultan la movilidad de las personas con dificultades visuales o motoras. Otro punto importante son los obstáculos físicos presentes en ellas, pero en el planeamiento no se hace mención de los mismos (véase las figuras 8.60, 8.61, 8.62, 8.63, 8.64 y 8.65).

Figuras 8.60, 8.61, 8.62, 8.63, 8.64 y 8.65. Obstáculos en las aceras ariguanabenses.

Imágenes editadas por el autor.
Fuente:http://www.cantv.net/viajes/resena.asp?id=210480&cat=2&Fresena=TRUE; http://mapio.net/s/17674094/; https://www.facebook.com/groups/79383652613/photos/

Como se puede apreciar en las figuras anteriores, los obstáculos son muy comunes en la ciudad de San Antonio, pudiendo llegar incluso a poner en peligro la vida de los peatones que se ven obligados a caminar por la calle. De hecho, si se observan las imágenes que se exponen a continuación, se podrá constatar lo difícil que en ocasiones puede resultar caminar por estas aceras para una persona que padezca algún problema motor o visual, o simplemente por padecer dificultades asociadas a la senectud.

En la primera de ellas (figura 8.66) resultan patentes los obstáculos en ambas aceras. En la segunda de las imágenes, la acera tiene una parte destruida y, además, tiene en medio un poste de electricidad. Como si eso no

fuera suficiente problema, el espacio dedicado a los peatones ha sido utilizado como depósito de basura (véase la figura 8.67).

Figura 8.66: Obstáculos en las aceras de la ciudad.

Fuente: https://www.facebook.com/groups/79383652613/photos/

Figura 8.67: Acera destruida, SAB.

Fuente: https://www.facebook.com/groups/79383652613/photos/

B) Determinaciones respectivas a la ordenación urbanística

En cuanto a la situación de las aceras, el PGOTU (2012: 41) prevé restaurarlas. No obstante, sin que conste en el texto que se estudia, se han llevado a cabo una serie de iniciativas por parte de la Administración para eliminar algunos obstáculos en las aceras de la ciudad (véanse las figuras 8.68, 8.69, 8.70 y 8.71).

De otro lado, en las regulaciones normativas que específicamente establece el Plan (PGOTU, 2012: 57 y ss.) no existe ninguna que se enfoque en la mejoría de las condiciones de accesibilidad y movilidad para las personas con dificultades físicas.

Figuras 8.68, 8.69, 8.70 y 8.71. Rampas para favorecer el acceso a las personas con movilidad reducida.

Imágenes editadas por el autor.
Fuente: https://www.facebook.com/groups/79383652613/photos/

No obstante, aún quedan obstáculos que dificultan el acceso a estas personas a determinadas instalaciones donde se prestan importantes servicios (figuras 8.72 y 8.73).

Figuras 8.72 y 8.73. Altas aceras sin rampa para subir.

Acceso a la oficina de ETECSA (imagen de la izquierda) y a la oficina de correos (derecha). Fuente: https://www.facebook.com/groups/79383652613/photos/

8.3.4. Participación ciudadana

La participación en Cuba no sigue esquemas idénticos a los que pudimos ver en el capítulo 7 dedicado al planeamiento de Huelva, en España. Las pautas que se siguen en la isla están diseñadas sobre todo por la "Guía metodológica general" reseñada al inicio del presente capítulo[787]. Al respecto Padrón Lotti, M., y otros (2000: 97) señalaban que:

> "No es conveniente que la representación sea solo institucional, sino que también abarque la inclusión de expertos -especialistas y personas de reconocido prestigio-, que por su capacidad, experiencia, y aptitudes pueden aportar criterios en la identificación de los problemas y en la búsqueda de soluciones. En cuanto a la representación de la población deben seleccionarse líderes ya sean formales (presidentes de Consejos Populares, delegados de circunscripciones, dirigentes de organizaciones sociales) o informales (médicos de familia, jubilados, maestros, o personas con conocimiento de los problemas, preocupaciones e iniciativas)".

[787] Véase Padrón Lotti, M., y otros, 2000.

Las pautas marcadas por la comentada guía asumen algunos presupuestos participativos pero deja otros de relevancia a un lado, como resulta, por ejemplo, la participación ciudadana directa. No obstante, en el citado documento (Padrón Lotti, M., y otros, 2000: 98) se aboga por la realización de talleres con pequeñas comisiones temáticas, con un objetivo claro y específico, reuniones que deberán prepararse previamente para poder ser dirigidas con eficiencia y obtener los resultados que requiere el proceso de planeamiento. Así como la reunión con todas las instituciones implicadas de una u otra forma en la gestión del territorio (por ejemplo la Dirección de Economía y Planificación, Dirección de la Vivienda, Dirección de Acueducto y Alcantarillado, Delegación del Ministerio de la Agricultura, Oficina Nacional de Estadísticas, Defensa Civil, etc.) (Padrón Lotti, M., y otros (2000: 128-129).

En la elaboración del diagnóstico, según el propio texto (Padrón Lotti, M., y otros, 2000: 130), deben realizarse "Talleres intersectoriales" por grupos afines de acuerdo al área de trabajo de cada institución. Coordinados por la Dirección de Planificación Física. Y como su punto culminante un "Taller de integración del Diagnóstico". Que tiene como fin identificar las debilidades y fortalezas del territorio a partir de las aportaciones de los anteriores talleres.

Con la información obtenida se elabora el avance con los objetivos del Plan, y un taller con los posibles escenarios socioeconómicos acordes a las distintas potenciales estrategias y alternativas. Esta etapa sigue el mismo orden anterior: 1) talleres intersectoriales por grupos de actividades afines; 2) taller de integración de los objetivos del PGOTU; ello con la participación de todas las instituciones implicadas (Padrón Lotti, M., y otros, 2000: 130-131).

A los períodos descritos les sigue (Padrón Lotti, M., y otros, 2000: 131-132) la culminación del PGOTU a través de conciliaciones bilaterales y convenios de compromiso con las determinaciones del Plan. Así "cada institución precisa las soluciones físico–espaciales que así lo requieran, se detalla la calificación del suelo, se formulan los instrumentos que implementan el Plan: el programa de acciones e inversiones y las regulaciones para el ordenamiento territorial y el urbanismo; así como los instrumentos de gestión, control y evaluación de la ejecución del Plan". "Además se firman los convenios–programa que definen los compromisos de cada entidad con los objetivos, acciones e inversiones del PGOTU".

Como último paso (Padrón Lotti, M., y otros, 2000: 132) se produce la "Consulta institucional final". La Dirección de Planificación Física somete a

aprobación el PGOTU a las instituciones implicadas. Y expone públicamente toda la documentación durante un tiempo adecuado.

Según Padrón Lotti, M., y otros (2000: 137-138) debe producirse un despliegue ante la participación ciudadana para identificar y calibrar los objetivos y acciones del Plan que mejor se asuman desde abajo. Así como se desarrollen talleres y otras interacciones que contribuyan a precisar, ordenar e implementar las acciones, en alianza con los Consejos Populares, las organizaciones sociales y las asociaciones profesionales. De este modo, que se "diseñe y ejecute una estrategia de educación y comunicación permanentes a partir del Plan, la gestión y el control, de manera que la población, las autoridades y los demás actores, se apropien de la cultura y objetivos del ordenamiento territorial y el urbanismo. Utilice y distribuya versiones del Plan y de sus resultados con fines de comunicación social que contribuyan a orientar las acciones y aportes de todos los actores; maquetas, videos, plegables y otros instrumentos" (Padrón Lotti, M., y otros (2000: 137-138).

Como se puede observar a partir de la metodología que dispone el IPF, la ciudadanía sólo tiene acceso al proyecto contenido en el Plan cuando ya éste está terminado, y se promueva su apropiación por la población. Ello refleja un mecanismo participativo deficiente. Pues si el espacio es de todos, si los que van a vivir la ciudad (sus habitantes) son los más interesados en participar del proyecto, o al menos deben serlo, no se les debe relegar a la posición de sujeto pasivo y receptor de la voluntad de un ente burocrático como la Administración y demás instituciones participantes. Sobre todo, porque, como ya se ha puesto de manifiesto, después de terminado el planeamiento es imposible ir contra el mismo. Toda vez que los tribunales, al amparo del artículo 657.6 de la Ley Nº. 7, de Procedimiento Civil, Administrativo, Laboral y Económico de 14 de Julio de 1977, declararían inadmisible cualquier demanda al respecto. En otras palabras, en un primer momento a la población se le niega la posibilidad de participar en la construcción del proyecto o modelo territorial, y en un segundo momento se les niega la posibilidad de combatirlo ante su disconformidad con el mismo. Sólo se les deja el espacio a su recepción, o sea, a una conformidad formal.

En el PGOTU (2012: 3 y 33) de San Antonio de los Baños se reconoce que las soluciones a los problemas territoriales del municipio deben partir de procesos participativos, institucionales y ciudadanos. De otro lado, según aparece en el planeamiento (PGOTU, 2012: 49), existe un Plan de Acción que

responde a las líneas estratégicas sustentadas en el Plan de Ordenamiento Territorial Provincial[788]. Dicho Plan de Acciones integra actuaciones que han sido propuestas por diferentes organismos, con un plazo de ejecución hasta 2020 (véase PGOTU, 2012: 49 y ss.).

8.3.4.1. Grupo focal

Esta técnica permite obtener ideas generales de una comunidad sobre un tema y conocer sus problemas. Para crear un grupo focal (o varios) se contacta entre 6 y 12 personas de un mismo grupo de interés (por ejemplo: empresarios, ambientalistas, vecinos relacionados directamente o indirectamente con un tema o materia, etc.) para conversar entre una y dos horas sobre un temario de no más de ocho materias (Acuña Johnson, T. y Sabatini Downey, F., 2010:33).

A) Diagnóstico sobre el estado territorial de SAB

No existe referencia alguna acerca de su utilización ni de ninguna otra semejante.

B) Determinaciones respectivas a la ordenación urbanística

No existe referencia alguna acerca de su utilización ni de ninguna otra semejante.

8.3.4.2. Taller de trabajo

"Corresponde a una reunión estructurada en torno a un tema específico a resolver, con un tiempo determinado de duración y con objetivos a lograr dentro de ese marco, evitando discusiones no productivas. Para esto, se invita a un número limitado de participantes a conversar, intercambiar ideas, discutir, respecto de un tema previamente fijado, estableciéndose los objetivos a lograr

[788] Plan que no ha sido mencionado en ninguna otra parte del instrumento en estudio ni ha sido publicado.

dentro del tema de discusión: consensos, equilibrio de intereses, posibles soluciones a un problema, etc. La idea es articular en la reunión las visiones de los distintos grupos de interés más los aportes de los profesionales/ técnicos, para llegar a acuerdos o posibles soluciones viables" (Acuña Johnson, T. y Sabatini Downey, F., 2010:33-34).

A) Diagnóstico sobre el estado territorial de SAB

No existe referencia alguna acerca de su utilización ni de ninguna otra semejante.

B) Determinaciones respectivas a la ordenación urbanística

No existe referencia alguna acerca de su utilización ni de ninguna otra semejante.

8.3.4.3. Conferencia de búsqueda

Con esta técnica se busca que la comunidad participe y debata "sobre ideas acerca del presente y futuro del territorio que habita. De esta manera, se generan los escenarios más deseables y factibles que vislumbran para su territorio. A través de un ejercicio, distinguen entre *futuro probable y futuro deseable*, en el primer caso se logra una proyección de lo que ocurriría si no se realiza ninguna intervención en el territorio, mientras que en el segundo caso, el futuro deseable corresponde a las transformaciones que la comunidad aspira o sueña se realicen en éste.

Ello genera una visión a largo plazo sobre las principales necesidades y problemas a solucionar. También, genera un conjunto articulado de objetivos, así como planes de acción coordinados y la asignación de responsabilidades en el tiempo, para alcanzar los objetivos propuestos. En este sentido se trata de una estrategia sumamente práctica y eficaz, ya que la comunidad no solamente es capaz de opinar y "aspirar" a solucionar sus necesidades sino que se involucran de manera directa y adquieren responsabilidades concretas para intervenir en su sector, definiendo una serie de estrategias y acciones que

les permita encaminarse hacia el *futuro deseable* y alejarse de los riesgos y problemas del *futuro probable*. Así, se integran a un Plan de Desarrollo de manera reflexiva y activa" (Acuña Johnson, T. y Sabatini Downey, F., 2010:34).

A) Diagnóstico sobre el estado territorial de SAB

No existe referencia alguna acerca de su utilización ni de ninguna otra semejante.

B) Determinaciones respectivas a la ordenación urbanística

No existe referencia alguna acerca de su utilización ni de ninguna otra semejante.

8.3.4.4. Información ciudadana

La información pública implica la exposición a los ciudadanos del proyecto de planeamiento (Parada, R., 2007:134). Aunque, a diferencia de España, en Cuba no existe período de alegaciones. Por lo tanto, si antes consideramos con Parada, Dos Reis Condesso, F. y Azevedo Condesso, R.A. (2014:17-20) y Boira Maiques, J.V., (2003) que la manera de concebir la participación mediante la información y las alegaciones era insuficiente, entendemos más insuficiente aún la concepción cubana de sólo prever la información.

A) Diagnóstico sobre el estado territorial de SAB

No existe referencia alguna acerca de su utilización ni de ninguna otra semejante.

B) Determinaciones respectivas a la ordenación urbanística

No existe referencia alguna acerca de su utilización ni de ninguna otra semejante.

Como ha quedado expuesto en el presente capítulo, en Cuba, las pautas de la elaboración y participación en el planeamiento han sido trazadas por las metodologías diseñadas desde el IPF. En el PGOTU (2012: 3 y 33) se reconoce la importancia de la participación ciudadana. Sin embargo, al analizar el documento, no aparecen muestras de que la misma se haya llevado a cabo. Tampoco se aclara de qué modo se produjo la participación institucional. Sólo se alude a que varias instituciones propusieron acciones concretas para abordar la solución a los problemas de la localidad.

De acuerdo a lo explicado anteriormente, el modo en que se diseñó el proceso participativo en Cuba sólo admite una aceptación formal del Plan por parte de la ciudadanía y, en el caso ariguanabense, contrario al artículo 29 del RPF[789], la ciudadanía no tuvo conocimiento de la elaboración del comentado instrumento. Incluso, el problema participativo y de falta de información es de mayor envergadura. Pues como se puso de manifiesto al inicio de este capítulo, PGOTU de San Antonio no fue publicado, o al menos no lo había sido hasta la fecha de nuestra consulta. Por lo tanto, no cumplía con unos de los requisitos esenciales de validez de las normas jurídicas (Fernández Bulté, J., 2004: 71 y 72), previsto en el artículo 2 del Código Civil, en relación con el artículo 8 y la Disposición Final Primera del mismo cuerpo legal (estos últimos establecen el carácter supletorio de la citada norma). En consecuencia, el planeamiento de San Antonio carece de validez o es ineficaz jurídicamente. De este modo, se puede afirmar que el PGOTU de San Antonio de los Baños es nulo.

[789] Artículo 29, RPF: "Las propuestas de planes directores urbanos serán objeto de conocimiento por la población propia de las ciudades y pueblos a los cuales los mismos van dirigidos.
El proceso de elaboración y ejecución de las propuestas de planes directores urbanos se hará conforme a una metodología y calendario que propicien la participación activa y consciente de la población en dicho proceso".

8.4 Resultados del estudio del PGOTU de SAB

Al considerar que el planeamiento urbanístico estratégico resulta de mayor viabilidad, para materializar los intereses generales, que el Plan tradicional, en el apartado 5.5.2.3 desarrollamos sus presupuestos. En este epígrafe sintetizaremos la información obtenida en el análisis, y comprobaremos a cuál de las dos opciones de planificación se acerca más el Plan de San Antonio de los Baños. A continuación se exponen los resultados:

Cuadro 64: Síntesis de las características del PGOTU de SAB en relación al Planeamiento Urbanístico (tradicional) y Planeamiento Urbanístico Estratégico.

<table>
<tr><td></td><td>Planeamiento Urbanístico (tradicional)</td><td>PGOTU de SAB</td><td>Planeamiento Urbanístico Estratégico</td><td>PGOTU de SAB</td></tr>
<tr><td>Sujetos implicados</td><td colspan="4">Administración Pública Local y demás agentes económicos, políticos y sociales.</td></tr>
<tr><td>Ámbito de actuación territorial</td><td colspan="4">Municipio</td></tr>
<tr><td rowspan="4">Objeto: Ordenación urbanística.</td><td>Clasifica y califica el suelo.</td><td>No</td><td>Comparte el mismo objeto que el planeamiento tradicional. Y:</td><td>Sí</td></tr>
<tr><td>Define el estatuto urbanístico del suelo y legitima la actividad urbanizadora.</td><td>No</td><td>Desarrolla SG pero sólo las cantidades de SL.</td><td>No</td></tr>
<tr><td>Desarrolla los sistemas generales y locales.</td><td>Deficiente</td><td rowspan="2">Desarrolla un plan integral desde el punto de vista económico, social, cultural e institucional.</td><td rowspan="2">No</td></tr>
<tr><td>Establece medidas para la protección del medio ambiente.</td><td>Mejorable</td></tr>
<tr><td>Estado territorial</td><td colspan="4">Parte de forma explícita de un escenario o modelo de ciudad</td></tr>
<tr><td rowspan="2">Diagnóstico y ordenación del territorio</td><td>Determina las necesidades de suelo.</td><td>No</td><td rowspan="2">Los mismos que el tradicional y realiza un análisis DAFO que determine el diagnóstico y la ordenación.</td><td rowspan="2">No realiza un análisis DAFO pero Sí estratégico (no se distingue las fortalezas de las oportunidades, ni las debilidades de las amenazas, se plantea una dicotomía más simple: potencialidades y restricciones)</td></tr>
<tr><td>Determina la ordenación del suelo (de acuerdo a la satisfacción de la demanda –urbanismo de demanda- o para atraerla urbanismo de oferta).</td><td>No</td></tr>
</table>

Cuadro 64: Síntesis de las características del PGOTU de SAB en relación al Planeamiento Urbanístico (tradicional) y Planeamiento Urbanístico Estratégico. Continuación.

	Planeamiento Urbanístico (tradicional)	PGOTU de SAB	Planeamiento Urbanístico Estratégico	PGOTU de SAB
Diagnóstico y ordenación del territorio	Determina las necesidades de suelo.	No	Los mismos que el tradicional y realiza un análisis DAFO que determine el diagnóstico y la ordenación.	No realiza un análisis DAFO pero Sí estratégico (no se distingue las fortalezas de las oportunidades, ni las debilidades de las amenazas, se plantea una dicotomía más simple: potencialidades y restricciones)
	Determina la ordenación del suelo (de acuerdo a la satisfacción de la demanda –urbanismo de demanda- o para atraerla urbanismo de oferta).	No		
Principios formales que rigen el diagnóstico y la ordenación.	Proporcionalidad.	No	*Adecuación* de un proyecto a las condiciones territoriales y al modelo ideal que se proyecta.	No
			Proporcionalidad	No
			Legalidad	Ejemplos anteriores.
	Legalidad	Se vulneran los artículos: 2, en relación con el 8 y la Disposición Final Primera, todos del CCc; además, el 12 del RPF, en relación con el 10, 84, 85, 91, 92 a), b) y c), 93 a) y b), 95, 96 y el 118 b), todos de la Ley Nº 81 y el 29 RPF.	Optimidad	No
			Cooperación y diseño de un proyecto común y consensuado para el territorio	No
Definición de las líneas estratégicas	Las define la Administración	Sí, condicionada por la planificación centralizada	Consensuadas	No
Desarrollo sostenible y cohesión social	Desarrollo sostenible	Mejorable	Desarrollo sostenible	Mejorable
	Cohesión social	Mejorable	Cohesión social	Mejorable

Cuadro 64: Síntesis de las características del PGOTU de SAB en relación al Planeamiento Urbanístico (tradicional) y Planeamiento Urbanístico Estratégico. Continuación.

	Planeamiento Urbanístico (tradicional)	PGOTU de SAB	Planeamiento Urbanístico Estratégico	PGOTU de SAB
Modelo territorial	Lo define la Administración	Sí, condicionado por la planificación centralizada	Se plantea un destino concreto a la ciudad, que depende de unos objetivos determinados e interconectados. Con la finalidad de diferenciar la urbe para dotarla de ventajas comparativas; o, como alternativa, integrarla en una red de ciudades.	No
Posición estratégica de la ciudad	Redefinen el rol de la urbe y sus relaciones con el entorno próximo.	No (SAB mantuvo el mismo rol y relaciones).	Redefinen el rol de la urbe y sus relaciones con el entorno próximo.	No (SAB mantuvo el mismo rol y relaciones).
Programa de actuación	La ejecución es programada de acuerdo a lo previsto en el plan.			
Período de vigencia	Amplio horizonte temporal.			
Carácter vinculante	No			
Elaboración	Su redacción depende de las pautas establecidas legislativamente. Convendría, que no estuviera determinado por las políticas de nivel central y mejorar la participación			
Participación ciudadana	Información ciudadana	No	Pluralidad de mecanismos de participación	No
Modificación/revisión	Rígido	Sí	Debido a su generalidad, reducción de las fases de aprobación y menor grado de detalle gozaría de mayor flexibilidad.	No (depende de políticas estatales)
Documentos	Documentos exigidos legalmente.			
Homogeneidad en las pautas de planificación	Establecen ciertos criterios para todo el territorio nacional producto de la planificación centralizada, la propiedad estatal y las normas jurídicas.	Sí	Depende de las condiciones de cada espacio, con base en la norma jurídica, se adecuan y determinan los usos en función del proyecto.	No

Cuadro 64: Síntesis de las características del PGOTU de SAB en relación al Planeamiento Urbanístico (tradicional) y Planeamiento Urbanístico Estratégico. Continuación.

	Planeamiento Urbanístico (tradicional)	PGOTU de SAB	Planeamiento Urbanístico Estratégico	PGOU de SAB
Planes derivados	Necesita de la elaboración posterior de Planes de desarrollo que detallan la ordenación en suelo urbanizable. No así en suelo urbano.	Sí	Los planes de desarrollo abordarían la planificación pormenorizada.	Sí
Criterio determinante o decisorio	La Administración Pública ostenta la potestad de planeamiento, con lo cual su criterio será el determinante en la ordenación.	Sí	Proyecto consensuado. Sin perder de vista que la potestad de planeamiento la ostenta la Administración. Por lo tanto, en caso de abusos de posición dominante la Administración puede coartarla, así como superar las situaciones donde no se lleguen a acuerdos.	No
Actuación	Es un plan para regular la acción en sus aspectos territoriales.	No	Es un plan que regula la acción en sus aspectos territoriales en función del proyecto.	No
Control legalidad	Jurisdiccional	No se permite legalmente	Jurisdiccional	No se permite legalmente

Elaboración propia.

Como se puede apreciar, de acuerdo a lo expuesto en el presente capítulo, el PGOTU de San Antonio no cumple con algunos requisitos esenciales de la planificación urbana. Esto se observa en el cuadro anterior de modo sintético. Algunas de sus carencias más importantes son:

- No hace un diagnóstico de las necesidades de suelo, no lo ordena y no determina los usos e intensidades.
- No determina el régimen urbanístico
- No tiene carácter vinculante

De hecho, de más de 20 pautas que rigen el Plan tradicional, el planeamiento de SAB incumplió, o cumplió pero de modo mejorable, con aproximadamente la mitad de estas pautas.

En cuanto a la relación que guarda el Plan de SAB con el planeamiento urbanístico estratégico, podemos apreciar que este se encuentra en una situación similar a la anterior.

En nuestra opinión, el planeamiento de SAB se define más por sus omisiones que por contenido. Es cierto que dicho instrumento incorpora la planificación estratégica a la planificación urbana (como hemos defendido en el presente trabajo), pero esa incorporación se ha hecho de modo deficiente. No se prevé la estructuración de un modelo territorial a alcanzar mediante una estrategia de desarrollo territorial. Al parecer, en el PGOTU se pretende implementar un modelo de desarrollo turístico y agrícola para el municipio. El desarrollo agrícola ha sido tradición local. En cuanto al turismo, para que funcione se deberían determinar acciones concretas para revertir la contaminación del río, mejorar el paisaje, dotar de belleza a la ciudad, mejorar la oferta cultural y habitacional, desarrollar una estrategia de marketing para la ciudad, sobre todo vinculada a los valores naturales (cercanos a la capital) y a la tradición humorística de la urbe (conocida como la villa del humor), para que ésta sea realmente un atractivo turístico. Es evidente que SAB se encuentra en las cercanías de la capital cubana, y de acuerdo a las determinaciones del Plan, más que una ventaja o fortaleza como le llaman, es una amenaza. Toda vez que, teniendo la oferta de la capital tan cercana, ¿qué motivaría a los visitantes a trasladarse hasta la ciudad ariguanabense? O, ¿qué los motivaría a pernoctar?

San Antonio sólo tiene tres cosas de las cuales la capital cubana carece, y una amenaza que puede convertir en oportunidad. Sus fortalezas son, para la consolidación de la estrategia que procuran: el río, el sobre nombre de la “Villa del Humor” y la Escuela Internacional de Cine y Televisión (EICTV), en esas circunstancias debe aprovechar su cercanía a la capital. Por lo tanto, si se quiere implementar un modelo asociado a esas características, toda la ordenación urbanística debe girar en torno a estimularlas. Pero más allá de eso, el planeamiento de San Antonio no planifica el suelo. Y esa es otra de las cuestiones más llamativas del PGOTU. En el Plan se realiza el diagnóstico pero no se planifica, no se determina el régimen del suelo ni el modelo de

gestión. O sea, tampoco recoge cómo se conseguirán los objetivos que se propone.

En todo caso, la Administración Local presenta una limitación muy importante para determinar el modelo territorial. Como ya se ha explicado, la planificación económica centralizada condiciona cualquier estrategia que el gobierno municipal pretenda implementar. Situación que trae consigo una falta de autonomía local que impide llevar adelante estrategias de desarrollo propias a San Antonio.

En la línea de las ausencias, el planeamiento carece de memoria económica y, partiendo de que los recursos están en manos del estado, ¿cómo pretende la Administración Local llevar a la práctica sus previsiones o lo que considera objetivos estratégicos del PGOTU? Al no existir gestión privada del suelo es la Administración quien debe hacerlo. Por lo tanto, el Plan debe incorporar una memoria donde se recoja los medios que la Administración va a destinar a la urbanización. Con el objeto de brindar transparencia, seguridad jurídica y certidumbre en la ejecución a su proyecto. A ello se suma que, como ya se apuntó, el planeamiento no posee ordenación efectiva, sólo plantea objetivos a conseguir y no recoge la información sobre los recursos que destinará a tales fines. Elemento que hace dudar de que en realidad se le pueda considerar un Plan de Ordenación Urbanística.

También resulta llamativo que en la introducción del texto del Plan se abogue por la participación ciudadana, y además se esgrima la “depresión popular” como impacto o consecuencia de algunas de las deficiencias del estado territorial. Y, sin embargo, en el planeamiento no queda constancia de que en el proceso de diagnóstico o en la elaboración de propuestas de ordenación se haya consultado a la población local.

Es de hacer notar que los datos que manejan, al menos en parte y como se reconoce en el propio instrumento, corresponden al año 2001, mientras que el Plan se redacta en el 2012. Esto denota una total falta de coherencia entre el momento de recogida de los datos y su utilización. Y trae consigo que la determinación de los objetivos y estrategias del Plan estén descontextualizados. Tampoco se ha recogido la evolución histórica, socio-demográfica y económica del municipio. No se explica por qué se utilizan datos del censo de 2002 en un planeamiento de 2012, ni tampoco por qué se produce un decrecimiento de más de 3.000 personas entre 1992 y 2002. La evolución demográfica del municipio se encuentra estancada por más de dos

décadas. Desde finales de los años 80 San Antonio supera los 40.000 habitantes, y a día de hoy, esa cifra no ha crecido, al contrario, ha disminuido[790]. Situación llamativa debido a su justificación oficial (o su ausencia de justificación), toda vez que en Cuba no se ha producido conflicto armado, ni hambruna, ni una gran epidemia (causas, al margen de la migración, que llevan al decrecimiento de las poblaciones).

De otro lado, los bajos salarios desincentivan el empleo estatal. No obstante, eso no se reconoce en el planeamiento.

Al margen de lo expuesto hasta ahora, notamos una deficiencia metodológica en el PGOTU. La normativa urbanística no exige que el Plan contenga la determinación de los sectores urbanos a desarrollar mediante Planes Parciales (PP) o Planes de Reforma Interior (PRI). Las metodologías del IPF tampoco exigen tal requisito. Sin embargo, ante la insuficiencia de equipamientos en la ciudad, tanto de Sistemas Generales como Locales, la previsión de los PP o PRI resulta un mecanismo que favorece el diagnóstico y solución a tales problemas. De este modo, se facilita la determinación de las cantidades y localizaciones de los mismos. Lo cual también es aplicable para lograr una mejor funcionalidad urbana y una coherente tipología urbanística de acuerdo a las jerarquías y las comentadas funcionalidades. Esto pudo hacerse, en suelo urbano (casco urbano) dividiéndolo por sectores. Éstos podrían corresponderse con los consejos populares urbanos: Oeste, Centro y Este Urbano (figura 8.25: Consejos Populares Urbanos, SAB). Metodología que hubiese facilitado el trabajo.

Ahora bien, el PGOTU tiene un problema fundamental de eficacia. El planeamiento no ha sido publicado por ningún medio para darlo a conocer a la población municipal. Y la publicidad es un requisito de eficacia para las normas jurídicas. Eso hace que dicho instrumento carezca de la misma y en consecuencia no sea válido en su aplicación. Situación que contrasta con la realidad. Pues el IPF, institución competente para su redacción, también es la encargada de ordenar el territorio, gestionarlo en gran parte y velar por su cumplimiento, lo que la lleva a aplicar esta norma en su trabajo diario. En consecuencia, podríamos decir que las actuaciones del IPF, en sede

[790] Como se ha puesto de manifiesto al inicio de este capítulo, según la información recogida por los Censos de Población y Viviendas de 2002 y 2012, así como por el PGOTU de 2012, en 1992 la población de San Antonio era de 47.736 personas, mientras que en 2012 era de 44.862 habitantes.

urbanística, son ineficaces, aunque esto choca con su realización material diaria.

CAPÍTULO 9. CONTRASTACIÓN DE LAS HIPÓTESIS, CONCLUSIONES Y NUEVAS LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN

9.1. Contrastación de las hipótesis

Tras estudiar, en los capítulos 3 y 4, aquellas teorías que podrían explicar qué se entiende por Interés General (IG) y Bien común (BC), y su potencial relación con el planeamiento urbano, éstas quedaron refutadas por carecer de la capacidad explicativa necesaria. Producto de ello, realizamos una construcción teórica que tenía como finalidad aportar la explicación ausente en las aportaciones anteriores. También realizamos un estudio de dos planeamientos para comprobar si aquello que consideramos como de interés general tenía respaldo en los mismos.

Ahora bien, nuestras hipótesis deberían cumplir con varias condiciones que serían esenciales para considerarse contrastadas. O sea, deben tener la capacidad explicativa suficiente para establecer los vínculos entre aquello que fundamenta y dota de contenido a los IG y al BC, y su concreción en el planeamiento urbano. Además de cumplir con las condiciones de coherencia interna y externa.

En esta investigación partimos de las siguientes hipótesis:

a) Si los valores sociales tienen un contenido ético-axiológico, y los intereses generales tienen como contenido valores sociales, entonces los intereses generales tienen un contenido ético-axiológico.

b) Si los intereses generales están compuestos por valores sociales, y la planificación urbana debe responder a los intereses generales, entonces la planificación urbana debe responder a valores sociales.

Como consecuencia de las premisas anteriores se sigue nuestra proposición hipotética fundamental:

c) Si la integración equilibrada de los intereses generales sienta las bases del bien común, y el planeamiento urbano –sobre todo el de las ciudades

medias- integra de modo equilibrado los intereses generales, entonces el planeamiento urbano de dichas urbes sienta las bases del bien común.

Capacidad explicativa de las hipótesis:

La presente investigación se ha desarrollado conforme al método hipotético-deductivo[791]. En cada una de sus partes se utilizaron los métodos específicos de acuerdo a la hipótesis y los objetivos que se iban planteando. En los capítulos 3 y 4, con la finalidad de conocer qué se ha entendido por interés general y bien común, y comprobar si aquello que se entiende como tal constituye el fundamento de la planificación urbanística, hicimos uso de los métodos inductivo, analítico y deductivo. Toda vez que se observó detenidamente (inductivo) la bibliografía, se separaron por partes los argumentos de los autores (analítico) y se procedió a realizar la deducción necesaria para conocer si sus argumentos eran coherentes internamente y con el estado del conocimiento aplicable a la planificación urbanística. Para ello nos apoyamos en una revisión bibliográfica de varias disciplinas (Derecho, Filosofía, Ordenación del Territorio y Urbanismo, etc.), revisión de documentos, prensa, etc. Su resultado principal fue comprobar que los argumentos que se sostenían sobre aquello que ha de entenderse como de interés general y bien común eran inconsistentes como fundamento de la planificación urbanística.

Ante la refutación de las tesis estudiadas en los citados capítulos, y de acuerdo a las hipótesis a) y b) de nuestra investigación, teníamos como objetivos explicar el contenido ético-axiológico de los valores sociales, mostrar que estos son objetivables a partir de los valores sociales que los componen, así como su positivización jurídica. Además, debíamos demostrar cómo la planificación urbana debe servir a los Intereses Generales de acuerdo con los valores sociales, explicar el nexo entre las decisiones de los planes y los Intereses Generales, etc[792].

Conforme a los objetivos expuestos, en los capítulos 5 y 6, realizamos la construcción teórica antes señalada y se utilizaron los métodos inductivo y deductivo, apoyados en la revisión bibliográfica y documental. Esto nos permitió explicar cuál es el contenido de los intereses generales, qué los distingue del bien común, y su posible materialización en los planeamientos

[791] Acerca de los métodos utilizados en ésta investigación puede consultarse el epígrafe 2.4.
[792] Para mayor profundidad puede verse el epígrafe 2.3.

urbanos. Así se hizo una selección de valores sociales que dotan de contenido a los intereses generales. Se les identificó con una serie de parámetros (variables) que son utilizados en la planificación urbana, los cuales sirvieron de base para el posterior análisis de los planeamientos objeto de estudio.

Ello permitió identificar elementos que forman parte de un proceso exigible ética y jurídicamente en la planificación. En este proceso se describe y explica el reconocimiento de una serie de valores sociales (ético-axiológicos) que han sido recogidos constitucionalmente. Por lo tanto, deben ser desarrollados por las normas urbanísticas. De lo que se deriva que, al ser el planeamiento urbano una norma jurídica, los valores sociales deben ser materializados en el citado instrumento en virtud del principio de jerarquía normativa. A ello se le añade que las variables o parámetros que concretan dichos valores son constatables en los planes, se corresponden con elementos concretos de la planificación urbanística, materializables y comprobables. Lo cual permitió abordar el estudio de los planes urbanos seleccionados.

En cuanto al examen de los planeamientos, como objetivo de nuestro trabajo[793], los métodos utilizados fueron el analítico, el inductivo, el deductivo y la síntesis, apoyados en la revisión bibliográfica, documental, datos estadísticos y cartográficos. La utilización de los citados métodos y fuentes de información facilitaron cotejar los datos sobre el ámbito geográfico en estudio -los presupuestos político-jurídicos de los municipios, su evolución demográfica, su estructura económica, su situación ambiental, equidad y participación ciudadana- con los usos del suelo al momento del diagnóstico realizado por los planeamientos, y con su respectiva ordenación urbana. Todo ello bajo los presupuestos que consideramos, en el Marco Teórico de Referencia, como elementos esenciales del interés general y que deberían abordarse en los planeamientos.

La técnica que desarrollamos para evaluar si los planeamientos responden a los intereses generales consiste en realizar un análisis de los planes desde los valores sociales que dotan de contenido a los intereses generales. Ello se puede constatar en los capítulos 7 y 8 de esta investigación. Luego del análisis, utilizamos un cuadro para cada planeamiento que sintetiza y reúne los principales elementos de la planificación tradicional y del

[793] Realizar un estudio de dos planeamientos de ciudades medias (Huelva y San Antonio de los Baños) pertenecientes a distintos ámbitos geográficos y políticos con el objeto de extraer conclusiones generalizables y evaluarlos de acuerdo a las pautas que se proponen en este estudio.

planeamiento urbanístico estratégico (véanse los cuadros 51 y 64). Esto se hizo en virtud de que a lo largo de la investigación se pudo constatar que la convergencia entre planificación estratégica y urbanística ofrece más posibilidades para materializar los intereses generales que la planificación urbanística tradicional. Así, fuimos comprobando el comportamiento de cada planeamiento de acuerdo a los presupuestos señalados, lo que permitió conocer con qué tipo de planificación se identificaban más los planes estudiados, si materializaban o no los intereses generales, y ofrecer una idea global de las características de cada Plan. Por tanto, si con el análisis podemos conocer cuáles serían los aciertos y desaciertos en los espacios concretos del Plan, dicha síntesis nos permite tener una idea global del mismo.

El trabajo descrito favoreció la observación, la extracción de resultados y la elaboración de una síntesis que permitió tener una idea del conjunto de los factores implicados en la materialización de los intereses generales en el territorio en la consecución del bien común; así como, la explicación de la concreción en los planes de aquellos valores sociales escogidos, sus maneras de implementarse, cómo reconocerlos y verificarlos. Además, facilitó la deducción de conclusiones. A la vez que, el manejo de la información nos permitió desvelar una serie de deficiencias presentes en la ordenación de los respectivos planes urbanos y realizar algunas propuestas sobre el desarrollo de los municipios que podrían incorporarse a la planificación urbanística de estos lugares.

El proceso descrito, en referencia a la hipótesis c), posibilitó su contrastación:

Hipótesis:

> *c) Si la integración equilibrada de los intereses generales sienta las bases del bien común, y el planeamiento urbano –sobre todo el de las ciudades medias- integra de modo equilibrado los intereses generales, entonces el planeamiento urbano de dichas urbes sienta las bases del bien común.*

No obstante, dicha contrastación ha sido parcial. Toda vez que los planes consultados se realizaron bajo las siguientes condiciones:

a) Trabajaron con una concepción positivista o instrumental del planeamiento. Ello se evidencia cuando observamos que algunos elementos esenciales de lo que consideramos como de interés general

no fueron abordados por los planes. Mientras que desde el punto de vista técnico en el planeamiento del municipio Huelva (España) se cumplió con los requisitos establecidos. Sin embargo, en el Plan de San Antonio (Cuba) se vulneraron normas éticas (según lo que consideramos como tal en nuestro trabajo), técnicas, metodológicas y jurídicas.

b) No se logró, por lo esgrimido en el inciso a), que se mantuviera un equilibrio entre las respectivas determinaciones de los planes.

c) No obstante, sí se reconocieron en ambos planes urbanísticos la mayoría de los valores que consideramos esenciales para el interés general, aunque no se concretaran de modo óptimo.

De este modo podemos sostener que nuestras hipótesis fueron contrastadas, para ello nos apoyamos en los siguientes argumentos.

Hipótesis a)

- Aspecto formal: se respeta el *modus ponens*.
- Aspecto material: comprobación de hechos morales y su enjuiciamiento que propician la formación de juicios de valor, los cuales son sumidos como valores sociales.

Hipótesis b):

- Aspecto formal: se respeta el *modus ponens*.
- Aspecto material: comprobación de positivización de los valores sociales reconocibles como de interés general. Por tanto, en virtud del principio de jerarquía normativa deben ser incorporados al Plan a través de los métodos, técnicas y decisiones que fueron tratadas en los capítulos correspondientes.

Hipótesis c)

- Aspecto formal: se respeta el *modus ponens*.
- Aspecto material: materialización de los valores sociales de interés general en los planes urbanísticos. Aunque esta contrastación ha sido parcial pues no los incorporan todos y no se hace de modo óptimo.

Coherencia interna y externa de las hipótesis:

La coherencia interna se asocia a la ausencia de contradicciones entre los diferentes presupuestos de las hipótesis. Al interior de éstas (entre sus respectivas premisas -mayores y menores- y su conclusión) y entre ellas (hipótesis a, b y c). Así como entre los argumentos en que éstas se apoyan.

Para evitar errores formales en la construcción de las hipótesis hemos utilizado la forma condicional "si *p*, entonces *q*"[794], que expresa una implicación necesaria en sentido lógico formal, así como epistémico, entre las premisas y su consecuente. Esto enuncia que si se dan las condiciones de tipo *p*, entonces se producirá un acontecimiento de tipo *q*. Construcción que permite comprobar los errores que puedan producirse.

En cuanto a los argumentos que desarrollan y sostienen las hipótesis tenemos que, como ha sido explicado, el sistemismo en que se apoya la tesis es compatible con el realismo ético; asimismo, ambos son coherentes con la construcción jurídica que se expone. Esto, a su vez, es coherente con los presupuestos técnicos que utilizamos para analizar los planes. Con lo cual, puede observarse ausencia de contradicción entre el sistemismo, el realismo ético-jurídico, la identificación de los valores sociales con las variables seleccionadas y de éstas con el contenido de los planes.

En cuanto a la coherencia externa, ésta significa que tanto las hipótesis como sus argumentos y teorías que la sostienen no deben ser incongruentes con el conocimiento existente. Como se puede observar a los largo de la Tesis, la construcción teórica realizada se basa en un conocimiento de base que permitió llevar desarrollar la presente investigación. Ello deriva en el realismo ético-jurídico, antes señalado, el cual es coherente con las teorías y normas jurídicas manejadas en el Marco Teórico de la investigación y con las normas jurídicas y técnicas utilizadas en la planificación. Así, se muestra cómo los valores sociales que dan contenido a los intereses generales se concretan en el planeamiento a través de una serie de métodos, técnicas y decisiones específicas que ya son empleadas en la planificación urbanística. Los cuales fueron observados en los planes analizados.

[794] Siguiendo la forma del *modus ponens* donde las condiciones de tipo *p* contienen las dos premisas –mayor y menor- de las cuales se infiere la consecuencia *q*.

Falsación de las hipótesis:

Uno de los elementos clave para determinar si la hipótesis es válida, es someterla, a la par de su contrastación, a su falsación. Pues si las conjeturas no son falsadas entonces quedarían corroboradas. En el caso que nos ocupa, respecto a las hipótesis a), b) y c), los puntos a analizar parten de la hipótesis a)[795]. Esto puede sostenerse desde de una serie de implicaciones que se pusieron de manifiesto en el epígrafe 5.3.1 D) y que ahora se reproducen:

A = *Hechos Morales*: aquellos que se producen en el marco de un sistema socio-cultural concreto, que pueden implicar la satisfacción, o no, de ciertas necesidades de la sociedad e implican un problema moral.

B = *Valores Sociales*: juicios sobre los hechos morales concernientes a "A" que, de acuerdo a la experiencia, arrojan resultados satisfactorios. En caso contrario sería un desvalor.

C = *Interés General*: intereses asociados a la realización de todos los "B" positivos posibles.

De ser así,

$A \rightarrow B \rightarrow C$

Por tanto,

$A \rightarrow C$

Las implicaciones que se muestran, para una mejor comprensión, también se pueden formalizar del siguiente modo:

Si *p*, entonces *q*; si *p* es verdadera, entonces *q* es verdadera.

$p \rightarrow q$

Luego, si A es verdadera, entonces B es verdadera.

$A \rightarrow B$

Lo mismo ocurre con C.

$B \rightarrow C$

De ahí que $A \rightarrow B \rightarrow C$

[795] a) Si los valores sociales tienen un contenido ético-axiológico, y los intereses generales tienen como contenido valores sociales, entonces los intereses generales tienen un contenido ético-axiológico.

$A \rightarrow C$

Ahora bien, esto también implica que:
$A \rightarrow B$

Entonces,
$\neg A \rightarrow \neg B$; $\neg B \rightarrow \neg C$

O, lo que es lo mismo:

i) Si no A, entonces no B, por tanto, no C.

ii) Si A no es verdadera, entonces B no es verdadera.

iii) Si B no es verdadera, entonces C es falsa.

Esto significa que si los intereses generales no tienen un contenido ético-axiológico, entonces nuestras hipótesis b) y c) no tienen sentido, porque sus respectivas premisas (*p*) no serían verdaderas. Recuérdese que nuestras hipótesis b) y c) tienen como elemento esencial la premisa que los intereses generales tienen como contenido valores sociales[796]. Por lo tanto, si nuestras conjeturas son falsas, la planificación urbanística no debe incorporar intereses generales vistos desde nuestra hipótesis, sino desde la perspectiva auto-referenciada que se explica en los capítulos 3 y 4. De este modo, la Administración determinaría en el planeamiento, según su propio criterio, cuáles serían los intereses generales. Decisión que sería legal y legítima por el sólo hecho de ser ésta el sujeto determinado por la Ley para hacerlo. Situación que daría carácter subjetivo formal a la determinación del interés general. Así, se daría al traste, por ejemplo, con el artículo 103.1 de la Constitución Española cuando dispone que la Administración sirve con objetividad a los intereses generales. Como tampoco habría espacio al cuestionamiento de las determinaciones de los planes cuando éstos incorporen medidas contrarias a determinados valores sociales[797].

---

[796] b) Si los intereses generales están compuestos por valores sociales, y la planificación urbana debe responder a los intereses generales, entonces la planificación urbana debe responder a valores sociales.
c) Si la integración equilibrada de los intereses generales sienta las bases del bien común, y el planeamiento urbano –sobre todo el de las ciudades medias- integra de modo equilibrado los intereses generales, entonces el planeamiento urbano de dichas urbes sienta las bases del bien común.

[797] Estos argumentos fueron tratados con profundidad en los capítulos 3 y 4 de ésta investigación.

Esto que se ha explicado mediante el lenguaje formal de la lógica, permite comprobar que si la hipótesis a) es falsada, entonces las hipótesis b) y c), también lo son.

Sin embargo, en nuestra investigación pudimos constatar que dicha hipótesis no estaría falsada (véase el epígrafe 5.3.1). Lo mismo podría decirse de la hipótesis b), sin la cual la hipótesis c) no tiene sentido. Pero en este punto la realidad nos muestra algunas cuestiones que podrían considerarse para refutar nuestras hipótesis b) y c).

Podría sostenerse que la explicación aportada sobre la naturaleza axiológica de los intereses generales, y su posible positivización, no es satisfactoria. Toda vez que, nos hemos apoyado en el realismo ético-jurídico que se ha expuesto, lo cual puede ser muy cuestionable. Las razones que se pueden aducir en su contra serían las siguientes:

De ser cierto que los valores sociales dotan de contenido a los intereses generales y de ahí se elevan a norma, ¿qué explica que haya normas jurídicas que no responden a los intereses de las personas o a estos valores?

Las razones que fundamentan esta cuestión son de varios tipos. De un lado, hay normas organizacionales (reglamentos internos de la Administración Pública por ejemplo), normas de reconocimiento (reconocen o declaran un estatus determinado), de eficacia o eficiencia en la asignación de recursos, etc. Otras simplemente no responden a este tipo de valores.

Respecto a las primeras hay que argumentar que sí responden a valores sociales. Las normas de organización responden a la necesidad del buen funcionamiento de los organismos y de ahí la posibilidad de hacer mejor su trabajo. Eso implica una valoración positiva por parte de la sociedad. Las normas de reconocimiento responden al principio de seguridad jurídica. O sea, ello permite que a los sujetos objeto de dicho norma se les reconozcan ciertos derechos que de lo contrario no se les respetarían (esto también responde a valores sociales). La eficiencia en la asignación de recursos (competencias territoriales, por ejemplo) busca garantizar que quien preste el servicio sea el ente más cercano a la población que los recibe y, por tanto, conozca mejor sus condiciones y necesidades. Además, las competencias también se asignan en virtud de la magnitud de los derechos en juego. Otras normas, o incluso las comentadas, pueden ser desarrolladas de modo arbitrario y no responder a valores sociales. O interpretarlos de modo partidista o interesado y, por tanto, no reflejan los intereses sociales. Ahora bien, se ha de tener presente que el

contenido de dichos intereses son concretados en cada momento por las fuerzas políticas que detentan el poder. De ahí que, aunque podamos decir que la seguridad es un valor elevado a norma a través de distintas leyes, es la relación de fuerzas en los órganos de poder los que detallarían cómo se implementaría y exigiría esa seguridad. Lo mismo ocurre con los planes de ordenación urbana a escala local.

Como se expuso en el capítulo 3, epígrafe 3.3.2.3, si el Derecho careciera de contenido ético las normas jurídicas nos resultarían ajenas a nuestra identidad cultural. Éstas serían elementos heterónomos y artificiales. Contrario a ello, nos identificamos con muchísimos preceptos jurídicos porque se enmarcan en nuestras concepciones de justicia. Por lo tanto, si el interés general fuera autoreferenciado subjetivamente por parte de la Administración, entonces habrá un interés general por cada ente local, partido y territorio, aunque compartan condiciones económicas y otras características. Y dicho argumento es insostenible debido a que el ordenamiento jurídico (como síntesis normativa de la cultura y condiciones de un pueblo) establece serios límites a esas posibles arbitrariedades.

Consideraciones finales:

De lo expuesto, puede colegirse que el proceso desarrollado en esta investigación permite comprobar varias cuestiones:

I) Idoneidad de los métodos utilizados y su coherencia con los objetivos.

II) La refutación de las hipótesis que se sostenían sobre la fundamentación de los IG y el BC como motivación de la planificación urbana.

III) La coherencia interna y externa de nuestras hipótesis para responder al problema planteado.

IV) Fundamenta y explica qué puede considerarse como interés general, bien común, cómo materializarlo en el planeamiento y, asimismo, cómo comprobar dicha materialización.

9.2. Conclusiones

Después desarrollar un estudio sobre los fundamentos del Interés General en la planificación urbana para la obtención del Bien Común, y de realizar un examen de dos planeamientos urbanísticos en territorios muy diversos, hemos llegado al punto culminante de la investigación. Las conclusiones de ésta serán expuestas en tres partes. La primera, dedicada a los capítulos teóricos del trabajo. La segunda aborda los planes analizados. La tercera se refiere a las conclusiones que se extraen del trabajo en su conjunto.

1. A. Los capítulos 3 y 4 contienen la información relativa al estado del arte de la Tesis. En esta se hizo una búsqueda y análisis de aquellos elementos y discursos que podrían definir y justificar lo que serían los intereses generales en la planificación urbana. Asimismo, se hizo un recorrido por los presupuestos teóricos y normativos de la planificación urbanística. Con este estudio pretendíamos entender, no sólo lo que son los intereses generales, sino su concreción en el planeamiento urbanístico. Asimismo, en qué consistía el bien común y si es lo mismo que el interés general. Los resultados de esa búsqueda trajeron consigo que desestimáramos los argumentos que sostenían los autores consultados en los citados capítulos. De ahí se extrajeron las primeras conclusiones de la investigación:

a. Existe una pluralidad de autores que han utilizado indistintamente los términos Interés General y Bien Común.
b. La justificación ética de los intereses generales no era coherente con los presupuestos de la planificación urbanística.
c. La doctrina jurídica ha calificado al interés general como un concepto jurídico indeterminado, su determinación se realiza por la Administración en cada caso concreto.
d. La adopción de presupuestos cognitivos “intuitivos” en la determinación de los intereses generales, como sostiene la doctrina (se da o no se da, conocimiento por juicios disyuntivos) carece de capacidad explicativa suficiente y depende de la intuición y la evidencia. Eso trae consigo un alto grado de subjetividad e inseguridad jurídica porque los distintos sujetos pueden intuir diferentes cosas. De ahí que lo que sea evidente para uno puede que no lo sea para otro.

e. La Ley, la doctrina y la jurisprudencia, al margen de justificaciones éticas, sostienen que el planeamiento debe responder a los intereses generales (IG) y en la elección del modelo territorial la Administración Local tiene discrecionalidad, por tanto, en el ejercicio de su discrecionalidad debe responder a dichos intereses. Si los intereses generales sólo admiten una única solución justa y la discrecionalidad administrativa, en cambio, implica varias soluciones indiferentes desde el punto de vista legal, tenemos que en la determinación del modelo territorial del planeamiento la Administración debe responder a una única solución justa (IG) y para eso existen una pluralidad de soluciones indiferentes (discrecionalidad administrativa). Así, se está incurriendo en un argumento débil que carece de coherencia lógica. Toda vez que, si los intereses generales sólo admiten una solución no habría discrecionalidad porque la Administración estaría obligada efectivamente a hacer algo único e inequívoco, lo cual es contradictorio con la pluralidad que se le reconoce con la discrecionalidad que ostenta. En consecuencia, puede sostenerse que la construcción teórica de la discrecionalidad administrativa en la elección del modelo territorial implícito en el Plan, en relación con los intereses generales a los que debe servir la Administración, no es satisfactoria.
f. La falta de concreción y coherencia que caracteriza la definición de los intereses generales y del bien común ha facilitado que en los planeamientos se tomen decisiones que afectan algún ámbito social o territorial. Con lo cual es difícil comprender que las mismas respondan a los intereses generales.
g. Los argumentos manejados por los distintos autores consultados en los capítulos 3 y 4 no explican de modo satisfactorio qué puede entenderse por interés general y bien común en la planificación urbanística.

1. B. En el capítulo 5 se realizó la exposición de aquellas teorías que nos permitirían realizar el análisis de los planeamientos. Sin embargo, no encontramos ninguna que pudiera explicar de modo coherente qué sería el Interés General, el Bien Común y su materialización en los planes. Esto nos llevó a la necesidad de desarrollar nuestra propia concepción de aquello que podría entenderse como Interés General y Bien Común. Lo cual hicimos

apoyados en diversos autores, de los que utilizamos algunas de sus aportaciones. De este modo, fuimos integrando diversas posturas que fueran coherentes entre sí, las aplicamos al caso que nos ocupa y logramos construir nuestra propia propuesta teórica que nos permitiera explicar cuál sería el fundamento de los intereses generales, cómo y por qué se distingue del bien común, cuál sería la vía para materializar dichos intereses en el Plan, y cómo comprobar si se había planificado de acuerdo con estos presupuestos. Éstas fueron las conclusiones a las que arribamos:

1. B. 1. Conclusiones relativas al contenido ético-axiológico del Interés General y el Bien Común, y sus presupuestos sistémicos:

a. El sistema socio-urbano es un conjunto de elementos interconectados e interdependientes, presenta varios niveles, entre ellos el cultural.
b. Existen hechos morales: éstos son aquellos que se producen en el marco de un sistema socio-cultural concreto, que pueden implicar la satisfacción, o no, de ciertas necesidades de la sociedad e implican un problema moral.
c. Existen valores sociales: éstos son juicios sobre los hechos morales que, de acuerdo a la experiencia, arrojan resultados positivos. En caso contrario sería un desvalor.
d. Para todo sistema social, en el nivel cultural, existe un conjunto de valores sociales. De ellos parte el sistema ético-moral y constituyen su fundamento.
e. Intereses generales específicos: son la pluralidad valores sociales concretos a realizar en el planeamiento.
f. Interés general: síntesis o concreción, optimizada, en el planeamiento de los distintos intereses generales.
g. Bien Común como categoría gnoseológica: propiedad emergente del sistema social-urbano producto de la materialización optimizada de los intereses generales en el planeamiento. Cumplir con los presupuestos legales sobre la materialización de los valores en el planeamiento no garantiza de por sí el Bien Común. De ahí que es necesaria la optimización de los valores en el Plan. El Bien Común depende en parte de esta optimización, pero esta no viene recogida por la Ley. En consecuencia, es una opción netamente ética.

h. El Interés General es una categoría abstracta y tiene dos niveles de identificación. Uno sería su sentido genérico (optimización de una pluralidad de valores sociales), y otorgaría significado al modelo territorial del Plan. En la práctica es lo que debe justificar la discrecionalidad administrativa. Así, la Administración tiene discrecionalidad para optimizar los comentados valores y ponderarlos, en los casos y espacios concretos, de acuerdo a las condiciones territoriales. El otro sería el interés general en sentido específico, y se enmarca dentro de los conceptos jurídicos indeterminados. Se identifica con la única solución justa, lo cual debe determinar la Administración en cada caso pero en coherencia con aquellos valores que son su referente. O sea, la Administración debe concretar, en cada caso, cuál es la mejor opción para conseguir el desarrollo de los valores sociales que dotan de contenido a los intereses generales. Por ejemplo, buscar una ciudad compacta, la determinación del uso mixto y la creación de suelo destinado a las empresas que invierten en innovación. Esas decisiones concretas son de Interés General porque son coherentes con los valores sociales de sostenibilidad ambiental y desarrollo económico.

1. B. 2. Conclusiones relativas a los intereses generales y su materialización en la planificación urbana.

a. Para todo sistema social resulta de Interés General que se ponderen sus valores.
b. Algunos de los intereses generales son elevados a normas jurídicas. De ellos, algunos son reconocidos constitucionalmente.
c. Al tener reconocimiento constitucional, los intereses generales deben ser desarrollados normativamente.
d. En virtud del principio de jerarquía normativa, los intereses generales (valores sociales reconocidos constitucionalmente) deben materializarse en los planes urbanísticos. Por tanto, al planificar la ciudad se debe hacer integrando los valores que conforman el sistema social en cuestión.
e. Como se expone en la conclusión 1.B.1.a, el sistema socio-urbano es un conjunto de elementos interconectados e interdependientes, presenta varios niveles, entre ellos el cultural. El nivel cultural presenta

interdependencia con el físico. Esto se pone de manifiesto con la planificación urbanística.

f. Se ha constatado que aquellos valores que han sido considerados como contenido de los intereses generales han sido ponderados como importantes por los planeamientos.
g. No obstante, la planificación urbanística tradicional mantiene una concepción positivista o instrumental del planeamiento urbano. Ello se puede constatar por su falta de observancia de valores sociales de interés general y de visión sistémica entre las respectivas determinaciones de los planes.
h. La planificación estratégica puede suplir algunas deficiencias de los planes urbanísticos tradicionales.
i. La planificación estratégica, de naturaleza indicativa, puede encontrar en el planeamiento urbanístico una vía de consolidación.
j. La planificación urbanística estratégica presenta mayor viabilidad que el planeamiento urbanístico tradicional para materializar los intereses generales.
k. Con la convergencia entre la planificación urbanística y la planificación estratégica (planeamiento urbanístico estratégico) puede concretarse un proyecto de ciudad más competitiva y que genere un mayor nivel de desarrollo del sistema urbano. Desde luego, esta perspectiva implica una competitividad cooperada más que una competencia entre distintos sujetos. Situación que busca un equilibrio entre los distintos valores a ponderar integrando todas las variables relevantes del territorio, sin dejar a un lado las externalidades que genera el mercado y que afectan la calidad de vida de la población.
l. Con la planificación estratégica no se pretende suplantar en planeamiento urbanístico.
m. El planeamiento urbanístico estratégico puede tener dos vías de implementación: mediante la elaboración de un plan estratégico para la ciudad y el municipio que marque las pautas de su desarrollo, las cuales se incorporen posteriormente por el planeamiento urbanístico a través de su elaboración o revisión. O, en el mismo proceso de elaboración o revisión del Plan General debe desarrollarse desde pautas más flexibles y participativas (tanto en el período de diagnóstico como de ordenación), con menores tiempos en su redacción y menor grado de detalle en el

suelo urbano. A la vez que se diseñe una estrategia que de sentido a un proyecto de ciudad común e inclusiva. O sea, que se realice una síntesis entre la planificación estratégica y la urbanística sin que se desvirtúe el PGOU como norma básica de la ordenación del espacio municipal.

n. El planeamiento urbanístico mantendría su misma naturaleza jurídica y espacio competencial.
o. Existe coherencia entre éste tipo de enfoque, la experiencia positiva de otros países del entorno, y el *soft law* de la Estrategia Territorial Europea (ETE, 1999).
p. Existe la vía legal para implementar o articular el planeamiento urbanístico estratégico. Sus pautas generales podríamos situarlas en las exigencias constitucionales en materia de ordenación del territorio y el urbanismo, presupuestas en los artículos 45, 46 y 47, así como 103.1 y 128.1 todos de la Constitución Española. En relación con los artículos 2, 3 y 4 del Real Decreto Legislativo 2/2008 y 2.1c) y 3 de la Ley 30/1992. En el caso cubano, a pesar de que en las metodologías del Instituto de Planificación Física se reconozca su viabilidad, se precisa del desarrollo normativo adecuado para regular la planificación urbanística, e incorporar estos presupuestos a dicho futuro cuerpo legal.
q. En el apartado 6.1 se recogen una serie de variables a implementar en el planeamiento que explican la concreción urbanística de los intereses generales.

2. Después de arribar a las conclusiones sobre qué es el Interés General y su materialización en la planificación urbanística, realizamos un estudio de dos planes de ordenación urbana de ámbitos geográficos distintos (Cuba y España), con diferentes modelos políticos y económicos. Información y análisis que se recogen en los capítulos 7 y 8. Esto nos permitió, más allá de los resultados concretos que arroja cada caso (recogidos en los referidos capítulos), acceder a una serie de conclusiones relativas a los respectivos modelos de planificación física; y si en éstos se favorece la concreción de los intereses generales en el planeamiento o, si al contrario, éstos se obstaculizan:

a. No encontramos grandes diferencias desde el punto de vista técnico en el modo en que se concibe la planificación en Cuba y en España.

b. En la concepción estratégica de la planificación de ambos países sí existen diferencias teóricas.
c. Por lo tanto, los presupuestos de análisis que diseñamos en la Tesis se pueden aplicar a ambos casos.

2. A. La planificación urbanística en España se desarrolla de modo sistemático desde la Ley del suelo de 1956. Esta norma plantea una serie de reglas que condicionan el desarrollo urbano de modo homogéneo en todo el país hasta que años más tarde, con la Constitución de 1978, se ceden las competencias a las comunidades autónomas. No obstante, la normativa estatal sigue estableciendo ciertas pautas generales que se deben respetar en cada territorio. En este orden de ideas:

a. El Plan se concibe desde una visión del planeamiento urbanístico como un instrumento regulador de los usos del suelo.
b. Sin embargo, una estrategia nacional subyacente en la Ley del suelo del 98, la cual tenía como fines la competitividad del mercado de suelo y la vivienda, generó efectos adversos a nivel local y nacional.
c. Existe una deficiente concepción de la participación ciudadana en la planificación urbanística.
d. En España, la puesta en práctica del planeamiento urbanístico estratégico puede enfrentar algunos impedimentos normativos, los cuales pueden removerse con una reforma legal. Ello en relación a la rigidez y complejidad que le imprime la norma al planeamiento en su proceso de aprobación, así como su nivel de detalle en la ordenación del suelo urbano *ex* art. 11 y 12 del TRLS de 1976 y 16, 17 y 29 RP. Así, observamos que el PGOU de Huelva es extremadamente detallado, extenso y complejo. Esto afecta su comprensión por la población. Sobre todo si no hay mecanismos de participación donde se le explique a la ciudadanía en qué consiste el Plan. Un Plan de Ordenación Urbanística más sencillo, de naturaleza más estratégica, favorece el control, la comprensión y la participación ciudadana, con un carácter más general que prescinda del tratamiento pormenorizado del suelo urbano.
e. Además, son precisas reformas legales en el Derecho autonómico (español), con la finalidad de que el PGOU deje de incidir en el suelo urbano de forma pormenorizada. En este sentido, se debe trasladar dicha ordenación detallada a los planes de desarrollo, en este caso a los

Planes Especiales de Reforma Interior (previstos en los artículos 17.3 del TRLS de 1976 y 76.2 c) del RP), los cuales concreten las determinaciones del Plan General. Con tal finalidad dicho instrumento goza del nivel de detalle suficiente al amparo de los artículos 77.3 del TRLS de 1976 y 83 y 84.1 del RP.

f. Consideramos necesario flexibilizar el planeamiento y establecer sólo determinaciones generales en este instrumento que se identifiquen con los intereses generales en sentido genérico. Para luego desarrollar en planes parciales o especiales posteriores su sentido específico a través de la ordenación en detalle de cada uno de los sectores. De este modo se puede establecer la coherencia entre los distintos sentidos de los intereses generales de modo más fácil. Además de permitir la flexibilización de las estrategias del Plan y poder acomodarlas en función de los cambios de las condiciones del territorio. Ejemplo, crisis económicas, desastres naturales, cambios en los modelos productivos regionales, cambios legislativos, etc.

2. B. En el caso de Cuba podemos constatar que no cuenta con Ley del suelo y ordenación urbana. La transformación de las ciudades queda sujeta a un precario reglamento. Las metodologías diseñadas desde el Instituto de Planificación Física (IPF) están totalmente condicionadas por la planificación económica centralizada que impone las pautas del desarrollo y las inversiones a nivel nacional. Por lo tanto, en el marco descrito tenemos que:

a. La planificación urbana se concibe desde una visión estratégica.
b. Sin embargo, la planificación urbanística estratégica en Cuba se ve anulada por decisiones supralocales que tienen su origen en una economía planificada-centralizada que condiciona el desarrollo territorial en toda la nación.
c. Esta planificación económica centralizada, como principio constitucional, sigue prevaleciendo ante las condiciones locales. Por lo tanto, las decisiones de la Administración municipal seguirán careciendo de eficacia y estrategia propia mientras no se cambien los presupuestos comentados.
d. En el caso cubano, es manifiesta la falta de coherencia entre la regulación de la planificación (Reglamento sobre Planificación Física), la

metodología propuesta por el IPF y los cambios económicos que se suscitan en la isla.

e. El Reglamento sobre Planificación Física es una norma deficiente en sus regulaciones y descontextualizada de acuerdo al momento económico-político que vive el país. De ello se deriva la necesidad de una modificación y flexibilización de los presupuestos constitucionales y legales, así como el desarrollo y puesta en vigor de una Ley del suelo, que pongan en práctica un sistema de planificación, gestión y control del desarrollo urbano capaz de responder a las necesidades locales.
f. Falta de comprensión del papel de la participación ciudadana en la planificación.
g. Falta de comprensión del carácter normativo de los planes de ordenación urbana.
h. Ausencia de potestades locales de planificación bien definidas constitucional y normativamente. Existe una clara falta de reconocimiento estatal a la potestad discrecional de la Administración Local en su determinación del modelo territorial a concretar en el planeamiento.
i. Conflictos de competencias derivados de una deficiente construcción normativa.
j. El grado de control de discrecionalidad depende de lo prescrito en la ley. En Cuba no hay ley de suelo ni la norma de procedimiento permite el control de la potestad de planeamiento.
k. Por lo tanto, en Cuba no se puede ejercer el control de la discrecionalidad administrativa en la planificación urbana. De ello deriva que, aunque se sostenga que el planeamiento responde a los intereses generales, incluso en planes contrarios a éstos, dichos instrumentos serían legales.
l. De lo anterior se revela una concepción incoherente de la planificación urbanística en Cuba: a) Una de las características esenciales de su modelo es la planificación centralizada. Esto se contrapone a la necesaria autonomía local para llevar adelante el Plan. b) La centralización del poder y la estatalización del derecho trae consigo el nulo control de la discrecionalidad administrativa por parte de los tribunales, lo que sería propio de la tesis subjetivista del interés general (pero no del subjetivismo formalista de la Administración Local sino de la

Administración Central). Situación que en un ámbito socialista donde la propiedad y recursos deben ser, en última instancia, del pueblo, éste no puede ejercer el control sobre los mismos.

2. C. De los estudios realizados sobre ambos planeamientos, según aquellos presupuestos que consideramos necesarios para alcanzar nuestros objetivos, extrajimos una serie de conclusiones relativas a la concreción de los intereses generales en los modelos.

a. Las estrategias de desarrollo territorial de origen supralocal, que se implantan en los municipios de forma vertical y se recogen en los planeamientos sin tener en cuenta las condiciones de los espacios concretos producen resultados fallidos.
b. En relación a algunas herramientas legalmente establecidas para garantizar que se reconozcan determinados valores en los planeamientos, observamos un incompleto desarrollo de los estándares urbanísticos, lo que afecta al control de la discrecionalidad administrativa.
c. No obstante, la finalidad del planeamiento es la realización de los valores sociales de Interés General. Pero su realización depende de las condiciones del municipio y sus habitantes. De ahí que, al planificar no debemos remitirnos exclusivamente a las cuestiones técnicas, debemos tomar como referencia los valores (que tienen respaldo legal) y realizarlos a través de los parámetros técnicos. De ello se extrae que el planeamiento sea una cuestión ética de realización técnica. En el que prever el equilibrio entre los valores (u optimización) es esencial a los IG.

2. D. Respecto a las ciudades medias como escala viable para planificar de acuerdo a los presupuestos del planeamiento urbanístico estratégico, podemos observar lo siguiente:

a. Las ciudades medias son un espacio idóneo para implementar la planificación urbanística estratégica. Toda vez que pueden servir como mecanismo para reequilibrar el territorio. Al no albergar grandes volúmenes de población pueden asumir inmigración de modo controlado.
b. Las ciudades medias albergan una población que permite la viabilidad de la participación ciudadana. Ahora bien, ambos casos (los

planeamientos de Huelva y San Antonio) tenían como objetivo planificar ciudades intermedias, pero el desarrollo de los procesos participativos fue insuficiente.

c. Este tipo de ciudades pueden mantener la coherencia entre sus distintos sectores, ya que no presentan una gran extensión superficial.
d. Así como, su crecimiento puede responder a una estrategia de desarrollo compacto, sostenible y controlado por el Plan.
e. Su crecimiento depende de factores como la estrategia económica que se siga. Ésta juega un papel fundamental en la creación de empleo y absorción de mano de obra inmigrante. Pero esta estrategia depende del grado de centralización o descentralización administrativa y política del país.

3. En último lugar presentamos conclusiones generalizables como *síntesis* de lo expuesto a lo largo de la investigación.

a. Producto de la incompleta formulación teórico-práctica de los intereses generales, se generan, de modo "técnica y legalmente" aceptados, planeamientos que responden en grado poco satisfactorio al Bien Común. A pesar de que los planeamientos deben materializar los intereses generales, es palpable que se desatienden aspectos esenciales a dichos intereses.
b. Por lo tanto, no hay una materialización real de los llamados intereses generales, sino la concreción de la voluntad de la Administración que en ocasiones no coincide con los valores sociales. Y ello al margen del sistema político-económico. Pues incluso en el sistema cubano, donde la propiedad sobre los medios es estatal y se estima social, se desprotegen una pluralidad de valores sociales que son fundamentales para mejorar la calidad de vida de la población.
c. Ello se debe sobre todo a la influencia de la política nacional, la que se coloca por delante de las condiciones locales.
d. Así, se observa que, en ocasiones, la clasificación del suelo no responde a las necesidades del territorio, sino en base a una política estatal.
e. Es posible constatar como las decisiones políticas que soportan la planificación, en ocasiones, se encuentran más influenciadas por cuestiones ideológicas que por razones o datos que respondan a las condiciones socio-demográficas y económicas de la ciudad.

f. La justificación axiológica del contenido de los intereses generales es compatible con la realización técnica de éstos y su control vía jurisdiccional. Ello permite que sea asumible por técnicos y operadores jurídicos, aportando, además, una coherencia importante a su labor. Esto facilita ir más allá de una aplicación intuitiva de los mismos y aporta sostén explicativo y referencial para la materialización de los comentados intereses a través de las soluciones técnicas que debe incorporar la planificación.
g. La naturaleza axiológica de los intereses generales posibilita verificar si en las determinaciones del Plan se ponderan dichos valores porque existe un referente. Las decisiones deben tener como finalidad priorizar dichos valores de modo optimizado y, por lo tanto, eliminar ambigüedades. En consecuencia, de esta manera es posible corroborar la coherencia entre el estado del territorio y su ordenación, lo cual sería contrastable y medible.
h. Desde la doctrina jurisprudencial se sostiene que la posibilidad de cuestionar la potestad discrecional de la Administración en el ordenamiento urbanístico depende de que la Administración haya incurrido en error, o al margen de la discrecionalidad, o con desviación de poder, o con alejamiento de los intereses generales, etc. Si ello se pone en relación con las limitaciones en la determinación de los comentados intereses que se viene exponiendo en esta investigación, es fácil percatarse de la inseguridad jurídica que ello puede acarrear. No obstante, de asumirse los valores sociales como contenido de los intereses generales y su positivización jurídica, podría reducirse el margen de discrecionalidad-arbitrariedad de la Administración.
i. De ser así, se produciría, de un lado, la determinación del modelo territorial de acuerdo a un referente objetivo. De otro, se superaría la racionalidad técnica-instrumental en la planificación urbanística.

9.3. Nuevas líneas de investigación

En el trascurso de nuestro trabajo observamos que algunos aspectos no habían sido tratados de modo suficiente por los investigadores o profesionales. De este modo, consideramos que sería oportuno destinar nuevos esfuerzos en investigar:

Intereses generales y control de discrecionalidad:

La planificación urbana se ha tratado desde una perspectiva instrumental, separada de la ética. Nuestra propuesta implica enfocarla desde una óptica distinta. Al dar un sostén objetivo a los intereses generales podría obtenerse una referencia estructurada desde diferentes niveles a las determinaciones de los planes urbanísticos. De acuerdo al desarrollo de nuestro trabajo, existe el mecanismo para establecer la coherencia que se expone y, a partir de ahí, conseguir su exigibilidad en el control de la discrecionalidad de la Administración. Una investigación necesaria en este sentido debería abordar la actuación de la actividad jurisdiccional y ponerla en contraste con los intereses generales como se vienen proponiendo en esta Tesis. Comparar las decisiones administrativas y su evaluación judicial, y observar si las decisiones administrativas y judiciales habrían sido diferentes de lo que en la actualidad son.

Fundamentos para una ley del suelo en Cuba:

Uno de los resultados más notorios de nuestra investigación es el relacionado a la ausencia de desarrollo normativo en el ámbito de los usos del suelo en Cuba, y sus consecuencias. Por lo tanto, sería muy importante para este país desarrollar una investigación que ponga de manifiesto, de acuerdo a sus condiciones concretas, cuáles serían los fundamentos de una Ley del suelo y su relación con el resto del ordenamiento jurídico.

La regulación del mercado de suelo:

El mercado de suelo es imperfecto. Sin embargo, en ocasiones se le ha tratado como si fuese un mercado de competencia perfecta. Esto ha generado

el desarrollo de un modo de crecimiento y transformación urbana cuyo trasfondo es la mercantilización del recurso suelo, en detrimento de la sostenibilidad ambiental o la cohesión social en el territorio, además del alza de los precios. Frente a este fenómeno se encuentra la regulación del mercado de suelo desde la visión tradicional del urbanismo. Sus consecuencias han sido una fuerte intervención por parte de la Administración con una oferta restringida del mencionado recurso, barreras de entrada a la competencia, alza de los precios, etc. Como se puede observar, ambas alternativas resultan deficientes en la regulación del mencionado mercado. De ahí que sea necesario encontrar soluciones que no dejen de lado las características del suelo y su relación con la economía. En este sentido, una vía que podría explorarse es la implementación del planeamiento urbanístico estratégico y su relación con este mercado. Asimismo, nos resulta interesante abordar este mercado desde la perspectiva de los intereses generales que se ha sostenido en la presente investigación.

Intereses generales y Derecho Administrativo:

Los intereses generales son una categoría central del Derecho Administrativo. No obstante, como se ha revelado en el marco de esta investigación, son un concepto indeterminado y polémico. Nuestro trabajo pretende dotarlos de cierta objetividad. Esto implica repensar uno de los elementos medulares de esta rama del Derecho, lo que puede traer consigo que cambie la manera de entender el modo de actuar de la Administración Pública.

BIBLIOGRAFÍA CITADA

AALBU, H. (2003): *Europa policéntrica: ¿Utopía o posibilidad?* En ROMERO GONZÁLEZ, J., y FARINÓS DASÍ, J. (eds.) (2004): *Ordenación del Territorio y desarrollo territorial.* Ediciones Trea, S.L. Gijón.

ACUÑA JOHNSON, T., Y SABATINI DOWNEY, F. (Directores) (2010): *Inventario de Metodologías de Participación Ciudadana en el Desarrollo Urbano*. Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU). Colección: Monografías y Ensayos, MINVU. Primera edición, Enero 2010, Chile.

AGAZZI, E. (1992): *El Bien, El Mal y la Ciencia. Las dimensiones éticas de la empresa científico-tecnológica*. Edición, traducción y referencias bibliográficas españolas a cargo de Queraltó, R. Editorial Tecnos, S.A., 1996, Madrid.

AGÈNCIA DE SALUT PÚBLICA. SERVEIS DE VIGILÀNCIA AMBIENTAL. QUALITAT I INTERVENCIÓ AMBIENTAL. (www.2014): "Los óxidos de nitrógeno (NO_2) en el aire urbano y la salud". Documento informativo. En línea 25-07-2014 http://www.aspb.cat/quefem/docs/oxidos.pdf.

AGENCIA EFE: "Rusia dará a Cuba crédito de $1,360 millones para proyecto de termoelectricidad". En El nuevo Herald, edición digital, 20 de octubre de 2015. En línea 04-04-2016 http://www.elnuevoherald.com/noticias/mundo/america-latina/cuba-es/article40469718.html

AGENCIA: "Los hombres de una comarca Suiza deciden en asamblea impedir el sufragio femenino". En Diario El País, edición digital, 30 de abril de 1990. En línea 08-09-2013 http://elpais.com/diario/1990/04/30/sociedad/641426405_850215.html.

AGUILAR VALDÉS, O. (2011): *Técnicas de Control Judicial de las Decisiones de la Administración Económica*. En De la Cuétara Martínez, J.M., Martínez López-Muñiz, J.L., y Villar, F.J. (Coord.) (2011): Derecho Administrativo y Regulación Económica: *Liber Amicorum Gaspar Ariño Ortiz*. Editorial La Ley. Grupo Wolters Kluwer.

ALEJANDRO: "Rusia y Emiratos Árabes quieren construir un aeropuerto gigante en Cuba". En diario digital Cuba en Miami, 25 de febrero de 2015. En línea 04-04-2016 http://www.cubaenmiami.com/rusia-y-emiratos-arabes-quieren-construir-un-aeropuerto-gigante-en-cuba/

ALGUACIL, J., y OTROS (2014): *Dictamen realizado por encargo del Defensor del Pueblo Andaluz sobre El exceso de mortalidad y morbilidad detectado en varias investigaciones en La Ría de Huelva*. Grupo de Trabajo de la Sociedad Española de Epidemiología. En línea 25-09-2015 http://www.seepidemiologia.es/documents/dummy/InformeHuelva.pdf

ALONSO, J. (2004): "El Derecho de la Mujer al Voto". La Ventana, Nº 19, año 2004, UNAM.

ALZUGARAY TRETO, C. (2005): "La ciencia política en Cuba: del estancamiento a la renovación. Revista de ciencia política, volumen 25, nº 1, pp. 136-146.

ANDALUCÍAINFORMACIÓN.ES: "Inventan técnica para reutilizar los fosfoyesos como material de construcción", 26-06-2012. En línea 25-12-2015 http://andaluciainformacion.es/huelva/233975/inventan-tecnica-para-reutilizar-los-fosfoyesos-como-material-de-construccion/

ANDRÉS LÓPEZ, G. (2008): "Geografía y ciudades medias en España: ¿a la búsqueda de una definición innecesaria?" Diez años de cambios en el Mundo, en la Geografía y en las Ciencias Sociales, 1999-2008. Actas del X Coloquio Internacional de Geocrítica, Universidad de Barcelona, 26-30 de mayo de 2008. En línea 24/10/2012 http://www.ub.edu/geocrit/-xcol/50.htm

ARIAS GUEVARA, M.A. (2009): "Cuba: reforma y transformación agraria. La crisis de los noventa y el proceso de desestatalización de la agricultura". Revista IDeAS, v. 3, n. 1, pp.6- 29.

ARIÑO ORTIZ, G. (2005): *La liberalización del suelo*. En Pérez Herrero, J.M. (Dir.) (2005): *Hacia un nuevo urbanismo. Curso sobre ordenación del espacio y régimen de suelo II*. Fundación de Estudios Inmobiliarios, Madrid, pp. 879-918.

ARISTÓTELES (1985): *Ética a Nicomaco*. Edición Bilingüe y Traducción por Araujo, M. y Marías, J. Introducción y notas de Marías J. De la Real Academia Española. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.

ARISTÓTELES (2004): *Política*. Traducción de García Gual, C y Pérez Jiménez, A., Introducción y notas de Rus Rufino, S., Editorial Tecnos (Grupo Anaya, S.A.), Madrid.

ARREGUI, J.V. (1995): "Ética, Lógica y Filosofía de la Psicología en el *Tractatus*". Anuario Filosófico, Nº 28, 1995, pp. 243-267.

ATIENZA, M. (1995): “Sobre el control de la discrecionalidad administrativa. Comentarios a una polémica”. Revista española de Derecho Administrativo. Nº 85 enero/marzo de 1995, pp. 5-26.

ATIENZA, M. (2003): *Las Razones del Derecho. Teorías de la argumentación jurídica*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México. Primera edición, segunda reimpresión, 2005, México, D. F.

AUBENQUE, P. (1999): *La Prudencia en Aristóteles*. Traducción Castellana de Torres Gómez-Pallete, M.J. Grijalbo Mondadori, S.A., Barcelona.

BALAGUER CALLEJÓN, F. (Coord.) (2005): *Manual de Derecho Constitucional*. Volumen I y II. Editorial Tecnos (Grupo Anaya, S.A.), 2ª edición, 2007, Madrid.

BALBÁS RIPOLL, M. y SENRA GONZÁLEZ, S. (1992): “Espacio natural y medio ambiente en la provincia de Huelva”. Huelva en su historia, Nº 4, pp. 35-49.

BALLESTER, F., y OTROS (2003): “Relación a corto plazo de la contaminación atmosférica y la mortalidad en 13 ciudades españolas”. *Med Clin (Barc)* 2003; 121(18), pp. 684-689.

BAÑO LEÓN, J.M. (2002): “La clasificación del suelo: los imperativos del mercado y las competencias locales”. En “Estudios. Los nuevos retos del Derecho Urbanístico”. Anuario del Gobierno Local 2002, Fundación Democracia y Gobierno Local, Institut de Dret Públic, pp. 57-72.

BAÑO LEÓN, J.M. (2009): *Derecho urbanístico común*. Iustel, Madrid.

BASSOLS COMA, M. (2012): “Inconstitucionalidad final de la normativa sobre liberalización del suelo y reapertura del debate sobre la competencia del Estado en materia urbanística: a propósito del Voto particular a la STC 137/2011, de 14 de septiembre”. Cuadernos de Derecho Local (QDL), núm. 30, octubre de 2012, pp. 37-57.

BELARDINELLI, S. (1991): “La teoría consensual de la verdad de Jürgen Habermas”. Anuario Filosófico (24), pp.115-123. En línea 16-08-2011 http://dspace.unav.es

BELLET SANFELIU, C., y LLOP TORNÉ, J.M. (2004): “Miradas a otros espacios urbanos: las ciudades intermedias”. En Geo Crítica/Scripta Nova. Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. Barcelona: Universidad de Barcelona. 15 de mayo de 2004, vol. VIII, núm. 165. En línea 25/10/2012 http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-165.htm

BELTRÁN DE FELIPE, M. (1995): *Discrecionalidad Administrativa y Constitución*. Editorial Tecnos, S.A., Madrid.

BENABENT, F. DE CÓRDOBA, M. (2010): "El interés general en la filosofía política. Un concepto ético y normativo necesario para la planificación territorial". Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles Nº 53, 2010, pp. 121-146.

BERGES, A., y ONTIVEROS, E. (2007): "La nueva Ley de Suelo desde la perspectiva económica. Sostenibilidad y eficiencia en los Mercados del Suelo". CIUDAD Y TERRITORIO Estudios Territoriales, XXIX (152-153), pp. 259-275.

BERTALANFFY, L. (1968): *Teoría General de los Sistemas*. Traducción de Almela, J. Fondo de Cultura Económica, Primera edición en español, 1976, séptima reimpresión, 1989, México DF.

BOIRA MAIQUES, J.V. (2003): *La participación ciudadana y el urbanismo. ¿Radicalizar la democracia o democratizar el espacio?* En Capel, H. (coord.): *Ciudades, Arquitectura y Espacio Urbano*. Colección Mediterráneo Económico, Nº 3, Almería: Ed. Caja Rural de Almería, 2003, pp. 317-335.

BOISIER, S. (2004): "Una (re)visión heterodoxa del desarrollo (territorial): un imperativo categórico". Estudios Sociales, Volumen 12, Número 23, Enero-Junio de 2004

BORJA, J. (2003): *La ciudad conquistada*. Alianza Editorial, S.A., Madrid.

BORJA, J., CAMPOS VENUTI, G., PRETECEILLE, E., QUERO, D., y TERAN, F. (1985): *Teoría e intervención en la ciudad*. Fundación de Investigaciones Marxistas, D.L. Madrid.

BORJA, J., y CASTELLS, M. (1997): *Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Taurus, Madrid.

BUNGE, M. (1959): *La ciencia, su método y su filosofía*. Ediciones Siglo Veinte, 1992, Buenos Aires.

BUNGE, M. (1980): *Epistemología*. Editorial Ariel, S.A., 1985, Barcelona.

BUNGE, M. (1982): *Economía y filosofía*. Editorial Tecnos, S.A., Segunda edición 1985, Madrid.

BUNGE, M. (1983): *La investigación científica. Su estrategia y su filosofía*. Traducción de Sacristán, M., Editorial ARIEL, S.A., 2ª edición (corregida) en Colección Methodos, 1985, 1ª reimpresión de la 2ª edición 1989, Barcelona.

BUNGE, M. (1996a): *Ética, Ciencia y Técnica*. Edición corregida y aumentada. Editorial Sudamericana S.A., primera edición, Buenos Aires.

BUNGE, M. (1996b): *Intuición y Razón*. Edición revisada. Primera edición en Editorial Sudamericana S.A., Buenos Aires.

BUNGE, M. (1996c): *Buscar la filosofía en las ciencias sociales*. Siglo XXI Editores, S.A., primera edición en español, 1999, México D.F.

BUNGE, M. (2001): *Crisis y reconstrucción de la Filosofía*. Editorial Gedisa, 2002, Barcelona.

BUSTILLO BOLADO, R.O. (2007): *Clasificación y calificación del suelo*. En Martín Rebollo, L., y Bustillo Bolado, R.O. (Directores) y otros (2007): *Fundamentos de Derecho Urbanístico*. Editorial Aranzadi, S.A., Navarra.

CABALLERO SÁNCHEZ, R. (2011): *Las técnicas de regulación* de *la competencia,* para *la competencia y* contra *la competencia, y su contexto.* En Santamaría Pastor, J.A. (Dir.) y Caballero Sánchez, R. (Coord.) (2011): *Las técnicas de regulación para la competencia: una visión horizontal de los sectores regulados.* Iustel, Madrid.

CABANES ESPINO, I. (2008): "El ejercicio del derecho de propiedad sobre el suelo urbano. Su sentido social". Revista cubana de Derecho, núm. 32, pp. 32-52.

CABANES ESPINO, I. (2013): "El suelo y su destino urbanístico". Una visión desde el Derecho cubano. CUBALEX, enero-diciembre, pp. 152-170.

CABRILLO, F. (2005): *La economía de mercado en la Constitución Española: la regulación del suelo*. En Pérez Herrero, J.M. (Dir.) (2005): *Hacia un nuevo urbanismo. Curso sobre ordenación del espacio y régimen de suelo II*. Fundación de Estudios Inmobiliarios, Madrid, pp. 867-878.

CALDERÓN JURADO, R., y GUIJARRO GÓMEZ, A. (1994): "Marismas del Odiel: marginalidad y segregación urbana". Universidad de Huelva, pp. 233-260. En línea 30-08-2015 http://rabida.uhu.es/dspace/bitstream/handle/10272/2986/b1513944x.pdf?sequence=1

CAMAGNI, R. (2005): *Economía urbana*. Traducción de Galletto, V. Edición en castellano: Antoni Bosch, editor, S.A., Barcelona.

CÁMARA DE HUELVA (2004): *Memoria Económica*. En línea 28-08-2015 http://www.camarahuelva.com/PDF/Memoria%20Economica%2004/

CAMPS, V., y GINER, S. (1992): *El interés común*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.

CAPEL, H. (2003): *Los problemas de las Ciudades. Urbs, civitas y Polis*. En Capel, H. (coord.): *Ciudades, Arquitectura y Espacio Urbano*. Colección Mediterráneo Económico, Nº 3, Almería: Ed. Caja Rural de Almería, 2003, pp. 9-22.

CARRERO CARRERO, A.J., y ANGULO RUIZ, A. (2002): *Mancomunidad de Desarrollo Local Campiña-Andévalo. Análisis Territorial.* Mancomunidad de Desarrollo Local Campiña-Andévalo, Huelva.

CARRIERE, J.P. (2005): *O sistema urbano atlântico: Trunfo ou fraqueza na perspectiva do policentrismo europeu?* En Dos Reis Condesso, F., y Mora Aliseda, J. (2005): *Políticas urbanas y territoriales en la Península Ibérica*. Tomo I, Junta de Extremadura, Mérida.

CARTAYA, R.: "Rusia busca socios para construir gigantesco aeropuerto en Cuba". En diario digital Martí, 25 de febrero de 2015. En línea 04-04-2016 http://www.martinoticias.com/a/cuba-rusia-aeropuerto-emiratos-mariel/87454.html

CARVAJAL VILLAPLANA, A. (1995): "Objetividad y valor intrínseco en la ética de Bertrand Russell". Revista de Filosofía. Universidad de Costa Rica, XXXIII (80), 1995, pp. 49-57.

CARVAJAL VILLAPLANA, A. (1997): "Racionalidad y emotivismo en la ética de Bertrand Russell". Revista de Filosofía. Universidad de Costa Rica, XXXV (86), 1997, pp. 207-215.

CARVAJAL VILLAPLANA, A. (2008): "Pasión y razón: una síntesis en la ética de Bertrand Russell". Revista de Filosofía. Universidad de Costa Rica, XLVI (119), 2008, pp. 9-20.

CASELLAS, A. (2006): "Las limitaciones del "modelo Barcelona"." Una lectura desde Urban Regime Analysis. Doc. Anàl. Geogr. 48, 2006, pp. 61-81.

CASTRO SEIXAS, P. (2011): "Urbanismo, cultura e globalização em Portugal: modelos analíticos e de desenvolvimento territorial". Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana, vol. 3, Nº 1, enero-junio, 2011, pp. 55-75. Paraná, Brasil. En línea 22-05-2012 http://www.redalyc.org/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=193118893005

CERDA TRONCOSO, J., y MARMOLEJO DUARTE, C. (2010): "De la accesibilidad a la funcionalidad del territorio: una nueva dimensión para entender la estructura urbano-residencial de las áreas metropolitanas de Santiago (Chile) y Barcelona (España)". Revista de Geografía Norte Grande, Nº 46, 2010, pp. 5-27.

CHAPARRO VEAS, M. (2012): “Max Scheler y el valor como materia de la ética”. Palabra y Razón, N°1 Julio de 2012 pp. 87-106.

COLECTIVO DE AUTORES DE LAS AGENCIAS ENGLISH PARTNERSHIPS y THE HOUSING CORPORATION (2010): *Compendio de Diseño Urbano. Con apuntes sobre el tema en Cuba*. Traducción, versión y anotaciones: Lanza, E., Ediciones Unión y Colección Arquitectura y Ciudad, La Habana y Colectivo de autores de las Agencias English Partnerships y The Housing Corporation, Ciudad de La Habana.

COLLADO CURIEL, J.C. (2004): *La Estrategia Territorial de Navarra. Un caso pionero de aplicación de la Estrategia Territorial Europea*. En Romero González, J., y Farinós Dasí, J. (eds.) (2004): *Ordenación del Territorio y desarrollo territorial.* Ediciones Trea, S.L. Gijón.

COMISIÓN DE INVESTIGACIÓN E INFORMACIÓN INDEPENDIENTES SOBRE LA RADIACTIVIDAD (2007): Control radiológico de las balsas de fosfoyesos y del vertido de cesio 137 del CRI-9. Estudio realizado por el laboratorio de la CRIIRAD a petición de Greenpeace España. En línea 26-12-2015 http://www.greenpeace.org/espana/es/reports/comisi-n-de-investigaci-n-e-in/

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (2003): *Libro Verde sobre los servicios de interés general*. En línea 04-04-2013 http://ec.europa.eu/green-papers/index_es.htm#2003

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (2004): *Libro Blanco sobre los servicios de interés general*. En línea 04-04-2013 http://ec.europa.eu/white-papers/index_es.htm#2004

COMISIÓN NACIONAL DE LA COMPETENCIA (2013): *Problemas de competencia en el mercado del suelo en España.* En línea 12-12-2014 http://www.cncompetencia.es/Inicio/Informes/InformesyEstudiossectoriales/tabid/228/Default.aspx

COMITÉ DE DESARROLLO TERRITORIAL. COMISIÓN EUROPEA (1999): *ETE. Estrategia Territorial Europea: Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE*. En línea 26-03-2013 http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/sum_es.pdf

CONFERENCIA EUROPEA DE MINISTROS RESPONSABLES DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO (2006): *Declaración de Lisboa sobre Redes para el desarrollo territorial sostenible del continente europeo:*

Puentes a través de Europa. En línea En línea 15-06-2013 http://www.magrama.gob.es/en/desarrollo-rural/temas/desarrollo-territorial/el-desarrollo-territorial-en-el-ambito-europeo/consejo-de-europa/

CONFERENCIA EUROPEA DE MINISTROS RESPONSABLES DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO (2000): *Principios Directores para el Desarrollo Territorial Sostenible del Continente Europeo*. En línea 15-06-2013 http://www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/heritage/cemat/VersionPrincipes/Espagnol.pdf.

CONFERENCIA EUROPEA DE MINISTROS RESPONSABLES DE POLÍTICA REGIONAL Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO (1983): *Carta Europea de Ordenación del Territorio. Torremolinos (España).* En línea 15-06-2013 http://www.upv.es/contenidos/CAMUNISO/info/825266normalc.html

CONGRESO INTERNACIONAL DE ARQUITECTOS Y TÉCNICOS DE MONUMENTOS (1964): *Carta de Venecia*. En línea 25-05-2012 http://ipce.mcu.es/pdfs/1964_Carta_Venecia.pdf.

CONGRESO INTERNACIONAL DE ARQUITECTURA MODERNA (1933): *Carta de Atenas*. En línea 25-05-2012 http://www.talactor.com/archivos/legint/1933_CartaAtenas.pdf.

CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO (2010): *Plan de calidad ambiental de Huelva y su entorno*. Documento borrador[798]. Junta de Andalucía y Fondo Europeo de Desarrollo Regional. En línea 27-12-2015 http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/portal_web/web/temas_ambientales/planificacion_ambiental/Planes/Prevencion_y_calidad_ambiental/plan_calidad_huelva_2010_15/documento_pcahe2010_2015.pdf

CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO (2011): *Plan de acción de Huelva*. Junta de Andalucía y otros. En línea 27-12-2015 http://lineaverdehuelva.com/documentacion/agenda21/Plan_de_Accion_de_Huelva.pdf.

CORTINA, A. (1986): *Ética mínima*. Editorial Tecnos, S.A., 6ª edición, 2000, Madrid.

[798] El documento citado es el que se encontraba en el sitio web de la Junta de Andalucía como único ejemplar.

CUBADEBATE (2013): “El desafío de la vivienda en Cuba”. En línea 01-03-2016 http://www.cubadebate.cu/opinion/2013/07/02/el-desafio-de-la-vivienda-en-cuba/#.Vu8IoOLhDIU

CUBANET: “Rusia y Cuba construirán un nuevo aeropuerto internacional en La Habana”; 15 de abril de 2013. En línea 04-04-2016 https://www.cubanet.org/actualidad/rusia-y-cuba-construiran-un-nuevo-aeropuerto-internacional-en-la-habana/

DAVOUDI, S. (2002): *Acerca de la idea del policentrismo en la Estrategia Territorial Europea*. En Romero González, J., y Farinós Dasí, J. (eds.) (2004): *Ordenación del Territorio y desarrollo territorial.* Ediciones Trea, S.L. Gijón.

DE AQUINO, S.T. (1945): *Compendio de la Suma Teológica*. Realizado por Pegues, T., Traducción de Suarez, R., Colección Balmes, Editorial Difusión S.A., Buenos Aires.

DE AQUINO, S.T. (1985): *Suma Teológica*. Selección, Introducción y Notas de Quiles, I., Colección Austral, Editorial Espasa-Calpe S.A., Undécima Edición, Madrid.

DE PAZ BÁÑEZ, M.A., GÓMEZ FERNÁNDEZ, I., y SÁNCHEZ LÓPEZ, C. (2000): *Elaboración de un panel de empleo en la ciudad de Huelva y aplicación al diagnóstico del mercado de trabajo*. En CD Rom: Anales de Economía Aplicada. XIV Reunión ASEPELT-España. Oviedo, 22 y 23 de Junio de 2000.

DE VICENTE GONZÁLEZ, J.L. (2007): *El Suelo Urbano*. En Martín Rebollo, L., y Bustillo Bolado, R.O., (Directores) y otros (2007): *Fundamentos de Derecho Urbanístico*. Editorial Aranzadi, S.A., Navarra.

DELGADO BARRIO, J. (1993): *El control de la discrecionalidad del planeamiento urbanístico*. Editorial Civitas, S.A., Madrid.

DEPARTAMENTO FEDERAL DE ASUNTOS EXTRIORES. PRESENCIA SUIZA (www.2013): En línea 04-04-2013 http://www.swissworld.org/es/poblacion/mujeres/sufragio_femenino/

DESDENTADO DAROCA, E. (2007): *Discrecionalidad administrativa y planeamiento urbanístico*. En Martín Rebollo, L., y Bustillo Bolado, R.O., (Directores) y otros (2007): *Fundamentos de Derecho Urbanístico*. Editorial Aranzadi, S.A. Navarra.

DIAS CORREIA, P.V. (2002): *Políticas de Solos no Planeamento Municipal*. 2ª edição, Edição da Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa.

DÍAZ, E. (1984): *Sociología y filosofía del Derecho*. Taurus Ediciones S.A., Segunda Edición, Madrid.

DÍAZ, E. (2007): "Entrada libre en el "coto vedado"." DOXA, Cuadernos de Filosofía del Derecho, 30 (2007) ISSN: 0214-8676 pp. 95-100.

DOS REIS CONDESSO, F. (2004): *O ordenamento do Território: Administração e Políticas Públicas. Direito Administrativo e Desenvolvimento Regional*. ISCSP, Lisboa.

DOS REIS CONDESSO, F. (2005): *As políticas de ordenamento do território na Península Ibérica*. En Dos Reis Condesso, F., y Mora Aliseda, J. (2005): *Políticas urbanas y territoriales en la Península Ibérica*. Tomo I, Junta de Extremadura, Mérida.

DOS REIS CONDESSO, F. (www.2011): "Gobernação e Interesse Geral". En Línea 20-05-2013 http://www.condesso2011.no.comunidades.net/index.php?pagina=1773393675_06.

DOS REIS CONDESSO, F., y AZEVEDO CONDESSO, R.A. (2014): "Ordenamento territorial e desenvolvimento resiliente: políticas e direito. Principios gerais de intervençao pública". Revista Científica Monfragüe Desarrollo Resiliente. Volumen III Número 1. En línea 15-06-2014 http://monfragueresiliente.com/numero5/inv1.html

EL MUNDO (Diario), 4 de septiembre de 2013, "Cuba necesita construir más de 60.000 casas por año para paliar su déficit". En línea 20-03-2016 http://www.elmundo.es/elmundo/2013/09/04/suvivienda/1378287275.html

ESPINOSA CHEPE, O. (2011): "Cuba, el angustioso problema de la vivienda", CUBANET. En línea 20-03-2016 https://www.cubanet.org/articulos/cuba-el-angustioso-problema-de-la-vivienda/

ESTÉVEZ GOYTRE, R. (2001): *Manual de Derecho Urbanístico. Tras la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen de Suelo y Valoraciones. Doctrina, legislación y jurisprudencia*. Editorial Comares, S.L., Segunda edición, revisada y adaptada al Real Decreto-Ley 4/2000, de 2 de marzo, de medidas Urgentes de Liberalización en el Sector Inmobiliario y Transportes, y a la nueva legislación autonómica., Granada.

ESTÉVEZ GOYTRE, R. (2006): *Manual práctico de planeamiento urbanístico*. Editorial Comares, S.L., Tercera edición, revisada y adaptada a la legislación estatal y autonómica, Granada.

ETULAIN, J.C. (2008): "¿Gestión promocional o privatización de la gestión urbanística?" Bitacora Nº 12, 15 de enero de 2011. Redalyc. En línea 22-05-2012 http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=74811916011

EZQUIAGA, J.M. (1996): *El Planeamiento Municipal*. En MOYA, L. (Editor) y OTROS (1996): *La práctica del Planeamiento Urbanístico*. Editorial Síntesis, S.A., primera reimpresión, 1996, Madrid.

FARINÓS, DASÍ, J. (2004): *La Estrategia Territorial Europea para el Futuro*. En Romero González, J., y Farinós Dasí, J. (eds.) (2004): *Ordenación del Territorio y desarrollo territorial*. Ediciones Trea, S.L. Gijón.

FARINÓS, DASÍ, J. (2005): *La cohesión territorial: En busca de una mixtura entre competitividad, modelo social europeo, sostenibilidad y nuevas formas de gobernanza*. En Dos Reis Condesso, F., y Mora Aliseda, J. (2005): *Políticas urbanas y territoriales en la Península Ibérica*. Tomo I, Junta de Extremadura, Mérida.

FARINÓS, DASÍ, J. y OTROS (2005): "Planes Estratégicos Territoriales de Carácter Supramunicipal". Boletín de la A.G.E*,* nº 39, Madrid, pp. 117-149.

FARINÓS, J. (2008): "Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: estado de la cuestión y agenda". Boletín de la A.G.E. N. º 46 – 2008.

FERNÁNDEZ BARRERA, B.: "Funcionarios involucrados en corrupción". En Misceláneas de Cuba, 24 de abril de 2015. En línea 06-04-2016 http://www.miscelaneasdecuba.net/web/Article/Index/553a36133a682e0b48fe14f7#.VwUec_mLTIU

FERNÁNDEZ BULTÉ, J. (2004): *Teoría del Estado y del Derecho. Teoría del Derecho*. Tomo II. Editorial Félix Varela, La Habana.

FERNÁNDEZ FARRERES, G. (2012): *Sistema de Derecho Administrativo I*. Editorial Aranzadi, S.A., segunda edición 2014, Navarra.

FERNÁNDEZ, T.R. (1994): *De la Arbitrariedad de la Administración.* Civitas Ediciones, S.L., 4ª Edición, 2002, Madrid.

FERNÁNDEZ, T.R. (1997): "La regulación legal del mercado de suelo". Ekonomiaz, Nº 37, pp. 122-133.

FERNÁNDEZ, T.R. (2004): *Manual de Derecho Urbanístico.* El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, S.A., 17ª Edición, Madrid.

FERRÃO, J. (2011): *O Ordenamento do Território como Política Pública*. Edição da Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa.

FERRÃO, J., EDUARDO BRITO HENRIQUES, E., y OLIVEIRA DAS NEVES, A. (1994): “Repensar as cidades de média dimensão”. Análise Social vol. XXIX (129), 1994, 5. °, 1123-1147.

FERRATER MORA, J. (1994): *Diccionario de Filosofía*. Tomo I y II. Editorial Ariel, S.A. 1ª edición, revisada, aumentada y actualizada en Ariel, 3ª reimpresión, 2004 Barcelona.

FILGUEIRAS NODAR, J.M. (2013): “La Crítica Sentimentalista de Richard Rorty a los Derechos Humanos”. Revista Redescrições – Revista on line do GT de Pragmatismo Ano 4, Número 3, 2013. En línea 25/01/2014 http://www.gtpragmatismo.com.br/redescricoes/redescricoes/ano4_03/2_nodar.pdf

FRANCH I SAGUER, M. (www. 2013): “El Interés público: La ética pública del derecho administrativo”. En línea 04-04-2013 http://www.bibliojuridica.org/libros/4/1632/21.pdf

FRONDIZI, R. (1958): *¿Qué son los Valores?* Fondo de Cultura Económica, 3ª edición 1972, cuarta reimpresión 1977, México D.F.

FUJITA, M., KRUGMAN, P., y VENABLES, A.J. (1999): *Economía espacial. Las ciudades, las regiones y el comercio internacional*. Traducción de Alcaraz Guijarro, A., Editorial Ariel, S.A., 1ª edición 2000, Barcelona.

FUKUDA-PARR, S., y OTROS (2003): *Informe Sobre Desarrollo Humano 2003. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio: un pacto entre las naciones para eliminar la pobreza*. Publicado para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Ediciones Mundi-Prensa, Madrid

GANAU, J., y VILAGRASA, J. (2003): *Ciudades Medias en España: posición en la red urbana y procesos recientes*. En Capel, H. (coord.): *Ciudades, Arquitectura y Espacio Urbano*. Colección Mediterráneo Económico, nº 3, Almería: Ed. Caja Rural de Almería, 2003, p 37-73.

GAONA, I.: “Un estudio de la Universidad detecta filtraciones en las balsas restauradas”, Huelva Información, 10-09-2015. En línea 30-12-2015 http://www.huelvainformacion.es/article/huelva/2107409/estudio/la/universidad/detecta/filtraciones/las/balsas/restauradas.html.

GARCÉS SANAGUSTÍN, A. (www.2013): “La figura del Interés General”. En línea 04-04-2013 http://www.unizar.es/fnca/duero/docu/p110.pdf.

GARCÍA BERNALDO DE QUIRÓS, J. (2007): *La interacción entre planificación territorial y planificación urbanística*. En Arroyo Gil, A. (2007): *Estudios*

sobre urbanismo. Análisis de cuestiones clave no afectadas por la Ley de Suelo de 2007. Fundación democracia y gobierno local, Barcelona.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (1996): "Una nota sobre el interés general como concepto jurídico indeterminado". Revista Española de Derecho Administrativo, nº 89, enero/marzo, 1996.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E., y FERNÁNDEZ, T.R. (1974): *Curso de Derecho Administrativo*. Editorial Aranzadi, S.A., decimocuarta edición, 2008, Navarra.

GARCÍA MONTALVO, J. (2000): *El precio del suelo: la polémica interminable*. En Nuevas Fronteras de la Política Económica, CREI y Universitat Pompeu Fabra. En línea 5-12-2014 http://www.econ.upf.edu/~montalvo/nvivienda.htm

GARCÍA RUBIO, F. (2007): *Problemas Actuales del Derecho Urbanístico*. Editorial DYKINSON, S.L., Madrid.

GARCÍA VIÑUELA, E. (1999): *Teoría del gasto público*. Minerva Ediciones, S.L., Segunda edición, 2007, Madrid.

GARCÍA VIÑUELA, E. (2003): *La economía de los impuestos*. Minerva Ediciones, S.L. Madrid.

GARCÍA, C.M. (2012): "La propiedad social en la actualización del modelo económico". Economía y Desarrollo. Año XLIII. VOL. 147, Nº 1, enero-Junio, 2012, pp. 5-22.

GARCÍA, F.J., y FELICIDADES, J. (2007): *Instrumentos, contenidos y ámbitos de aplicación. Las ciudades*. En Márquez Domínguez, J.A. (Ed.) (2007): *Planificación estratégica y desarrollo: ensayo previo para diseñar un Plan Estratégico de Desarrollo en la Provincia de Huelva*. Publicaciones Universidad de Huelva.

GARCÍA, M.J. (2010): "La celebración de consultas populares con motivo de la aprobación inicial de un plan general de ordenación urbana". Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, nº 256, marzo.

GARCÍA-BELLIDO, J. (2004): "Y, cuando se acabe el municipio… ¿qué hacer?" CIUDAD Y TERRITORIO. Estudios Territoriales, Vol. XXXVI. Tercera época N.º 139, primavera 2004.

GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ, F. (2007): *Suelo Urbanizable*. En Martín Rebollo, L., y Bustillo Bolado, R.O. (Directores) y otros (2007): *Fundamentos de Derecho Urbanístico*. Editorial Aranzadi, S.A., Navarra.

GARCÍA-VÁZQUEZ, C.C., y TEJERA-ARCENILLAS, I. (www.2015): "La relevancia del polo químico de Huelva en materia de empleo". En línea 24-07-2015 http://www.uhu.es/IICIED/pdf/14_3_polo_q.pdf.

GARCINI GUERRA, H. (1986): *Derecho Administrativo*. Editorial Pueblo y Educación, segunda edición, corregida y ampliada, 1986, La Habana.

GARRIDO, M. (1974): *Lógica Simbólica*. Editorial Tecnos, S.A., tercera edición 1995, Madrid.

GAZMURI NUÑEZ, P.M. (2013): "Familia y habitabilidad en la vivienda. Aproximaciones metodológicas para su estudio desde una perspectiva sociológica". Arquitectura y Urbanismo vol. XXXIV, no 1, pp. 32-47.

GOBIERNO DE NAVARRA (2003): *Estrategia Territorial de Navarra. Directrices para la ordenación del territorio.* Dirección General de Ordenación del Territorio y Vivienda del Gobierno de Navarra, Navarra.

GÓMEZ, C. (2002): *Introducción*. En Moore, G.E. et. al (2002): *Doce textos fundamentales de la Ética del siglo XX*. Gómez, C. (ed.), Alianza Editorial S. A., Primera edición, Tercera reimpresión 2007, Madrid.

GONZÁLEZ GONZÁLEZ, M. J. (2011): "El pensamiento estratégico como motor de la gestión de cambio en el territorio". Boletín de la A.G.E., nº 55 - 2011, Madrid, pp. 211-230.

GONZÁLEZ, A.T.: "Cuba y Rusia reeditan su romance". El Mundo, edición digital, 11 de Julio de 2014. En línea 04-04-2016 http://www.elmundo.es/internacional/2014/07/10/53bedea1268e3e567f8b457e.html

GONZÁLEZ-BERENGUER URRUTIA, J.L. (2001): *Reflexiones sobre el urbanismo. Y: La ciencia, La política, La ética, El tiempo, El dinero*. El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid.

GONZÁLEZ-VARAS, S. (2004): *El conflicto competencial de la ordenación del territorio en Europa*. En Romero González, J. y Farinós Dasí, J. (eds.) (2004) *Ordenación del Territorio y desarrollo territorial*. Ediciones Trea, S.L. Gijón.

GUANCHE, J.C. (2013): *Estado, participación y representación política en Cuba. Diseño institucional y práctica política tras la reforma constitucional de 1992*. Primera edición, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires, 2013.

GUTIÉRREZ COMOLOMINA, V. (2012): *Urbanismo y territorio en Andalucía*. Editorial Aranzadi, S.A., 3ª Edición, Navarra.

GUTIÉRREZ PUEBLA, J. (2004): “El tren de alta velocidad y sus efectos espaciales”. Investigaciones Regionales, núm. 5, 2004, pp. 199-221.

HABERMAS, J. (1981): *Teoría de la Acción Comunicativa. Racionalidad de la acción y racionalización social*. Tomo I, Ediciones Taurus, 1992, Madrid.

HABERMAS, J., (2002): *Ética discursiva*. En Moore, G.E. et. al (2002) *Doce textos fundamentales de la Ética del siglo XX*. Gómez, C. (ed.), Alianza Editorial S. A., Primera edición, Tercera reimpresión 2007, Madrid.

HARVEY, D. (1973): *Urbanismo y Desigualdad Social*. Traducción de González Arenas, M., Siglo XXI de España Editores, S. A., Sexta edición en español, 1992, Madrid.

HENRÍQUEZ, A. (2011): “Alasdair Macintyre y la crítica comunitarista a John Rawls. Universitas”. Revista de Filosofía, Derecho y Política, nº 13, enero 2011, pp. 97-115. En línea 30-07-2011 http://universitas.idhbc.es/n13/13-05.pdf

HERNÁNDEZ AGUILAR, O. (2014): “La autonomía municipal en el constitucionalismo latinoamericano: realidad y perspectivas en el caso de Cuba”. Revista Mexicana de Derecho Constitucional, Núm. 30, enero-junio, pp. 91-122.

HERNÁNDEZ AJA, A. (Dir.) (1997): *La ciudad de los ciudadanos*. Ministerio de Fomento, Madrid. Edición digital, 2006. En línea 26-01.2016, http://habitat.aq.upm.es/aciudad/aciudad.pdf

HERNÁNDEZ AJA, A., y OTROS (1991): *Análisis urbanístico de Barrios Vulnerables en España, 21041 Huelva*. Ministerio de Fomento. En línea 19-08-2015 http://habitat.aq.upm.es/bbvv/bbvv_18.html

HERNÁNDEZ LUIS, J.A. (2011): “La extensión de la ciudad difusa en Canarias: repercusiones para el transporte terrestre”. Boletín de la A.G.E. n.º 56, pp. 201-224.

HERNÁNDEZ RUIZ, J.A., y PÉREZ HERNÁNDEZ, L. (2004): *Apuntes sobre la propiedad, desde un punto de vista constitucional.* En Pérez Hernández, L., y Prieto Valdés, M. (Comp.) (2004): *Temas de Derecho Constitucional cubano*. Editorial Félix Varela, Ciudad de La Habana, pp. 91-103.

HERNÁNDEZ SAMPIERI, R., FERNÁNDEZ COLLADO, C., y BAPTISTA LUCIO, P. (1991): *Metodología de la Investigación*. Cuarta edición por McGRAW-HILL/INTERAMERICANA EDITORES, SA DE C.V, 2006, México, D. F.

HOWARD KUNSTLER, J. (2010): *Meditaciones sobre la Condición Urbana. Problemática del Nuevo Urbanismo*. Volumen I. Traducción y versión al español de Ochoa, A., Rojas, A. y Rigol, I., Edición de Borlado Vázquez, Ediciones Unión y James Howard Kunstler, 2010, Ciudad de La Habana.

HUELVA INFORMACIÓN: "Fosfoyeso contra el CO_2", 14-10-2011. En línea 25-12-2015 http://www.uhu.es/vic.investigacion/ucc/documents/prensa/111014_fosfoyesos.pdf

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS (2009): "Encuesta de Hogares y Medio Ambiente". En línea 21-01-2016 http://www.ine.es/revistas/cifraine/0609.pdf

INTERNATIONAL PROGRAMME ON CHEMICAL SAFETY (2005): "Fichas Internacionales de Seguridad Química". Preparada en el Contexto de Cooperación entre el IPCS y la Comisión Europea © CE, IPCS, 2005. En línea 25-07-2014 http://www.insht.es/InshtWeb/Contenidos/Documentacion/FichasTecnicas/FISQ/Ficheros/901a1000/nspn0930.pdf

INTERNATIONAL PROGRAMME ON CHEMICAL SAFETY (2007): "Fichas Internacionales de Seguridad Química". Preparada en el Contexto de Cooperación entre el IPCS y la Comisión Europea © CE, IPCS, 2007. En línea 25-07-2014 http://www.insht.es/InshtWeb/Contenidos/Documentacion/FichasTecnicas/FISQ/Ficheros/0a100/nspn0074.pdf

IRANZO MARTÍN, J.E., e IZQUIERDO LLANES, G. (2005): *Los problemas de competencia en los mercados de suelo*. En Pérez Herrero, J.M. (Dir.) (2005) *Hacia un nuevo urbanismo. Curso sobre ordenación del espacio y régimen de suelo II*. Fundación de Estudios Inmobiliarios, Madrid, pp. 955-987.

JALVO MÍNGUEZ, J., y SANTOS DIEZ, R. (2001): *Planeamiento Urbanístico*. En Manual de Urbanismo. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid.

JIMÉNEZ HERRERO, L. (2009): *Integración, economía y ecología: cambio de paradigma para un desarrollo sostenible*. En Mora Aliseda, J., Dos Reis Condesso, F. y Castro Serrano, J. (Coord.) (2009) *Nuevas Tendencias en la Ordenación del Territorio*. Editado por FUNDICOTEX, Cáceres.

JIMÉNEZ-BLANCO CARRILLO DE ALBORNOZ, A., REBOLLO PUIG, M., CUESTA REVILLA, J., Y OTROS (2003): *Derecho Urbanístico de Andalucía (comentarios a la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía).* Editorial Tirant lo Blanch. Valencia.

JORDÁN, R., y SIMIONI, D. (2003): *Gestión urbana para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe.* Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Publicación de las Naciones Unidas, Santiago de Chile.

JOVER, A., y MORELL, M. (2014): *Memoria sobre el informe "Problemas de competencia en el mercado del suelo en España" emitido por la Comisión Nacional de la Competencia en Julio 2013.* En línea 12-12-2014 http://www.coac.net/AAUC/DOCUMENTS/2014%2004%2024%20Memoria%20sobre%20el%20Informe%20CNC%2020140310.pdf

JURADO ALMONTE, J.M. (2006): "La red ferroviaria en Andalucía, un recorrido por su pasado y su presente", en ROMERO, E.: *Los ferrocarriles mineros en la provincia de Huelva. Un recorrido por el pasado.* Servicio de publicaciones, Collectanea 96**,** Universidad de Huelva. pp. 29-48. En línea 02-02-2016 https://www.dropbox.com/s/xd0zfdwm8hhvmou/Ferrocarriles%20mineros%20en%20Huelva.pdf?dl=0

JURADO ALMONTE, J.M. (2010): *Planes Generales de Ordenación Urbana*. En V Máster en Estrategias Territoriales y Ambientales en el ámbito local. Universidad de Huelva. Documento inédito.

JURADO ALMONTE, J.M. (2011): *Ordenación del Territorio y Urbanismo: Conflictos y oportunidades.* En Jurado Almonte, J.M. (Coord.) *Ordenación del Territorio y Urbanismo: conflictos y oportunidades*. Universidad Internacional de Andalucía, Sevilla.

JURADO ALMONTE, J.M. y FERNÁNDEZ TRISTANCHO, A. (2013): *Experiencias en Turismo accesible en Andalucía y Portugal. Especial atención al ámbito Alentejo-Algarve-Provincia de Huelva*. Servicio de Publicaciones, Universidad de Huelva. En línea 04-02-2016 https://www.dropbox.com/sh/2j6lbdd9i5e82r0/AAC4jImmArTm48zK02-M2Ulja/Jurado%2C%20J.M.%20Turismo%20accesible.pdf?dl=0

KANT, I. (1988): *Lecciones de Ética*. Introducción y notas de Rodríguez Aramayo, R., Traducción castellana de Rodríguez Aramayo, R., y Roldan Panadero, C., Grupo editorial Grijalbo, Editorial Crítica, S.A., Barcelona

KANT, I. (1990): *Fundamentación de la Metafísica de las Costumbres*. Colección Austral, Espasa Escalpe, Novena Edición por Velasco, L.M., Madrid.

KANT, I. (2000): *Crítica de la razón Práctica*. Traducción, notas y estudio preliminar por Rodríguez de Aramayo, R., Alianza Editorial, S.A., Madrid.

KANT, I. (2011): *Por la Paz Perpetua & ¿Cómo Orientarse en el Pensamiento?* Traducción, prólogo y presentación de Cardona, F.LL., Ediciones Brontes S.L., Barcelona.

KELSEN, H. (1960): *Teoría Pura del Derecho*. Traducción de Vernengo, R.J., Universidad Nacional Autónoma de México, Primera edición en español, 1979, segunda reimpresión, 1982, México D.F.

KLUGMAN, J., y OTROS (2010): *Informe sobre Desarrollo Humano 2010. Edición del Vigésimo Aniversario. La verdadera riqueza de las naciones: Caminos al desarrollo humano*. Publicado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Ediciones Mundi-Prensa, Madrid.

KOLLAR, M. E. (www, 2011): "El bien común en Santo Tomás de Aquino y en San Agustín". En línea 30-07-2011 http://cablemodem.fibertel.com.ar/sta/xxxv/files/Kollar_10.pdf

KRIER, L. (1998): *Arquitectura: elección o destino adverso. Teoría del Nuevo Urbanismo*. Volumen II. Traducción y versión al español de Luis Rodríguez, E., Edición Lechuga, V., Ediciones Unión y León Krier, 2010, Ciudad de la Habana

KRUGMAN, P. (1992): *Geografía y Comercio*. Traducción de Méndez, A., edición en castellano 1992: Antoni Bosch, S.A. primera edición: octubre de 1992, Barcelona.

KRUGMAN, P. (1995): *Desarrollo, Geografía y Teoría Económica*. Traducción de Comas, A., edición en castellano 1997: Antoni Bosch, S.A., Barcelona.

LAZOS, E. (2009): "Demonios con entendimiento. Política y moral en la filosofía práctica de Kant". En ISEGORÍA. Revista de Filosofía Moral y Política, Nº 41, julio-diciembre, 2009, 115-135.

LEFEBVRE, H. (1968): *El derecho a la ciudad*. Traducción de González-Pueyo, ediciones península, cuarta edición 1978, Barcelona.

LKS INGENIERÍA y M+A+S ABOGADOS (2005): *Manual para la Redacción de Planeamiento Urbanístico con Criterios de Sostenibilidad*. Traducción: Elhuyar, Edita: IHOBE, Sociedad Pública de Gestión Ambiental, Edición: 1ª, Bilbao.

LLOP TORNÉ, J.M. (Dir.) (1999): *Ciudades Intermedias y Urbanización Mundial*. Editado por Ayuntamiento de Lleida, UNESCO, UIA y Ministerio de Asuntos Exteriores, Lleida.

LLOP TORNÉ, J.M., y BELLET, C. (2002): *Ciudades Intermedias. Perfiles y Pautas*. Segunda fase del Programa UIA-CIMES. Ciudades Intermedias y Urbanización Mundial, Editado por Ayuntamiento de Lleida, UIA, UNESCO y Ministerio de Asuntos Exteriores.

LÓPEZ ARANGUREN, J.L. (1996): *Ética y Política*. Editorial Biblioteca Nueva, S.L. Madrid.

LÓPEZ BENÍTEZ, M. (2007a): *El contenido del Plan General (I): determinaciones*. En Martín Rebollo, L., Bustillo Bolado, R.O. (Directores) y otros (2007) *Fundamentos de Derecho Urbanístico*. Editorial Aranzadi, S.A., Navarra.

LÓPEZ BENÍTEZ, M. (2007b): *El contenido del Plan General (II): documentación*. En Martín Rebollo, L., Bustillo Bolado, R.O. (Directores) y otros (2007) *Fundamentos de Derecho Urbanístico*. Editorial Aranzadi, S.A., Navarra.

LÓPEZ BENÍTEZ, M. (2007c): *El Plan General de Ordenación Urbana (o instrumentos equivalentes).* En Martín Rebollo, L., Bustillo Bolado, R.O. (Directores) y otros (2007) *Fundamentos de Derecho Urbanístico*. Editorial Aranzadi, S.A., Navarra.

LÓPEZ RAMÓN, F. (2005): *Introducción al Derecho urbanístico*. Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A., 3ª edición, 2009, Madrid.

LUIS VIGO, R. (1984): *Visión Crítica de la Historia de la Filosofía del Derecho*. Rubinzal y Culzoni *S.C.C.* Editores, Santa Fe - República Argentina.

MACINTYRE, A. (1966): *Historia de la ética*. Traducción de Walton, R.J., Ediciones Paidós, SAICF, 4ª reimpresión en España, 1991, Barcelona.

MACINTYRE, A. (1984): *Tras la Virtud*. Traducción castellana para España y América: Critica. Primera edición en Biblioteca de Bolsillo, 2001, Barcelona.

MARCHECO ACUÑA, B. (2009): “El control judicial de la potestad discrecional de la Administración Pública en Cuba”. Revista de la FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS. Medellín – Colombia, Vol. 39, No. 110, p. 57-75.

MARITAIN, J. (1947a): *La Persona y el Bien Común, Persona y Sociedad.* Humanismo Integral. Obras breves de Maritain. En línea 01-02-2011. http://www.humanismointegral.com

MARITAIN, J. (1947b): *La Persona y el Bien Común. Problemas Contemporáneos*. Humanismo Integral, Obras breves de Maritain. En línea 01-02-2011. http://www.humanismointegral.com

MARQUES, C.A. (2012a): *Habitação: Da Indústria à Fábrica da Cidade*. Editora Caleidoscópio, Casal de Cambra.

MARQUES, C.A. (2012b): “Ciudad, ¿Problema o Solución?” M+A. Revista electrónic@ de Medio Ambiente. UCM., nº 13, 2012, pp. 14-24. En línea 20-04-2013 http://dx.doi.org/10.5209/rev_MARE.2012.n13.40560

MÁRQUEZ DOMÍNGUEZ, J.A. (1992): “El transporte aéreo en la Provincia de Huelva. Un sector estratégico para el desarrollo provincial”. Huelva en su historia, núm. 4, pp. 105-118.

MÁRQUEZ DOMÍNGUEZ, J.A. (2007): *La naturaleza de la Planificación Estratégica*. En Márquez Domínguez, J.A. (Ed.) (2007) *Planificación estratégica y desarrollo: ensayo previo para diseñar un Plan Estratégico de Desarrollo en la Provincia de Huelva*. Publicaciones Universidad de Huelva.

MÁRQUEZ DOMÍNGUEZ, J.A. (2011): *Los no lugares. Infraestructuras de transporte en la provincia de Huelva*. En Jurado Almonte, J.M. (Coord.) *Ordenación del Territorio y Urbanismo: conflictos y oportunidades*. Universidad Internacional de Andalucía, Sevilla.

MARTÍ FERRER, M. (2005): *La formación del precio del suelo*. En Pérez Herrero, J.M. (Dir.) (2005) *Hacia un nuevo urbanismo. Curso sobre ordenación del espacio y régimen de suelo II*. Fundación de Estudios Inmobiliarios, Madrid, pp. 763-796.

MARTÍN REBOLLO, L. (2007): *El Planeamiento Municipal: perspectiva general*. En Martín Rebollo, L., y Bustillo Bolado, R.O., (Directores) y otros (2007) *Fundamentos de Derecho Urbanístico*. Editorial Aranzadi, S.A. Navarra.

MARTÍNEZ LÓPEZ, M. (1999): “La traslación de estrategias empresariales al territorio: problemas de la Planificación Estratégica en el Urbanismo”. Política y sociedad, 31, 93-116.

MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, J.L. (2005): *El Concepto de Urbanismo*. En Pérez Herrero, J.M., (Dir.) (2005) *Hacia un nuevo urbanismo. Curso sobre ordenación del espacio y régimen del suelo*. Tomo I, Fundación de Estudios Inmobiliarios, Madrid.

MARX, C. (1977): *Crítica al Programa de Gotha*. Editorial Progreso, Moscú.

MARX, C., y ENGELS, F. (2011): *Manifiesto del Partido Comunista*. Centro de Estudios Socialistas Carlos Marx, México.

MATA OLMO, R., (2011): *Urbanización reciente y cambios paisajísticos en España. Por una Nueva Cultura del Territorio y un urbanismo renovado*. En Jurado Almonte, J.M. (Coord.) *Ordenación del Territorio y Urbanismo: conflictos y oportunidades*. Universidad Internacional de Andalucía, Sevilla.

MÉNDEZ GUTIERREZ DEL VALLE, R. (2013): “Estrategias de innovación para el desarrollo y la resiliencia de ciudades medias”. Documents d’Anàlisi Geogràfica, 2013, vol. 59/3.

MÉNDEZ, R., MELERO, A., y CALATRAVA, A. (2008): “Desarrollo territorial policéntrico y ciudades intermedias: recursos productivos y dinámicas económicas locales en Andalucía”. Revista Estudios Geográficos, LXIX, 265, pp. 637-663, julio-diciembre 2008.

MESA-LAGO, C. (1998): “Hacia una evaluación de la actuación económica y social en la transición cubana de los años noventa”. América Latina, Hoy, n.° 18, pp. 19-34.

MESA-LAGO, C. (2009): “Balance económico-social de 50 años de revolución en Cuba”. América Latina Hoy, nº 52, pp. 41-61.

MILL, J.S. (1984): *El utilitarismo*. Introducción, traducción y notas de Guisán E., Alianza Editorial, Madrid.

MILL, J.S. (2011): *Ensayo sobre la libertad*. Traducción y prólogo de Cardona, F.LL., Ediciones Brontes S.L., Barcelona.

MINISTERIO DE FOMENTO y OTROS (2010): *Análisis urbanístico de Barrios Vulnerables en España 21041 – Huelva*. En línea 04-02-2016 http://habitat.aq.upm.es/bbvv/municipios/21041.pdf

MIRAVET-SÁNCHEZ, B.L., GARCÍA-RIVERO, A.E., y MEDEROS ROSELL, M. (2015): “Evolución espacio-temporal de la Laguna Ariguanabo, provincia

Artemisa, Cuba (período 1700-2013)". Ciencias de la Tierra y el Espacio, enero-junio, 2015, Vol.16, No.1, pp.97-106.

MOLINÍ, F., y SALGADO, M. (2010): "Superficie artificial y viviendas unifamiliares en España, dentro del debate entre ciudad compacta y dispersa". Boletín de la AGE, N. º 54 - 2010, págs. 125-147.

MONREAL P. (2016): "El salario en Cuba: los falsos paradigmas y la terca realidad". Cuba Posible. Consultado 01-03-2016 http://www.cubaposible.net/articulos/el-salario-en-cuba-los-falsos-paradigmas-y-la-terca-realidad-2016-01-11-06-01-00

MOORE, G.E. (2002): *El tema de la ética*. En Moore, G.E. et. al. (2002) *Doce textos fundamentales de la Ética del siglo XX*. Gómez, C. (ed.), Alianza Editorial S. A., Primera edición, Tercera reimpresión 2007, Madrid.

MORA ALISEDA, J. (2014): "Algunas consideraciones sobre la resiliencia". Revista Científica Monfragüe Desarrollo Resiliente. En línea 15-06-2014 http://monfragueresiliente.com/presentacion-director.html

MORA ALISEDA, J., y PIMIENTA MUÑIZ, M. (1996-2003): "La Estrategia Territorial Europea (E.T.E.): una concepción integradora y cohesionada del espacio". Norba. Revista de Historia, Vol. 16, pp. 701-707.

MORA GALIANA, J. (2009): "Preferencias axiológicas y valores jurídicos. Para una deontología profesional". Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho, Nº 18, 2009. En línea 10/12/2013 http://ojs.uv.es/index.php/CEFD/article/view/132/132

MORA GALIANA, J. (2010): *Hacia una Filosofía y Teoría Crítica del Derecho*. Documento inédito.

MORENO LÓPEZ, J.L. (1999): *Dotaciones, equipamientos urbanísticos.* Editorial Montecorvo S. A., Madrid.

MUGUERZA, J. (2002): *La obediencia al Derecho y el imperativo de la disidencia (Una intrusión en un debate).* En Moore, G.E. et. al (2002) *Doce textos fundamentales de la Ética del siglo XX*. Gómez, C. (ed.), Alianza Editorial S. A., Primera edición, Tercera reimpresión 2007, Madrid.

NAVARRO, P.E. (2007): "Normas condicionales y falacia naturalista". DOXA, Cuadernos de Filosofía del Derecho, Nº 30, 2007 pp. 601-616.

OFICINA NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMACIÓN (2002): *Censo de Población y Viviendas. Informe nacional*. Edición, 2005. En línea 12-03-2016 http://www.one.cu/

OFICINA NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMACIÓN (2012): *Censo de Población y Viviendas. Informe nacional*. Edición, 2014. En línea 12-03-2016 http://www.one.cu/

OFICINA NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMACIÓN (2013): *Salario medio en cifras. Cuba 2012.* En línea 12-03-2016 http://www.one.cu/

OFICINA NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMACIÓN (2014): *Anuario estadístico Artemisa. San Antonio de los Baños*. Edición, 2015. En línea 12-03-2016 http://www.one.cu/

OPCIONES. SEMANARIO ECONÓMICO Y FINANCIERO DE CUBA, 25-10-2015: "Campaña tabacalera 2015-2016 inicia carrera de relevos hacia los habanos". En línea 01-04-2016 http://www.opciones.cu/cuba/2015-10-15/campana-tabacalera-2015-2016-inicia-carrera-de-relevos-hacia-los-habanos/

ORTEGA DELGADO, M. (2003): "La ciudad y los sistemas urbanos desde una visión territorial". Revista Urban nº 8. En línea 11-06-2013 http://polired.upm.es/index.php/urban/issue/view/104

OSMONT, A. (2003): *Ciudad y economía. La ciudad eficiente*. En Balbo, M., Jordán, R. y Simioni, D. (Compiladores) (2003) *La ciudad inclusiva*. Naciones Unidas, Cuadernos de la CEPAL. Santiago de Chile.

PADRÓN LOTTI, M., y OTROS (2000): *Guía metodológica general. Plan general de Ordenamiento Territorial y Urbanismo*. Dirección General de Ordenamiento Territorial y Urbanismo, Instituto de Planificación Física, 2ª edición, 2013, La Habana.

PANEA MÁRQUEZ, J.M. (2000): "¿Una ética sin obligaciones universales? Rorty y los derechos humanos". ISEGORÍA/22 (2000) pp. 181-196.

PARADA, R. (2007): *Derecho Urbanístico General*. Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A., Madrid.

PARDO ÁLVAREZ, M. (2005): *La potestad de planeamiento urbanístico bajo el Estado social, autonómico y democrático de Derecho*. Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A., Madrid.

PAREJO ALFONSO, L. (1983): *Estado social y Administración pública. Los postulados constitucionales de la reforma administrativa*. Editorial Civitas, S.A., Madrid.

PAREJO ALFONSO, L. (1990): *Constitución y valores del ordenamiento*. Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, S.A., Madrid.

PAREJO ALFONSO, L. (1997): *Reivindicación del Urbanismo. Liberalización del suelo al servicio del interés general*. Instituto Pascual Madoz, Madrid.

PAREJO ALFONSO, L. (2003): *Derecho Administrativo*. Editorial Ariel, S.A., Barcelona.

PASCUAL I ESTEVE, J.M. (1999): *La estrategia de las ciudades. Los planes estratégicos como instrumento: métodos, técnicas y buenas prácticas*. Diputació de Barcelona, Barcelona.

PASCUAL RUIZ-VALDEPEÑAS, H., y GARCÍA CUESTA, J.L. (2008): "Políticas urbanas para el desarrollo y la innovación en las ciudades intermedias". Investigaciones Geográficas, nº 47, 2008, pp. 5-25.

PECES-BARBA, G. (1984): *Los valores superiores*. Editorial Tecnos, S.A., 1ª reimpresión 1986, Madrid.

PEÑA, L. (2001): "La idea de bien común en la filosofía medieval y renacentista". Notas manuscritas de una conferencia pronunciada en la Universidad Carlos III de Madrid el 2001-04-04. En línea 25-5-2011 http://digital.csic.es/bitstream/10261/14081/1/biencomu.pdf

PEÑA, L. (2009): *Ubicación del utilitarismo de J. Stuart Mill en el panorama de las doctrinas éticas*. Prólogo del libro de Íñigo Álvarez Gálvez *Utilitarismo y derechos humanos: La propuesta de John Stuart Mill.* Plaza y Valdés Editores, México. En línea 11-06-2012 http://digital.csic.es/bitstream/10261/13648/1/utilitarismo.pdf

PEREIRA SOARES, L.M. (2008): *A Ética na Administração Pública*. Edição: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.

PÉREZ ROYO, J. (2002): *Curso de Derecho Constitucional*. Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A. Octava edición, Madrid.

PÉREZ, RUIZ, M.E., y GALIANO MARITAN, G. (2012): "Los planes del ordenamiento territorial y urbanismo. Principales consideraciones sobre su naturaleza jurídica". Aletheia, nº 1, pp. 1-25.

PETITBÒ JUAN, A. (2005): *Suelo y vivienda: precios altos y fallos de regulación*. En Pérez Herrero, J.M. (Dir.) (2005) *Hacia un nuevo urbanismo. Curso sobre ordenación del espacio y régimen de suelo II*. Fundación de Estudios Inmobiliarios, Madrid, pp. 919-940.

PILLET, F., y OTROS (2010): "El policentrismo en Castilla-La Mancha y su análisis a partir de la población vinculada y el crecimiento demográfico". Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias

Sociales. [En línea]. Barcelona: Universidad de Barcelona, 2010, vol. XIV, nº 321. En línea 05-06-2014 http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-321.htm

PLATÓN (1992): *La República*. Traducción del griego por Míguez, J.A. Editorial Aguilar, 1992, Madrid.

POPPER, K.R. (1934): *La Lógica de la Investigación Científica*. Traducción de Sánchez de Zavala, V., Editorial Tecnos, S.A., 1ª edición 1962, quinta reimpresión 1980, Madrid.

POPPER, K.R. (1963): *Conjeturas y Refutaciones. El desarrollo del conocimiento científico*. Traducción de Míguez, N., Edición revisada y ampliada 1972 (4ª edición), Ediciones Paidós Ibérica, S.A., 1ª edición. 1983, 3ª reimpresión, 1991, Barcelona.

PORTAS, N., DOMINGUEZ, A., e CABRAL, J. (2011): *Políticas Urbanas II. Transformações, Regulação e Projectos*. Edição da Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa.

PRECEDO LEDO, A. (1996): *Ciudad y desarrollo urbano*. Editorial Síntesis, S.A., Madrid.

PRECEDO LEDO, A., y MÍGUEZ IGLESIAS, A. (2007): *La evolución del desarrollo local y la convergencia territorial*. En García Docampo, M. (Editor) (2007) *Perspectivas teóricas en Desarrollo Local*. Gesbiblo, S . L., La Coruña.

PUJADAS, R., y FONT, J. (1998): *Ordenación y Planificación Territorial*. Editorial Síntesis, S.A. Madrid.

QUERALTO, R. (1994): "Razón científica y razón técnica en el fin de la modernidad". Anuario Filosófico 1994 (27), pp. 683-697.

QUINE, W.O., (1991): "Dos dogmas del empirismo". Versión castellana de Sacristán, M. En Valdés Villanueva (Comp.) (1991) *La búsqueda del significado*. Editorial Tecnos, S.A. Cuarta edición, 2005, Madrid.

QUINTANA ADRIANO, E. A., (2004): "La Participación Política de la Mujer en el Ejercicio de su Derecho al Voto". En Cuestiones Constitucionales, Nº 10, enero-Junio 2004, UNAM.

RAFOO MAGNASCO, B.R. (1949): "Bien común y política en la concepción filosófica de Santo Tomás de Aquino". Actas del Primer Congreso Nacional de Filosofía, Mendoza, Argentina, marzo-abril, Tomo III. En línea 30-07-2011. http://www.filosofia.org/aut/003/m49a2022.htm

RAMOS MELERO, R., y SANZ MAGALLÓN-REZUSTA, G. (2012): "Alta velocidad ¿Oportunidad o amenaza para las ciudades pequeñas?" 360. Revista de alta velocidad/ número 2, mayo 2012, pp. 45-52.

RAWLS, J. (1971): *Teoría de la Justicia*. Traducción de González, M.D. Fondo de Cultura Económica de México S.A., 1985, México DF.

RAWLS, J. (1986): *Justicia como Equidad. Materiales para una teoría de la justicia*. Selección, traducción y presentación a cargo de Rodilla, M.A., Editorial Tecnos, S.A., 2ª edición 1999, Madrid.

RAWLS, J. (1997): "El derecho de gentes". ISEGORIA/16, 1997, pp. 5-36.

RAWLS, J. (2002): *Justicia como imparcialidad: política, no metafísica*. En Moore, G.E. et. al (2002) *Doce textos fundamentales de la Ética del siglo XX*. Gómez, C. (ed.), Alianza Editorial S. A., Primera edición, Tercera reimpresión 2007, Madrid.

REALE, G. (1985): *Introducción a Aristóteles*. Traducción Bazterrica, V. Herder Editorial, S.L. 2003, Barcelona.

REALE, M. (1972): *Fundamentos del Derecho*. Traducción de la 2ª edición brasileña de Chiappini, J.O. Introducción de Cavalcanti Filho, T. Ediciones de Palma, 1976, Buenos Aires.

REBOLLEDO VARELA, A.L., (1995): "Las viviendas de protección oficial: aproximación a su régimen jurídico". Derecho Privado y Constitución, Núm. 6. Mayo-Agosto 1995, pp. 135-176.

REY, A. (2008): "El interés general. Argumento para limitar derechos individuales". Revista de Derecho de la Universidad de Montevideo. Año 7, Nº13, 2008, pp. 177-187.

RODRÍGUEZ BRAUN, C. (2005): *¿Hay mercado de suelo?* En Pérez Herrero, J.M. (Dir.) (2005): *Hacia un nuevo urbanismo. Curso sobre ordenación del espacio y régimen de suelo II*. Fundación de Estudios Inmobiliarios, Madrid, pp. 941-953.

RODRÍGUEZ CEPEDA, B. P. (1999): *Metodología Jurídica*. Oxford University Press México. S.A. de C.V., México DF.

RODRÍGUEZ LUÑO, A. (1982): "Max Scheler y la ética cristiana según Karol Wojtyla". SCRIPTA THEOLOGICA, Nº 14, 1982/3, 901-914.

RODRÍGUEZ, J.A.: "Humo a toda hora". En diario Juventud Rebelde, 12 de marzo de 2015. En línea 06-04-2016 http://www.juventudrebelde.cu/columnas/acuse-recibo/2015-03-12/humo-a-toda-hora/

RODRÍGUEZ-ARANA, J. (2005): *Ética, Política y Urbanismo*. En Pérez Herrero, J.M. (Dir.) (2005): *Hacia un nuevo urbanismo. Curso sobre ordenación del espacio y régimen del suelo*. Tomo I, Fundación de Estudios Inmobiliarios, Madrid.

ROMERO CRUZ, Y.: "Inicia en Artemisa campaña tabacalera 2014-2015". En periódico Granma, 10 de octubre de 2014. En línea 01-04-2016 http://www.granma.cu/cuba/2014-10-10/inicia-en-artemisa-campana-tabacalera-2014-2015

ROMERO GONZÁLEZ, J. (2004): *Gobierno del territorio y políticas públicas en un Estado compuesto*. En Romero González, J. y Farinós Dasí, J. (eds.) (2004) *Ordenación del Territorio y desarrollo territorial.* Ediciones Trea, S.L. Gijón.

ROMERO, J., y FARINÓS, J. (2011): "Redescubriendo la gobernanza más allá del buen gobierno. Democracia como base, desarrollo territorial como resultado". Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles, Nº 56, 295-319.

RORTY, R. (1967): *El giro lingüístico*. Introducción y traducción de Bello, G., Ediciones Paidós Ibérica, S.A., 1ª edición 1990, Barcelona.

RORTY, R. (1989): *Contingencia, ironía y solidaridad*. Traducción de Sinnot, A.E., Ediciones Paidós Ibérica, S.A., 1ª edición 1991, Barcelona.

RORTY, R. (1991): *Objetividad, relativismo y verdad*. Traducción de Vigil Rubio J., Ediciones Paidós Ibérica, S.A., 1ª edición 1996, Barcelona.

RORTY, R. (1992): *Pragmatismo y Política*. Traducción de del Águila R., Ediciones Paidós Ibérica, S.A., 1ª edición 1998, Barcelona.

RORTY, R., (1995): "Derechos Humanos, Racionalidad y Sentimentalismo". En línea 05/02/2014 http://cesareslava.files.wordpress.com/2008/07/rorty-derechos-humanos-6.pdf

ROUSSEAU, J.J. (1998): *Contrato Social*. Traducción de: de los Ríos, F., Colección Centenario, Editorial Espasa Calpe S.A., Madrid, España.

RUIZ SÁNCHEZ, J. (2001): "Sistemas urbanos complejos. Acción y comunicación". Cuadernos de Investigación Urbanística, nº 32, pp. 78.

RUIZ, M.C., y FERNÁNDEZ, I. (2009): "Aplicación de la ecología industrial en la planificación y diseño de áreas industriales". XIII CONGRESO INTERNACIONAL DE INGENIERÍA DE PROYECTOS, Badajoz, 8-10 de julio de 2009, pp. 866-877. En línea 26-12-2015

http://www.aeipro.com/aplic/tree_congresos/tree_remository_aeipro.php?arbol=congresos

RUSSELL, B. (1949): *Autoridad e individuo*. Traducción de Villegas, M., Fondo de Cultura Económica, Primera edición en español, 1949, Quinta reimpresión, 1973, México D. F.

RUSSELL, B. (1954): *Sociedad Humana: ética y política*. Traducción de Urquidi, B., Ediciones Cátedra, S.A., 1987, Madrid.

SABATINI, F. (www. 2013: Cap. IV): *Direcciones para el futuro*. En línea 25/01/2013 http://www.eclac.cl/dmaah/gucif/pdf/lcl1117c4.pdf

SALET, W., Y WOLTJER, J. (2006): "Nuevos conceptos de planeamiento espacial estratégico. Dilemas en la región del Randstad holandés". Urban, Nº 11, pp. 70-83.

SALINGAROS, N.A. (2005): "Principios de Estructura Urbana. Conectando la Ciudad Fractal". En línea 14-08-2012 http://www.math.utsa.edu/~yxk833/fractalcity-spanish.pdf

SAMARANCH, F. (1991): *Cuatro Ensayos Sobre Aristóteles. Política y Ética; Metafísica*. Fondo De Cultura Económica. México-Madrid-Buenos Aires, Madrid.

SÁNCHEZ DE MADARIAGA, I. (1999): *Introducción al Urbanismo. Conceptos y métodos de la planificación urbana*. Alianza Editorial, S.A., Madrid.

SÁNCHEZ GARRIDO, P. (2003): "Consideraciones sobre la justicia distributiva en la filosofía política de Santo Tomás de Aquino". Congresso Tomista Internazionale, Roma. En línea 30-05-2011 http://www.e-aquinas.net/pdf/sanchez_garrido.pdf

SÁNCHEZ GONZÁLEZ, J., y ZOFÍO PRIETO, J.L. (2009): "Espacio, distancia y localización: hacia la nueva economía geográfica". ICE, ASPECTOS TERRITORIALES DEL DESARROLLO: PRESENTE Y FUTURO Mayo-Junio 2009. Nº 848, pp. 9-27.

SÁNCHEZ GOYANES, E. (2005): *Discrecionalidad administrativa en el orden urbanístico: su alcance, sus límites, su control*. En Pérez Herrero, J.M., (Dir.) (2005) *Hacia un nuevo urbanismo*. Curso sobre ordenación del espacio y régimen del suelo. Tomo II, Fundación de Estudios Inmobiliarios, Madrid.

SÁNCHEZ GOYANES, E. (Dir.) (2004): *Derecho Urbanístico de Andalucía.* El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, S.A., 2ª Edición, 2006, Madrid.

SÁNCHEZ GULLON, E., y GALÁN DE MERA, A. (2010): "Contribución al estudio de las Lemnáceas de Huelva (Andalucía occidental, España)". Lagascalia Nº 30, pp. 29-37.

SÁNCHEZ-MIGALLÓN, S. (2007): "El seguimiento y los valores en la ética de Max Scheler". SCRIPTA THEOLOGICA, Nº 39, 2007/2, 405-423.

SANTAMARÍA GARCÍA, A. (2014): "La revolución cubana y la economía, 1959-2012. Los ciclos de política y el ciclo azucarero". Anuario de Estudios Americanos, nº 71, 2, julio-diciembre, 2014, 691-723.

SANTOS DIEZ, R., y CASTELAO RODRÍGUEZ, J. (2008): *Derecho Urbanístico. Manual para juristas y técnicos*. 7ª Edición El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados (LA LEY). Madrid.

SANTOS y GANGES, L., y RIVAS SANZ, J.L. (2008): "Ciudades con atributos: conectividad, accesibilidad y movilidad". Ciudades, Nº 11, 2008, pp. 13-32.

SANTOS, M. (1990): *Por una geografía nueva*. Traducción de Bosque Sendra, P., Espasa-Calpe S.A., Madrid.

SCHELER, M. (2002): *Relaciones de los valores "bueno" y "malo" con los restantes valores y con los bienes*. En Moore, G.E. et. al. (2002): *Doce textos fundamentales de la Ética del siglo XX*. Gómez, C. (ed.), Alianza Editorial S. A., Primera edición, Tercera reimpresión 2007, Madrid.

SCHOTTER, A. (1985): *Las razones del libre mercado.* En Schotter, A. (1985): *La economía de libre mercado. Una valoración crítica.* Editorial Ariel, S. A., 1.ª edición: noviembre 1987, Traducción de Hernández Ortega, G., Barcelona.

SEN, A. (1987): *Sobre ética y economía*. Versión de Conde, A. Alianza Editorial, S.A., Primera edición 1989, Segunda reimpresión 2003, Madrid.

SILES, L.E.: "Huelva supera la media nacional de dolencias respiratorias". En Diario El País 30 de enero de 1999. En línea 25-09-2015 http://elpais.com/diario/1999/01/30/andalucia/917652142_850215.html

SIMÕES LOPES, A., e PONTES, J.P. (2010): *Introdução à Economía Urbana*. Edição da Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa.

SINGER, P. (1991): *Compendio de Ética*. Editado por Singer, P., Versión española de: Vigil Rubio, J., y Vigil, M., Alianza Editorial S.A., 1995, Madrid.

SMITH, M. (1991): *El realismo*. En Singer, P. (1991): *Compendio de Ética*. Editado por Singer, P., Versión española de: Vigil Rubio, J., y Vigil, M., Alianza Editorial S.A., 1995, Madrid.

SOKAL, A, y BRICMONT, J. (1998): *Imposturas Intelectuales*. Traducción, Guix Vilaplana, J.C. Ediciones Paidós Ibérica, S.A., 1999, Barcelona.

SOLÍS TRAPERO, E., y TROITIÑO VINUESA, M.A., (2012): "El paradigma de la red: bases para una nueva interpretación del territorio y de los procesos escalares de la urbanización". Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles N. º 60 – 2012, págs. 141-164.

SOMOZA MEDINA, J. (2013): "Gobernanza urbana, competitividad y procesos de renovación en las ciudades medias españolas". Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles Nº 61 - 2013, págs. 47-66.

SORRIBES, J. (Dir.) (2012): *La Ciudad. Economía, espacio, sociedad y medio ambiente*. Tirant Humanidades, Valencia.

STIGLITZ, J.E. (1986): *La economía del sector público*. Traducción de Rabasco, M.E., y Toharia, L., Antoni Bosch, editor, S.A., 3ª edición, 2000, Barcelona.

STROLL, A. (2000): *La filosofía analítica del Siglo XX*. Traducción de Álvarez Álvarez, J.F., y Bustos Guadaño, E., Siglo XXI de España Editores, S.A., 2002, Madrid.

TAYLOR, CH. (1991): *La ética de la autenticidad*. Traducción de Carbajosa Pérez, P., Ediciones Paidós Ibérica, S.A., e Instituto de Ciencias de la Educación de la Universidad Autónoma de Barcelona, *1ª edición, 1994,* Barcelona.

TAYLOR, CH. (2002): *Horizontes ineludibles*. En Moore, G.E. et. al (2002): *Doce textos fundamentales de la Ética del siglo XX*. Gómez, C. (ed.), Alianza Editorial S. A., Primera edición, Tercera reimpresión 2007, Madrid.

TERÁN TROYANO, F. (2003): *El Planeamiento Urbano en España*. En Capel, H. (coord.): *Ciudades, Arquitectura y Espacio Urbano*. Colección Mediterráneo Económico, nº 3, Almería: Ed. Caja Rural de Almería, 2003, pp. 241-267.

TESO GAMELLA, M.P. (2009): "Legitimación y acción popular. Novedades jurisprudenciales". Cuadernos de Derecho Público, Nº 36, enero-abril, pp. 71-89.

TOPALOV, CH. (1979): *La formación de los precios del suelo en la ciudad capitalista: introducción al problema de la renta.* En Topalov, Ch. (1979):

La urbanización capitalista: algunos elementos para su análisis. Edicol, México.

TRAPERO, J.J. (1996): *La práctica del Planeamiento Urbanístico en España*. En Moya, L. (Editor) y otros (1996) *La práctica del Planeamiento Urbanístico*. Editorial Síntesis, S.A., primera reimpresión, 1996, Madrid.

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA (1993): *Remedios políticos que pueden favorecer la libre competencia en los servicios y atajar el daño causado por los monopolios.* En línea 15-06-2015 http://www.cncompetencia.es/Inicio/Informes/InformesyEstudiossectoriales/tabid/228/Default.aspx?pag=4

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA (1995): *La Competencia en España: Balance y Nuevas Propuestas.* En línea 15-02-2015 http://www.cncompetencia.es/Inicio/Informes/InformesyEstudiossectoriales/tabid/228/Default.aspx?pag=4

UNIBAZO CARRILLO, M. E., (2009): "Metodología Fractal como Estrategia de crecimiento Urbano". Revistes i Congressos UPC, 5th International Conference Virtual City and Territory, Barcelona, 2,3 y 4 June 2009. En línea 14-12-2012 http://upcommons.upc.edu/revistes/handle/2099/11355

UNIVERSIDAD DE HUELVA, NOTICIAS INVESTIGACIÓN: "Fosfoyesos para la mejora del asfalto", 05-12-2014. En línea 25-12-2015: http://www.uhu.es/vic.investigacion/ucc/index.php?option=com_content&view=article&id=1915:fosfoyesos-para-la-mejora-del-asfalto&catid=62:campus-excelencia&Itemid=19#topofpage

VALDECANTOS, A. (2004): "El hombre que se equivocaba de conversación. A propósito de las notas sobre Wittgenstein de Oets Kolk Bouwsma". Isegoría Nº 31, 2004, pp. 151-164.

VALDÉS PAZ, J. (2009): *El espacio y el límite*. Instituto cubano de Investigación Cultural Juan Marinello, La Habana, y CubaRuth Casa Editorial, Panamá.

VAQUER CABALLERÍA, M. (2008): *Constitución, Ley de Suelo y ordenamiento territorial y urbanístico*. En Fernández, T.R., y otros (2008): *El nuevo régimen jurídico del suelo*. Iustel, Portal Derecho S.A., Madrid.

VÁSQUEZ ROCCA, A. (2006): "Pragmatismo y Política en Rorty. Construcción del espacio Público". Astrolabio. Revista internacional de filosofía. Año 2006. Núm. 2.

VÁZQUEZ BARQUERO, A. (1995): “Los planes estratégicos para el desarrollo urbano”. Revista Situación, Nº 3, Madrid, 1995, pp. 25-37.

VÁZQUEZ BARQUERO, A. (2007): “Desarrollo endógeno. Teorías y políticas de desarrollo territorial”. Investigaciones Regionales, núm. 11, pp. 183-210.

VELASCO CABALLERO, F. (2014): “Los “Business Improvement Districts”: un fenómeno municipal en expansión”. Instituto de Derecho Local, Universidad Autónoma de Madrid. En línea 26-12-2015 http://www.idluam.org/blog/?p=203#more-203

VERDROSS, A. (1958): *La Filosofía del Derecho del Mundo Occidental. Visión panorámica de sus fundamentos y principales problemas*. Traducción de De La Cueva, M., Centro de Estudios filosóficos Universidad Nacional Autónoma de México. Primera edición en español con adiciones del autor, 1962, México D.F.

VIDAL CAPÓ, A.A. (2003): “La justicia entre la ética y la política: Hume y Rorty”. Revista de pensament i analisi, 2003, pp. 81-93.

VILLALBA, U. (2013): “Participación y Desarrollo Humano ¿Capital social y/o empoderamiento?” En línea 20-06-2013 http://www.hegoa.ehu.es/congreso/bilbo/komu/3_Participacion/9_Unai-Villalba.pdf

VINUESA ANGULO, J., y VIDAL DOMÍNGUEZ, M.J. (1991): *Los procesos de urbanización*. Editorial Síntesis, S.A., Madrid.

WALZER, M. (1993): *Las Esferas de la Justicia. Una defensa del pluralismo y la igualdad*. Traducción de Rubio, H. Fondo de cultura Económica México, México D.F.

WITTGENSTEIN, L. (1973): *Tractatus logico-philosophicus*. Introducción de Russell, B., versión española de Tierno Galván, E., Alianza Editorial, Madrid.

WITTGENSTEIN, L. (2002): *Conferencia sobre Ética*. En Moore, G.E. et. al (2002) *Doce textos fundamentales de la Ética del siglo XX*. Gómez, C. (ed.), Alianza Editorial S. A., Primera edición, Tercera reimpresión 2007, Madrid.

YÁBAR STERLING, A. (2009): *Política ambiental y ordenación del territorio urbano en la Unión Europea y España*. En Mora Aliseda, J., Dos Reis Condesso, F. y Castro Serrano, J. (Coord.) (2009): *Nuevas Tendencias en la Ordenación del Territorio*. Editado por FUNDICOTEX, Cáceres.

ZÁRATE MARTÍN, A. (2010): *El espacio interior de la ciudad*. Editorial Síntesis, S.A., Madrid.

ZÁRATE MARTÍN, M.A. (2011): "Paisajes culturales urbanos, entre la protección y la destrucción". Boletín de la A.G.E. n.º 57, 2011, pp. 175-194.

ZARRALUQUI ORTIGOSA, L. (2003): "La Estrategia Territorial de Navarra, primera experiencia en España de aplicación de los principios de planificación y desarrollo espacial europeos a un nivel regional". Revista Urban nº 8, 2003, pp. 111-122. En línea 01-07-2013 http://polired.upm.es/index.php/urban/issue/view/104

ZARZA, D. (1996): "Una interpretación fractal de la forma de la ciudad". Cuadernos De Investigación Urbanística, Nº 13, abril de 1996, Madrid. 14-08-2012 http://www2.aq.upm.es/Departamentos/Urbanismo/institucional/numeros-ciur/ciur-13/

Tesis Doctorales consultadas

BOISIER ETCHEVERRY, S. (2007): *Territorio, Estado y Sociedad en Chile. La dialéctica de la descentralización: entre la geografía y la gobernabilidad*. Universidad de Alcalá.

BORJA, J. (2012): *Revolución urbana y derechos ciudadanos: Claves para interpretar las contradicciones de la ciudad actual*. Universidad de Barcelona.

CORREAS LONDOÑO, G. (2008): *Contribuciones al análisis multivariante no lineal*. Universidad de Salamanca.

FEDERICO GADEA, W. (2002): *Poder, legitimación y naturaleza humana en la Filosofía Moderna: una historia selectiva del concepto de poder, desde Nicolás Maquiavelo hasta Carlos Marx: las aportaciones de H. Marcuse y E. Laclau*. Universidad de Huelva.

FELICIDADES GARCÍA, J. (2012): *Bases territoriales para la construcción regional en el espacio fronterizo del Suroeste Peninsular*. Universidad de Huelva.

JARAÍZ CABANILLAS, F.J. (2011): *Nuevas dinámicas territoriales y sus repercusiones sobre los cambios de uso del suelo en la Raya Central Ibérica*. Universidad de Extremadura.

MINNICELLI, A. (2012): *Herramientas del Derecho Administrativo para optimizar la satisfacción de necesidades y universalizar los derechos humanos en un Estado Eficaz*. Universidad de Salamanca.

MUÑOZ GUIJOSA, M.A. (2008): *El derecho de propiedad del suelo: de la Constitución a la ordenación urbana*. Universidad Complutense de Madrid.

MUÑOZ PÉREZ, D. (2013): *La vivienda de protección pública como régimen de gestión*. Universidad Carlos III de Madrid.

PÉREZ JARA, J. (2012): *Mente y materia. Una exposición crítica de la filosofía de Bertrand Russell*. Universidad de Sevilla.

SILVA MARQUES DA COSTA, E. (2000): *Cidades Médias e Ordenamento do Território. O Caso da Beira Interior*. Universidade de Lisboa.

NORMAS JURÍDICAS CONSULTADAS

La organización de las normas jurídicas consultadas se ha realizado respetando un orden prioritario de acuerdo con cuatro presupuestos:

- País de origen
- Jerarquía
- Ámbito territorial de su competencia
- Fecha de publicación

España

Rango estatal

Constitución Española.

Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.

Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo.

Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia.

Ley 10/2003, de 20 de mayo, de medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario y transportes.

Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa

Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones.

Ley 7/1997, de 14 de abril, de medidas liberalizadoras en materia de suelo y de Colegios Profesionales.

Ley 30/1992, de 26 de noviembre, Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

Ley 25/1988, de 29 de julio, de Carreteras.

Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas.

Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad.

Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

Ley 28/1969, de 26 de abril, sobre costas.

Ley de 12 de mayo de 1956 Sobre régimen del suelo y ordenación urbana.

Real Decreto-Ley 4/2000, de 23 de junio, de Medidas Urgentes de Liberalización en el Sector Inmobiliario y Transportes.

Real Decreto-Ley 5/1996, de 7 de junio, de medidas liberalizadoras en materia de suelo y de Colegios Profesionales.

Real Decreto 2187/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

Rango autonómico

Ley 16/2005, de 30 de diciembre, Urbanística Valenciana.

Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía.

Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura.

Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid.

Ley 2/1998, de 15 de Junio, de Salud de Andalucía.

Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Ley 2/1989 del Parlamento Andaluz sobre Inventario de Espacios Naturales de Andalucía.

Ley 8/1986, de 6 de mayo, del Servicio Andaluz de Salud.

Ley 12/1984, de 19 de octubre, de declaración de las Marismas del Odiel como Paraje Natural y de la Isla de Enmedio y la Marisma del Burro como Reservas Integrales.

Decreto 72/1992, de 5 de mayo, por el que se aprueban las normas técnicas para la accesibilidad y la eliminación de barreras arquitectónicas, urbanísticas y en el transporte en Andalucía.

Rango municipal o local

Plan General de Ordenación Urbanística de Huelva.

Plan General de Ordenación Urbanística de Sevilla.

Plan General Municipal de Ordenación de Oviedo.

Plan General de Ordenación Urbana del municipio de Arnuero. Aprobación inicial de la Memoria Información y Ordenación, TOMO I y II.

Revisión-Adaptación del Plan General de Ordenación Urbanística de Isla Cristina. Diciembre 2012.Documentos Texto Pre-avance 2012.

Revisión del Plan General de Ordenación Urbanística. Madrid.

Revisión del Plan General de Valencia Memoria. Informativa. Versión preliminar.

Plan Especial de Ordenación de la Ampliación de la “Avenida de Andalucía”. Huelva.

Cuba

Rango estatal

Constitución de la República de Cuba.

Ley Nº 118, de la Inversión Extranjera, 29 de marzo de 2014.

Ley Nº 81, del Medio Ambiente, 11 de Julio de 1997

Ley Nº 59, Código Civil, 16 de Julio de 1987.

Ley No. 7, de Procedimiento Civil, Administrativo, Laboral y Económico de 14 de Julio de 1977.

Decreto-Ley 269, 4 de enero de 2010, Modificativo de la Ley Nº 18 De los límites territoriales de las provincias y de los municipios.

Decreto-Ley Nº 125, 30 de enero de 1991, Régimen de posesión, propiedad y herencia de la tierra y bienes agropecuarios.

Decreto-Ley Nº 259, 10 de Julio de 2008, sobre la entrega de tierras ociosas en usufructo.

Decreto 21 de 28 de febrero de 1978, Reglamento sobre Planificación Física.

Rango municipal o local

Plan General de Ordenamiento Territorial y Urbano de San Antonio de los Baños.

Plan Maestro para la Revitalización Integral de la Habana Vieja.