



Ordenación del Territorio y Urbanismo: conflictos y oportunidades

José Manuel Jurado Almonte (Coord.)



un
Universidad
Internacional
de Andalucía
A



www.unia.es



Ordenación del Territorio y Urbanismo: conflictos y oportunidades

José Manuel Jurado Almonte (Coord.)

EDITAN:

UNIVERSIDAD INTERNACIONAL DE ANDALUCÍA

Monasterio de Santa María de las Cuevas.

Calle Américo Vespucio, 2.

Isla de la Cartuja. 41092 Sevilla

www.unia.es

COORDINACIÓN DE LA EDICIÓN:

José Manuel Jurado Almonte. Universidad de Huelva

jurado@uhu.es

COPYRIGHT DE LA PRESENTE EDICIÓN: UNIA

COPYRIGHT: Los autores

FECHA: 2011

EDICIÓN: 500 ejemplares

ISBN: 978-84-7993-219-0

DEPÓSITO LEGAL:

MAQUETACIÓN Y DISEÑO:

Olga Serrano García y M^a Dolores Lobo

FOTOGRAFÍAS: Autores

IMPRESIÓN: Imprenta Beltrán. San Juan del Puerto (Huelva)

ORGANISMOS PATROCINADORES:

Universidad Internacional de Andalucía, Cátedra Externa del

Puerto de Huelva e Instituto de Desarrollo Local (Universidad de Huelva)

Índice

1. Introducción	9
José Manuel Jurado Almonte	
CAPÍTULOS DE INVESTIGACIÓN	
2. Urbanización reciente y cambios paisajísticos en España. Por una Nueva Cultura del Territorio y un urbanismo renovado	21
Rafael Mata Olmo	
3. Ordenación del Territorio y Urbanismo. Conflictos y oportunidades	51
José Manuel Jurado Almonte	
4. Directrices y políticas internacionales en desarrollo sostenible	81
Julián Mora Aliseda y Francisco Javier Jaraíz Cabanillas	
5. La ordenación del territorio en las áreas metropolitanas españolas	127
José María Feria Toribio	
6. Los planes de ordenación del territorio (POTA Y POTS) de la Comunidad Autónoma de Andalucía y sus afecciones para el planeamiento urbanístico	161
Andreas Hildenbrand Scheid	
7. El Plan de Ordenación del Territorio de la aglomeración urbana de Huelva: análisis del documento de información pública	203
Luis Cobos Fernández y Pilar Hurtado Gallardo	
8. Ordenación del territorio y turismo en Andalucía: el tratamiento del espacio turístico en los Planes Subregionales de Ordenación del Territorio	221
Alfonso Fernández Tabales y Enrique Santos Pavón	

9. La crisis del modelo urbanístico español. Especial referencia a Andalucía	245
José Zamorano Wisnes	
10. Urbanismo, administración y empresa	295
Eladio Serrano Orta	
11. La estrategia de cambio hacia la edificación sostenible. El modelo Qsostenible.	307
Antonio Montaña Valle, Mar Tomé Martín y Luis Hernando de Moya	
12. Los no lugares. Infraestructuras de transporte en la Provincia de Huelva	335
Juan Antonio Márquez Domínguez	
CAPÍTULOS DE OPINIÓN	
13. Importancia del urbanismo en el contexto de crisis actual	366
Antonio Ponce Fernández	
14. Economía y crisis de la construcción, ¿nuevas oportunidades?	368
Francisco Javier Regalado Romero	
15. La vivienda protegida en Andalucía	371
Juan Carlos de León Carrillo	
16. La gobernanza del urbanismo y la ordenación territorial sostenibles en España: la Declaración de Madrid	380
José M. Ojeda García	
17. La regulación administrativa en el precio, la demanda y la oferta de vivienda	386
Miguel Rus Palacios	
18. Actuaciones para el encuentro Puerto-Ciudad de Huelva	390
Jesús Merino Esteban	



1. Introducción

José Manuel Jurado Almonte
Universidad de Huelva
jurado@uhu.es

Quizás por el título de esta publicación, *Ordenación del Territorio y Urbanismo: conflictos y oportunidades*, el lector desee encontrar un tratado o manual sobre estas materias. Ello no puede ser así, más que nada por la enorme dimensión de estas temáticas, por el elevado número de disciplinas que se embarcan en su estudio y por la diversidad de los contenidos que emanan según las escalas territoriales que se elijan. Nuestro objetivo es más modesto: recoger las investigaciones y reflexiones de un conjunto de autores y protagonistas directos de estas materias y que se vertieron principalmente en un Curso de Verano, de igual nombre a la publicación, en el marco de la Universidad Internacional de Andalucía, en su sede de La Rábida, y desarrollado entre el 12 y el 16 de julio de 2010.

En este curso se debatió especialmente sobre Ordenación del Territorio y Urbanismo, dos importantes instrumentos, interrelacionados, sobre los que se asientan la economía, la sociedad y el medio ambiente de muchas regiones y ciudades. De esta manera, se abordó también una serie de temas, necesariamente transversales y relacionados con los anteriores: economía, sector de la construcción, infraestructuras, paisajes y medio ambiente. Todo ello, acorde con el carácter multidisciplinar de la Ordenación del Territorio y el Urbanismo. A su vez, en cuanto al marco territorial de reflexión ha habido un juego escalar: desde la escala estatal de España a la autonómica de Andalucía. No obstante, dado que el curso se impartió en La Rábida, hubo también una especial atención hacia el territorio de la provincia de Huelva y así se recoge en algunas aportaciones de esta publicación.

Fueron un total de 9 ponencias, 2 mesas redondas, una apertura institucional a cargo de la Dirección General de Planificación, Ordenación y Desarrollo Territorial Sostenibles de la Consejería de Obras Públicas y de Vivienda y del Decanato del Colegio Provincial de Arquitectos, y una salida de campo para conocer mejor el territorio de la Costa Occidental de Huelva y su íntima relación urbano-turística. Por tanto, intervinieron entre ponentes y miembros de mesas redondas algo más de 20 personas, provenientes del mundo académico, institucional y empresarial. Se contó, pues, con la ayuda de un profesorado experto en cuestiones territoriales y con otros participantes que, entre todos, aglutinan investigación y experiencia profesional y política.

Asimismo, de cara a la publicación se ha querido contar con personas significativas en la investigación de esta temática, procedentes de diversas universidades andaluzas, que si bien no estuvieron presentes en el curso, han sido invitadas a participar en la presente edición.

Estas aportaciones se han subdividido entre aquellas que son fruto de un trabajo de “*Investigación*”, y que suman un total de 10 capítulos, y otras 6 englobadas como capítulos de “*Opinión*”, generalmente de menor extensión y que llevan la firma de personas cuya voz, palabra y experiencia representan a las diversas instituciones implicadas en la Ordenación del Territorio y el Urbanismo. Por tanto, a continuación se hará una breve semblanza de cada una de estas aportaciones, habiéndose ordenado desde una escala global-nacional a la escala autonómica-provincial.

Se inició el curso y también lo hace esta publicación con la aportación del prof. Rafael Mata Olmo, de la Universidad Autónoma de Madrid, profundo conocedor de la ordenación del territorio que se practica en las diversas comunidades autónomas de España. Es objeto de su preocupación y de su investigación la enorme incidencia que ha tenido el enorme crecimiento urbanístico de los últimos años (1997-2007) experimentado en muchos territorios españoles en los usos del suelo y los cambios paisajísticos. A la luz de la crisis, la cual también es analizada, iniciada a mediados de 2007, queda ahora más claro las enormes consecuencias económicas, sociales y territoriales de ese “modelo inmobiliario” por el que especializó España y que proseguirán por mucho tiempo. Desea apostar el autor para el futuro por una forma más procedente de gestionar y ordenar el espacio y el territorio, valiosísimos recursos para el presente y para las generaciones venideras: una *Nueva Cultura del Territorio*, por la que distintos investigadores y profesionales llevan años clamando, casi en el desierto, para que se tengan de verdad en cuenta en las políticas públicas de planificación territorial, en sus distintas escalas, con el deseo también de que cale en otros diversos estamentos de nuestra ciudadanía.

Con el mismo título que el libro, el prof. José M. Jurado Almonte, de la Universidad de Huelva, titula su aportación “Ordenación del territorio y Urbanismo. Conflictos y oportunidades”. Reflexiona sobre

la íntima relación entre Ordenación del Territorio/Urbanismo con la Economía, la Sociedad y el Medio Ambiente. Unas interrelaciones poco valoradas, quizás por el propio desconocimiento que se tiene de las buenas prácticas en ordenación y urbanismo y de sus positivas consecuencias socioeconómicas frente a las malas prácticas, más llamativas ante la opinión pública. Refiere las positivas consecuencias que brindan el urbanismo y la O.T. a la sociedad, pero al mismo tiempo los conflictos que se han generado por la apuesta hacia modelos territoriales poco sostenibles. La actual crisis que vive España, y especialmente de su sector de la construcción, puede servir también para nuevas reflexiones y oportunidades sobre los planeamientos territoriales y urbanísticos.

En el capítulo *“Directrices y políticas internacionales en desarrollo sostenible”*, los profesores Julián Mora Aliseda y Francisco Javier Jaraíz Cabanillas, de la Universidad de Extremadura, hacen un despliegue informativo de los Acuerdos y Marcos legislativos a escala internacional y nacional del Medio Ambiente y la Sostenibilidad, y que influyen en la planificación urbanística y territorial de nuestros ámbitos locales.

Seguidamente, el prof. José M^a Feria Toribio, de la Universidad Pablo de Olavide, en su trabajo titulado *“La ordenación del territorio en las áreas metropolitanas españolas”*, aborda, en primer lugar, un análisis geográfico del mapa metropolitano español y sus dimensiones básicas. En segundo lugar, el autor hace un repaso a los antecedentes y al complejo marco normativo que regula la intervención pública de las áreas metropolitanas. Finalmente, presenta la experiencia existente en España en materia de planes de ordenación del territorio de áreas metropolitanas. Destaca el autor la necesidad de intensificar la intervención en distintas temáticas en estos marcos escalares que desbordan la autonomía municipal de la planificación urbanística y las respuestas sólo desde los ámbitos locales. Sólo así se podría conseguir una mayor eficacia en la ordenación y planeamiento urbanístico.

La ordenación del territorio que se practica en Andalucía encuentra un mayor desarrollo informativo en el capítulo de Hildenbrand Scheid, profesor de la Universidad de Sevilla y Jefe de Servicio de Planificación Regional y Paisaje (Secretaría General de Ordenación

del Territorio y Urbanismo, Consejería de Obras Públicas y Vivienda de la Junta de Andalucía), con su trabajo titulado: *“Los planes de ordenación del territorio (POTA Y POTS) de la Comunidad Autónoma de Andalucía y sus afecciones para el planeamiento urbanístico”*. Partiendo de una valoración comparada de la situación de la planificación territorial en Andalucía respecto a otras CC.AA. y regiones europeas, efectúa un análisis de las determinaciones del POTA que han de tomarse en cuenta por el planeamiento urbanístico municipal, centrándose en la aplicación de la Norma 45.4 del POTA que estableció parámetros cuantitativos para el crecimiento poblacional y del suelo urbanizable de los municipios. A continuación, ofrece un panorama sobre cómo las determinaciones de los POTs afectan al planeamiento urbanístico en tres ámbitos temáticos relevantes para el desarrollo sostenible: el sistema de espacios libres, el crecimiento urbanístico acorde con la ciudad compacta y la prevención de riesgos.

En el siguiente capítulo, *“el Plan de Ordenación del Territorio de la aglomeración urbana de Huelva: análisis del documento de información pública”*, sus autores, Luis Cobos y Pilar Hurtado, técnicos ambos de la Consejería de Obras Públicas y Vivienda (Junta de Andalucía) escudriñan el modelo territorial y las propuestas de intervención de este Plan de Ordenación del Territorio de ámbito subregional (POTAUH) que en estos momentos se halla en vías de aprobación definitiva. Como en cualquier otro POT se establecen criterios para posibilitar el desarrollo territorial y la compatibilidad de usos, señalándose las áreas que por sus valores ambientales o territoriales deben quedar excluidas de los procesos de urbanización. Insisten los autores también en los trabajos de participación que lleva aparejado este tipo de planes de ordenación territorial.

Los profesores Alfonso Fernández Tabales y Enrique Santos Pavón, de la Universidad de Sevilla, titulan su aportación: *“Ordenación del territorio y turismo en Andalucía: el tratamiento del espacio turístico en los Planes Subregionales de Ordenación del Territorio”*. Analizan la íntima relación entre planeamiento territorial (O.T. y Urbanismo) y planificación turística que tanta importancia tiene ésta última en los espacios especialmente litorales de Andalucía. A su vez, dentro de los distintos espacios litorales, destacan el tratamiento del turismo

en los POT de la Costa Occidental de Huelva y del Ámbito de Doñana, ambos ya aprobados.

El siguiente capítulo con el título *“La crisis del modelo urbanístico español. Especial referencia a Andalucía”*, está firmado por José Zamorano Wisness, quien a su saber académico sobre la temática de urbanismo, se le une su experiencia diaria como gerente del Área de Urbanismo del Ayuntamiento de Huelva. Se trata de una ambiciosa aportación ya que arranca de los principales problemas estructurales del urbanismo de España, para después razonar sobre las causas del relativo fracaso del modelo constructivo e inmobiliario del país y del actual modelo de planeamiento urbanístico. Finaliza con un conjunto de propuestas que pueden contribuir a generar un debate de cara a resolver los problemas detectados.

El siguiente autor, Eladio Serrano Orta, aúna también la doble e interesante experiencia de conocer el urbanismo en la investigación y en la práctica municipal, como arquitecto-jefe del Área de Urbanismo del Ayuntamiento de Lepe (Huelva). Titula su aportación *“Urbanismo, administración y empresa”*. Efectúa una serie de consideraciones o reflexiones sobre la participación de la administración y la empresa en los procesos urbanísticos, subrayando el necesario equilibrio entre lo público y lo privado. Concluye que “el mantenimiento del principio de la función pública ha de compatibilizarse con el establecimiento de mecanismos para fomentar la iniciativa privada en el desarrollo de la actividad urbanística, de manera que dichos mecanismos resulten eficaces para garantizar el ejercicio del derecho constitucionalmente reconocido”.

La visión del urbanismo desde el plano técnico también está presente en el capítulo *“La estrategia de cambio hacia la edificación sostenible. El modelo Qsostenible”*, de Antonio Montaña Valle, Mar Tomé Martín y Luis Hernando de Moya. Centran su atención en los aspectos medioambientales del urbanismo y, sobre todo, en edificación. Se comenta la metodología que se podría seguir para certificar medioambientalmente edificios y promociones urbanísticas y, por tanto, conseguir un sello de sostenibilidad. Este sello de calidad lo asocian a un producto de gran valor añadido, mejora de las condiciones de salud y bienestar y ahorro significativo en las facturas anuales de energía y consumo de agua.

El sistema consiste en contemplar todo el proceso de edificación: diseño, construcción, uso, mantenimiento y demolición. Resulta también ilustrativo que en este sector de la construcción haya numerosos ejemplos de edificación y urbanización que apuestan por la sostenibilidad y el buen urbanismo.

Las infraestructuras es un tema transversal omnipresente en la planificación territorial, urbanística y económica. En este sentido, el prof. Antonio Márquez Domínguez, de la Universidad de Huelva, en su capítulo *“Los no lugares. Infraestructuras de transporte en la Provincia de Huelva”*, hace una reflexión sobre la importancia de las infraestructuras en la O.T. y el Urbanismo. Dentro de la planificación de las infraestructuras, presta una especial atención a la provincia de Huelva, con sus problemas y anhelos en cuanto a infraestructuras ferroviarias y aeroportuarias. Una provincia que presenta todavía graves retrasos infraestructurales, siendo básico la mejora de las mismas para su óptimo desarrollo socioeconómico.

A continuación, a partir del capítulo 13, se ha querido agrupar seis aportaciones que recogen la palabra y la experiencia de algunas instituciones que intervinieron en las dos mesas redondas que cerraron el referido curso de verano. Son personas que conocen muy de cerca el urbanismo y la ordenación del territorio, desde sus puntos de vista político-institucional, técnico y empresarial, con opiniones y aseveraciones que no dejarán indiferentes al lector. Como se verá en estas aportaciones, el tema de la actual crisis económica y, especialmente, de la construcción es muy recurrente.

De esta manera, Antonio Ponce Fernández, Presidente de la Federación Onubense de Empresarios (FOE), reflexiona sobre la *“Importancia del urbanismo en el contexto de crisis actual”*. Desde su punto de vista empresarial critica la tardanza administrativa y la inseguridad jurídica con multitud de leyes y normativas en continuo cambio.

Con similares ideas se postula Javier Regalado Romero, también de la FOE, en su capítulo *“Economía y crisis de la construcción, ¿nuevas oportunidades?”*. Señala un conjunto de oportunidades tanto para la construcción como para otros sectores de cara a mejorar las actuales condiciones del entorno económico para

así salir reforzados de la crisis y cubrir conocidas carencias u obstáculos.

Juan Carlos de León Carrillo, Presidente AVS-Andalucía, reflexiona sobre el papel de *“La vivienda protegida en Andalucía”* y ello, en el actual marco de crisis del mercado inmobiliario. A su vez hace un repaso de las vigentes planificaciones en materia de política de vivienda, tanto a escala autonómica (Andalucía) como estatal.

José Manuel Ojeda García, Presidente de la Asociación Española de Profesionales de Urbanismo, Ordenación Territorial y Sostenibilidad (AEPUOS), interviene con una aportación titulada *“La gobernanza del urbanismo y la ordenación territorial sostenibles en España: la Declaración de Madrid”*. Este Manifiesto tiene un sentido muy crítico que arranca por las causas que originan la actual crisis del subsector de la vivienda. Seguidamente se hace una breve semblanza de los puntos más interesantes del mismo: apuesta por la ordenación territorial supramunicipal previa a la planificación urbanística, la sostenibilidad territorial y urbanística, la pluridisciplinariedad en la planificación, la mayor participación pública en la toma de decisiones, la flexibilidad en la planificación, la apuesta por los patrimonios públicos de suelos y viviendas, etc. En definitiva, apuesta por lo que en esa *Declaración de Madrid* llama una *“Refundación del urbanismo en España”*.

La voz de los empresarios de nuevo se deja sentir con Miguel Rus Palacios, Presidente de Asociación Empresarial Sevillana de Constructores y Promotores de Obras (GAESCO) y del Grupo RUSVEL, en el capítulo *“La regulación administrativa en el precio, la demanda y la oferta de vivienda”*. De nuevo, la crisis actual del sector es el tema sobre el que gira la intervención. Informa que los planes públicos de viviendas no se están llevando a cabo, lejos de las intenciones de los mismos por múltiples problemas. En este sentido, apuesta por la necesidad de que la administración desenrede algo la gran madeja normativa que ha tejido en estos últimos años.

Finalmente, está presente un ejemplo de entidad administrativa que tiene mucha importancia en las decisiones urbanísticas y de ordenación del territorio de municipios y aglomeraciones urbanas costeras; nos referimos a las Autoridades Portuarias. En este caso,

Jesús Merino Esteban, Jefe del Departamento de Planificación de la A.P. de Huelva (APH), aborda las “*Actuaciones para el encuentro Puerto-Ciudad de Huelva*”. Se trata de una entidad de una gran magnitud y cuyas planificaciones están íntimamente imbricadas con el planeamiento urbanístico de varios municipios y con la ordenación del territorio de ámbito subregional (POTAUH). Asimismo, analiza varias intervenciones de la APH que redundarán en estos ámbitos urbanos.

Por tanto, y en resumen, se ha querido abordar la temática de la Ordenación del Territorio y el Urbanismo jugando con las escalas territoriales, desde la europea a la onubense; abordando otros temas transversales como la economía, el medio ambiente y las infraestructuras; a su vez, con multitud de criterios y visiones, desde académicos universitarios hasta representantes de administraciones públicas y empresarios. Asimismo, invito al lector a que se detenga en la profusa bibliografía y fuentes de información que recoge estos capítulos y que pueden ayudar a profundizar en el conocimiento de estas temáticas.

No quiero terminar esta *Introducción* sin agradecer a todos aquellos que han hecho posible esta publicación. Para ello han sido determinantes la Universidad Internacional de Andalucía que ya en su día apostó también por la celebración del curso de verano; igualmente a la Cátedra Externa del Puerto de Huelva, por su apoyo también tanto del curso como ahora en la publicación; al grupo de investigación Instituto de Desarrollo Local (IDL-UHU), que ha participado en la logística de apoyo; a los ponentes, participantes y alumnos del curso de verano, procedentes del mundo institucional, académico y empresarial y que generosamente han prestado su experiencia y su saber; y a los investigadores que directamente intervienen en esta publicación, quienes han hecho el esfuerzo de convertir sus reflexiones orales en coherentes capítulos por escrito o bien han realizado, a propósito, otras interesantes aportaciones.

Coincido con muchos ciudadanos en el deseo de que los efectos socioeconómicos de esta crisis se vayan mitigándose, pero también con otros tantos de que el modelo económico de acelerada transformación del suelo y de dependencia de la construcción es inasumible para nuestra economía y territorio. Por tanto, es el

momento de aprovechar el parón de la construcción para apostar por la planificación, en cualquiera de sus escalas, desde la subregional, con la ordenación territorial, a la de los planes parciales o planeamiento de desarrollo. Es tiempo también para la reflexión hacia qué urbanismo y arquitectura queremos alcanzar y que sean viable económicamente, sostenible medioambientalmente, equilibrado territorialmente y legal normativamente.

Por tanto, esta publicación, como se decía, no es un manual clásico pero sí una oportunidad: una apuesta en unas 400 páginas por la reflexión sobre estos elementos multidisciplinares que influyen en el urbanismo, en el territorio y en nuestras vidas, presentes y futuras.

Dr. José M. Jurado Almonte

Coordinador de la edición:

*“Ordenación del Territorio y Urbanismo.
Conflictos y Oportunidades”*



CAPÍTULOS DE INVESTIGACIÓN

2. Urbanización reciente y cambios paisajísticos en España. Por una *Nueva Cultura del Territorio* y un urbanismo renovado

Rafael Mata Olmo
Universidad Autónoma de Madrid
rafael.mata@uam.es

1. El auge inmobiliario del decenio 1997-2007, un fenómeno económico de importantes consecuencias territoriales

Hace algunos años, con motivo de la lección inaugural del curso académico 2007-2008, que tuve el honor de impartir en la Universidad Autónoma de Madrid, me ocupé ya de la relación entre el auge inmobiliario del decenio 1997-2007 y su repercusión en los cambios de los usos del suelo en España, en un texto al que deben mucho estas páginas.

Pocas semanas antes, a fines de agosto de 2007, había estallado en Estados Unidos el asunto de las *subprime*, pórtico de una profunda crisis global, de claras raíces financieras, en un contexto “neoconservador” de desregulación generalizada del sector del crédito o de lo que algunos denominaron, eufemísticamente, modernización del sistema financiero mundial.

Por más que se demorara su reconocimiento y la adopción de medidas para hacerle frente, la crisis “llegó” a España –mejor sería decir, se hizo patente, pues el virus estaba inoculado desde bastantes años atrás- con una intensidad y continuidad desconocidas. Era lógico que así fuera, cuando casi el 60 por 100 de los recursos financieros privados estaban a fines de 2006 “empeñados” en el sector inmobiliario (promoción, construcción y adquisición de viviendas), a costa de un colosal endeudamiento de las propias entidades financieras y de las familias, y cuando más de la mitad del trabajo generado en esa “década prodigiosa” procedía del sector de la construcción.

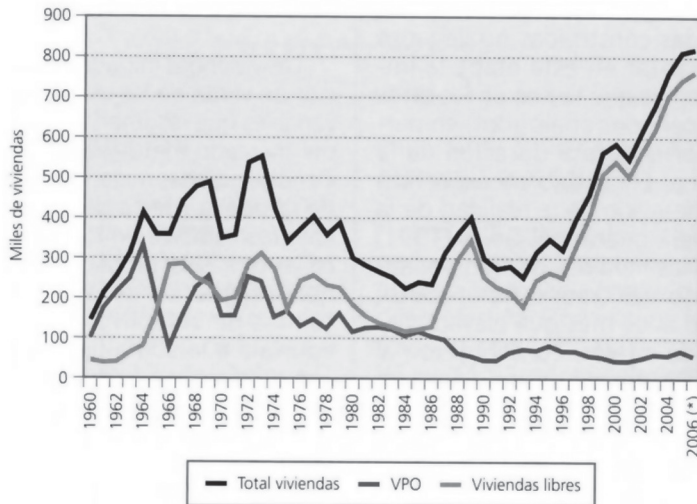
Está siendo de tal magnitud la crisis y tan aguda su percepción, que pareciera que los “buenos” años del crecimiento sostenido del PIB -por encima del 3,5% anual- corresponden a un tiempo lejano, cuando apenas ha transcurrido un trienio. Sin embargo, en un periodo relativamente corto como ése la profundidad de la recesión ha sido capaz de invertir el signo de unas arcas públicas saneadas, de generar más paro que todo el empleo creado en diez años y, lo más grave en el último año, de desenmascarar la deuda insostenible de muchas entidades financieras privadas, impulsoras e implicadas en el *boom*, que han acudido una vez más, en Europa y en España, a la protección del Estado.

En ese contexto, estas páginas pretenden ser una crónica de algunas de las implicaciones territoriales y urbanas de esa etapa, y también una reflexión de cómo abordar, desde las políticas públicas, el futuro del territorio con objeto de gestionar con prudencia y reversibilidad la herencia especulativa de unos años en los que, además de lo edificado, quedan otras muchas huellas, menos visibles, de suelos urbanizados sin ocupar, y de terrenos clasificados por el planeamiento municipal como urbanos y urbanizables.

Se trata este asunto con plena conciencia de que el modo de utilizar el territorio, y concretamente de urbanizarlo, está estrechamente ligado al modo de gestionar los recursos naturales y culturales, a los patrones de movilidad y consumo energético, y, en última instancia, a la calidad de vida de las personas. Se lo aborda también sabiendo que en la *cupiditas aedificatoria* de aquel decenio anidó la corrupción con una fuerza y sofisticación deplorables, pero subrayando que fue mucho lo que se hizo dentro de la legalidad y de que la cuestión que debe mover a reflexión y a un cambio de modelo no son las irregularidades y los delitos urbanísticos –siendo esto muy grave–, sino las bases y circunstancias que condujeron a tal situación.

El periodo de auge inmobiliario que se inicia en España a fines de 1997 y se prolonga hasta 2007 destaca, con relación a los otros dos habidos en la segunda mitad del siglo XX, por su duración, por el volumen de obra y de espacio construidos y, a la vez, por la intensidad del aumento de los precios de la vivienda. En muchos lugares, el decenio supuso el mayor incremento de espacio urbanizado de toda la historia.

Figura 1. Viviendas: proyectos visados por los Colegios de Arquitectos (1960-2006)



Fuente: CSCAE, elaboración de RODRÍGUEZ LÓPEZ, 2006: 78.

A toro pasado, hay acuerdo entre los analistas económicos en el diagnóstico de las causas desencadenantes de la inmensa burbuja inmobiliaria y de las consecuencias de su rápida explosión. Resulta llamativo, no obstante, para los que no somos economistas de profesión, pero acudimos a la economía buscando explicaciones razonables para hechos de alto significado social y espacial, que muy poco antes del estallido de la burbuja se expresaran opiniones encontradas de expertos afirmando o negando su existencia. En el número 109 de *Papeles de Economía Española*, de 2006, dedicado monográficamente a la vivienda, se podía leer apenas un año antes de la crisis que “la teoría financiera soporta de momento razonablemente los actuales precios de los inmuebles, a pesar de la creencia generalizada de que dichos precios están desorbitados y de que estamos a las puertas de un gran *crack* inmobiliario” (LAMOTHE y LUNA, 2006: 153); frente a ello, en otro lugar de la misma publicación se afirmaba que “la conjunción de una opinión generalizada de sobrevaloración de los activos financieros con una expectativa de revalorización futura muy elevada, junto con otros indicios, justifica la creencia en la existencia de una burbuja inmobiliaria” (GRACÍA-MONTALVO, 2006: 44). Sorprende, en

todo caso, que en la explicación económica de este último auge inmobiliario, la dimensión territorial estuviera prácticamente ausente, pese a que la producción de viviendas descansa en la urbanización del suelo, con todo lo que eso implica ambiental y territorialmente, y cuando el mercado de la vivienda es esencialmente local y comarcal (VINUESA ANGULO, 2005: 253).

No hay duda de que en la base del prolongado episodio de auge inmobiliario de 1997-2007 subyace una extraordinaria fortaleza de la demanda. Junto al aumento de la actividad económica de la década y a sus efectos positivos sobre la renta y el número de asalariados, dos fueron los principales animadores de la demanda: por un lado, el denominado “factor demográfico” (en ocasiones magnificado de modo interesado) y, por otro, el “factor financiero”, sobre todo, la reducción global de los tipos de interés, junto a la liberalización y descontrol del sector del crédito, con productos hipotecarios cada vez más asequibles a amplias capas de población.

Aunque la situación demográfica del periodo está ciertamente lejos del *boom* de los años sesenta y primeros setenta del siglo XX, la incorporación de nuevos hogares solicitantes de vivienda a lo largo de la última etapa de auge –incluida la procedente de la población inmigrante–, y la propia modificación de la composición de los mismos, con un aumento significativo de los monoparentales y de los unipersonales, permite explicar una fracción significativa de la demanda de esos años. Como significativo es también el hecho de que la prolongada caída del empleo de los tres últimos años haya afectado fuertemente al ritmo de creación hogares, que han pasado de 442.500 de 2008 a 131.300 en 2010, redundando en las dificultades para dar salida al abundante *stock* de viviendas disponibles (RODRIGUEZ LÓPEZ, 2011).

A la solicitud de vivienda principal vinculada a la dinámica demográfica, se sumó la de segunda residencia, de peso creciente en la sociedad española por la mejora de la situación económica de las familias y por las muy favorables condiciones de financiación de aquellos años, así como la adquisición de viviendas destinadas a residencia secundaria o permanente de extranjeros procedentes de países de la Europa desarrollada, de los llamados “inmigrantes climáticos”.

Por otra parte, la creciente laxitud de los bancos e intermediarios financieros en la concesión de préstamos hipotecarios, en un contexto altamente competitivo y de muy fuerte demanda, supuso, entre otras cosas, el paulatino aumento de la relación préstamo/valor y la entrada en el mercado de compradores con perfiles de alto riesgo o menor grado de solvencia. La significativa cuota de estos créditos de muy baja garantía en EEUU (por encima del 5%) provocó, con la subida de los tipos de interés, las suspensiones de pagos de importantes entidades *subprime* y los episodios de pánico bursátil de fines de verano de 2007, un pequeño adelanto de lo que habría de llegar meses después. Pero también, esas mismas circunstancias de relajación permitieron que los compradores finales pudieran hacer frente a los precios alcanzados por las viviendas tras pasar por las manos de varios intermediarios inmobiliarios, potenciando el componente especulativo del proceso y favoreciendo su dimensión de burbuja.

Junto a los denominados componentes fundamentales que han intervenido en la explicación del auge inmobiliario y en el fuerte aumento de los precios (crecimiento demográfico, tipos de interés, costes de la construcción, mercado laboral, etc.), se ha podido medir también el papel desempeñado por las altas expectativas de revalorización del activo de los compradores de viviendas, un aspecto determinante de la burbuja inmobiliaria. Fue el objetivo de un interesante trabajo llevado a cabo en 2005 por el profesor García-Moltalvo a través de encuestas¹, un método del que desconfían algunos economistas, pero que a mi juicio arroja resultados esclarecedores en la línea de las nuevas teorías del *behavioral economics*.

¹ La fuente de información es una encuesta a 1.509 compradores de vivienda en los últimos cinco años así como a personas contactadas que señalan que pensaban comprar una vivienda durante 2005. Los resultados obtenidos son muy clarificadores y aportan algunas informaciones que no pueden obtenerse a través de estadísticas. La mayoría de los entrevistados en las ciudades de la muestra son compradores de una primera vivienda (63%) que es usada (52,3%). La edad mediana de los compradores de primera vivienda es de 34 años. La mayoría de los inmuebles adquiridos tienen como finalidad ser la vivienda principal (82,5%), si bien un 10,7% son segundas residencias.

Es muy significativo que para el 65% de los entrevistados la elevada rentabilidad de los activos inmobiliarios fuera un motivo importante o, al menos, tenido en cuenta en la compra de viviendas; una actitud que se corresponde con la importancia concedida a los precios esperados en el futuro como motivación para la compra, hasta el punto de que muchos compradores se sintieron “forzados” a adquirir una vivienda ante la posibilidad de que el incremento de precios futuro les impidiera hacerlo y pensando en las ganancias que les proporcionaría como inversión. En este sentido, la población encuestada fue muy optimista en general al considerar que la vivienda se revalorizaría anualmente, de media, más del 20% en los próximos 10 años (sobre los precios de 2001-2005). Estos comportamientos, tan extendidos socialmente, favorecidos por las circunstancias económicas y por determinadas políticas fiscales, y alentados irresponsablemente –delictivamente en sonados casos– por el sector financiero, generaron una auténtica “fiebre del oro”.

La amplitud y aparente solvencia de la demanda se vio correspondida por una oferta de viviendas cuantiosa y relativamente ágil, muy por encima de la demanda potencial demográfica, lo que no estuvo reñido con un incremento notable de los precios, de casi un 190% entre 1997 y 2006, y con la existencia de una demanda insatisfecha de primera vivienda difícil de precisar, pero en todo caso, importante.



Figura 2. Fuente: Visados de aparejadores. Viviendas iniciadas y terminadas. Serie anual, 1992-2009.

Se pasó así de la producción de alrededor de 200.000 viviendas libres y 60.000 protegidas iniciadas en 1995, a más de 800.000 en 2006, con la ridícula cifra de unas 40.000 protegidas.

¡Qué cifras tan alejadas de las actuales! Incluso el moderado aumento de la demanda de vivienda en 2010, con un leve incremento de las ventas en dicho ejercicio, en el que persistieron los descensos en los precios, apenas ha reducido el enorme *stock* de viviendas de nueva construcción no vendidas, una parte importante en manos de las entidades de crédito que financiaron su construcción. En ese contexto de debilidad de demanda, de amplios volúmenes de viviendas nuevas no vendidas y de descensos insuficientes de los precios de venta, el ajuste del mercado de vivienda ha vuelto a descansar en 2010, como señala Julio Rodríguez, sobre la nueva oferta. En dicho ejercicio retrocedieron las viviendas iniciadas en un -17,3% (enero-noviembre), situándose en el entorno de las 95.000 (110.800 en 2009). Las viviendas terminadas han descendido en dicho año en un 34,5% sobre el año precedente. Esta última evolución refleja la fuerte caída de las iniciadas hace dos años y la realidad de abundantes promociones de viviendas cuya construcción se ha visto interrumpida antes del final de las obras (RODRIGUEZ LÓPEZ, 2011).

Pese al extraordinario volumen de viviendas puesto en el mercado en la década 1997-2007, el fuerte aumento de los precios se atribuyó por parte de determinados analistas y mayoritariamente por el sector de la promoción inmobiliaria –con amplio eco político- a la supuesta escasez de suelo apto para urbanizar. Sin embargo, numerosas evidencias contradicen esa hipótesis, entre ellas la propia cuantía de viviendas construidas hasta 2007 y las que podrían haberse edificado en el suelo ya clasificado como urbanizable. No hay que olvidar que la norma básica del Estado reguladora de la materia hasta julio de aquel año, la Ley 6/1998, del Régimen del Suelo y Valoraciones, se promulgó justamente con el principal objetivo de “(...) facilitar el aumento de la oferta de suelo, posibilitando que todo el suelo que todavía no ha sido incorporado al proceso urbano, en el que no concurren razones para su preservación, pueda considerarse susceptible de ser urbanizado”. En contra de la tradición urbanística precedente, la norma de 1998 estableció “la presunción general favorable a la

transformación urbanística del suelo, es decir, a su clasificación como urbanizable” (art. 10). Según este precepto fundamental, el planeamiento urbanístico debía justificar no las razones, cuantía y ubicación del suelo urbano y urbanizable necesarios según las perspectivas de crecimiento del municipio, sino el suelo merecedor de preservación. El resto podía considerarse urbanizable.

Lo realmente grave es que, hasta la aprobación de la Ley 8/2007, este procedimiento se trasladó a la regulación legal de la valoración del suelo vigente en el momento de la planificación urbanística. Así, el valor de un *terreno rústico* que, *por razones de interés general*, se reclasificaba por el Plan General como *suelo urbanizable* para el *necesario* desarrollo de la ciudad, adquiría a partir del momento de la reclasificación el valor legal residual, es decir, el valor especulativo máximo en el estricto sentido de la palabra y ello sin que los propietarios hubieran invertido o arriesgado nada en el proceso. Se han señalado incrementos medios de valor, en el periodo citado, que multiplicaron por 40 el precio del rústico original, y en casos extremos, como en algunas áreas de Madrid, hasta por 500.

Esa sobrevaloración especulativa de los suelos urbanizables, unida a la de las propias viviendas, endeudó hasta niveles insostenibles a miles de familias, pero también fue la garantía hipotecaria ofrecida a las propias entidades financieras por los compradores, y la que aquellas utilizaron a su vez para endeudarse en el mercado internacional del crédito y adecentar sus balances. Una burbuja de proporciones colosales estaba servida, sobre todo en un país del perfil económico de España, como también las muy duras y prolongadas consecuencias de su estallido en la crisis de una economía altamente especializada en el sector de la construcción.

El colapso de la *burbuja especulativa*, unido al fin de la financiación del ciclo alcista inmobiliario, terminó extenuando el ahorro de los hogares y acabó muriendo por estrangulamiento financiero al fallar la liquidez internacional tan inusualmente barata y abundante que lo había venido alimentando, dejando por doquier un patrimonio inmobiliario sobredimensionado, infrautilizado y, en muchos casos, de una calidad urbana discutible.

2. Más allá de la corrupción. Implicaciones ambientales y territoriales del auge inmobiliario

La vigorosa oferta edificatoria del último periodo de auge inmobiliario, con un fuerte componente especulativo de muy graves consecuencias económicas, ha generado, además, cambios muy importantes en la *ocupación del suelo*, comprometiendo a medio y largo plazo el uso del territorio y de los recursos naturales. Este hecho quedó ya de manifiesto a través de la información del proyecto CORINE (*Coordination of Information on the Environment*) Land Cover (CLC) para el periodo comprendido entre 1987/88-2000, tratada por el IGN, y analizada y difundida por el Observatorio de la Sostenibilidad en España (OSE, 2006) (www.sostenibilidad-es.org). En marzo de 2010 se publicaron los primeros datos de los cambios entre el año 2000 y el 2005, elaborados también por el IGN y que constatan la ampliación e intensificación del proceso.

En la primera etapa, de 1987-2000, el conjunto de terrenos que CLC denomina “suelos artificiales” es el que experimentó un crecimiento más elevado en España, tanto en términos absolutos como relativos, con casi 240.000 ha (de unas 800.000 ha en 1987 a 1.054.315,7 ha en 2000), lo que supuso un cambio neto positivo del 29,5%, muy superior a la media de 5,4% de los 23 países europeos CLC y de 13,5 % de la UE. Los cálculos para 2005 elevan ese porcentaje a casi un 40%, lo que implica que en apenas dos decenios se habría generado más de la tercera parte de todo el suelo urbano existente.

Del crecimiento de las zonas urbanas, lo más llamativo, junto a la extensión, es la dispersión de baja densidad del proceso edificatorio. Los tejidos “laxos” y las “urbanizaciones exentas y/o ajardinadas” representaron entre 1987 y 2000 el 85% de los nuevos espacios urbanizados. Un trabajo recientemente publicado sobre los datos de 2000-2005 confirma esa tendencia, hasta el punto de que la ciudad dispersa habría crecido tres veces más que la concentrada (PRIETO, CAMPILLO y DÍAZ, 2011).

A su vez, estas nuevas formas y escalas de producción del espacio urbano han estado estrechamente ligadas al aumento realmente extraordinario que han experimentado los terrenos ocupados

por las infraestructuras de transporte, triplicándose sólo en el quinquenio 2000-2005 las muy importantes cifras de 1987-2000. De las casi 58.000 ha. de ese último periodo, algo más de 54.000 correspondieron a carreteras. Sin perjuicio del positivo papel de determinados proyectos en la integración territorial de áreas marginales, es muy significativo que una fracción importante de dicho aumento (más del 35 %) se haya producido en el reducido espacio de las 20 mayores aglomeraciones urbanas de España, es decir, en apenas un 0,6 % del territorio. El hecho responde, en parte, al peso demográfico y funcional de dichas áreas, pero también al “éxito” del modelo de urbanización dispersa y de bajas densidades residenciales, con marcada segregación de actividades, dependiente inevitablemente del vehículo privado. Es en este aspecto en el que la evolución del modelo territorial presenta una relación estrecha y negativa con la emisión de gases de efecto invernadero y en el decisivo papel de la ciudad dispersa en el calentamiento global.

Lo preocupante, además de la intensidad y de la alta capacidad fragmentadora y segregadora del fenómeno, es que las bases del modelo han venido operando en todos los contextos territoriales: en las áreas metropolitanas y en los espacios de aglomeración urbana, donde el fenómeno tiene ya precedentes, pero también, en las ciudades medias y en las pequeñas, incluso en cabeceras rurales y en pequeños pueblos alejados teóricamente de los procesos de “metropolización”. El modelo se ha ampliado al mismo tiempo, con una nueva retórica de calidad y de integración en la naturaleza en muchos casos inexistente, a los espacios costeros aún no ocupados y, de faltar éstos, a sus traseras serranas, hasta límites a veces inverosímiles. Con características peculiares, pero con ingredientes claros de especulación y de despilfarro de patrimonio natural y cultural, la urbanización ha colonizado igualmente la montaña; no ya la montaña metropolitana, o la trasformada por los deportes de invierno en los años 70, sino una montaña –unas montañas- más lejanas y recónditas, síntesis de naturaleza y de cultura rural expresada en multitud de paisajes, y en las que los procesos de urbanización difusos, tienen consecuencias tan graves como irreparables. Detengámonos algo más en algunos de estos escenarios territoriales.

Áreas metropolitanas y de aglomeración urbana: los casos de Madrid y Murcia

Diversos trabajos sobre cambios territoriales y paisaje a escalas local y subregional nos han permitido documentar el proceso con cierta precisión. Para las áreas metropolitanas y de aglomeración urbana son expresivos, como meros ejemplos, los de la región madrileña o los de la aglomeración de Murcia y su Huerta.

En el caso de *Madrid* (LOPEZ DE LUCIO, 2004; NAREDO y GARCÍA ZALDÍVAR (2008); MATA y otros, 2009), su liderazgo económico y determinados factores demográficos endógenos y exógenos (LEAL, 2006), unidos a las circunstancias generales del auge inmobiliario, explican la existencia de una demanda capaz de absorber la elevada cuantía de viviendas construidas, que en el año punta llega a 75.000, sin que por eso cesaran de aumentar los precios, claramente por encima de la media española. Al aumento extraordinario de la superficie edificada (en términos relativos sólo superada por la Comunidad Valenciana y la Región de Murcia, pese al elevado punto de partida de la CAM), con densidades medias y bajas (casi el 87 % de los nuevos suelos edificadas lo son por urbanización laxa y ajardinada), se suma una clasificación masiva de suelo, sobre todo en los municipios de la corona exterior metropolitana, a pesar de que, según datos obtenidos de la propia Comunidad para el periodo 2001-comienzos de 2005, existía entonces un *stock* de suelo vacante ya clasificado con importante capacidad de acogida de futuros desarrollos (para en torno a 580.000 nuevas viviendas a fines de 2004). La región madrileña –y no sólo ella- ilustra bien que el problema no residía tanto en la escasez de suelo disponible, sino en el sistema legal de valoraciones y en el modo en el que han venido especulando los titulares de su propiedad.

Este modelo dominante de baja densidad y moderada dispersión explica, en buena medida, la insuficiencia de los importantes esfuerzos para alcanzar un sistema de movilidad sostenible, con protagonismo del transporte público. Los resultados de la última encuesta de movilidad doméstica disponible, correspondiente a 2004 y analizada por el Centro de Investigación del Transporte de la UPM, han constatado un cambio claro de tendencia; el transporte público, que estaba resistiendo bien la competencia del vehículo

privado, se ha visto por primera vez superado en número de viajes mecanizados por los realizados en coche (MONZÓN y DE LA HOZ, 2009).



Figura 3. Patrón de crecimiento residencial metropolitano de baja densidad (Noroeste de Madrid)

El caso de la *aglomeración urbana de Murcia* (comarca del Área Metropolitana de Murcia para el Gobierno de la Región), que integra dentro de su territorio uno de los paisajes de huerta más representativos y valiosos² –y más apreciado socialmente- del Mediterráneo occidental, constituye a otra escala y en un contexto geográfico -natural y cultural- muy distinto al madrileño, otro ejemplo de fuerte urbanización del territorio en los últimos años y de desmesuradas clasificaciones municipales de suelo urbanizable. Interesa particularmente el área murciana porque en esta ocasión, a diferencia del caso de Madrid, el proceso edificatorio se produce a costa de un consumo cuantioso de espacio huertano de elevada calidad agrológica, y de alto significado cultural y paisajístico, hasta el punto de que el área urbana de Murcia ocupa en términos relativos el primer puesto de la relación de grandes áreas urbanas españolas, con un 78,51% (un 6% de media anual entre 1987 y 2000), en lo que a *artificialización* del espacio respecta.

² El paisaje de la Huerta de Murcia es uno de los ejemplos de la tipología paisajística que contiene el Atlas de los Paisajes de España (MATA OLMO y SANZ HERRÁIZ, 2003: 568-569).

Hemos tenido ocasión de constatar que tal proceso se produce simultáneamente por dos vías: por un lado, a través de la densificación de un diseminado residencial, con diferentes patrones morfológicos y en relación con los caminos rurales, que transforma radicalmente el sistema tradicional de habitación de la Huerta y responde, en general, a una crónica indisciplina urbanística³; por otro, mediante importantes paquetes de suelo clasificados por los municipios de la comarca, bastante respetuosos hasta ahora con el espacio huertano, pero que, a la vista de lo ocurrido en los últimos años y del estudio realizado por el Colegio de Geógrafos para el Ministerio de Medio Ambiente sobre la cuenca del Segura (MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE, 2007), parecen haber optado por el final de la huerta a tenor de las muy amplias clasificaciones de suelo urbanizable; sobre todo porque, en este caso –y en otros similares de huertas y vegas periurbanas–, se dilapida suelo agrícola de extraordinaria calidad, patrimonio cultural y un componente paisajístico de interés ambiental (más allá del meramente productivo) para una aglomeración en progresivo estado de saturación.



Figura 4. Expansión urbana de la Huerta de Murcia

³ Se trata de una forma de urbanización que por su escala (parcela agrícola) y dispersión no puede ser contabilizada por el sistema Corine Land Cover. La información procede de nuestro estudio de paisaje citado en la bibliografía (REGIÓN DE MURCIA, 2002).

El auge inmobiliario en la costa. Patrones territoriales

En la *costa* se han constatado tres procesos paralelos y claramente insostenibles: por un lado la consolidación y saturación de los espacios turísticos tradicionales, superándose ya en 2000 el 50% y casi el 65% en 2005 de urbanización en el primer kilómetro de costa en provincias como Málaga, Alicante o Barcelona; en segundo lugar, la traslación del modelo a tramos del litoral, tanto peninsular como insular, hasta ahora escasamente urbanizados, con patrones de ocupación de menor densidad, pero con elevada capacidad de consumo de suelo y de otros recursos, como el agua (los crecimientos de Huelva, Murcia o Almería son buenos ejemplo); y, por último, la creciente y veloz colonización edificatoria de una segunda franja litoral, especialmente en áreas saturadas, en las que a la pérdida de patrimonio natural y de paisaje, se suma un incremento de los riesgos naturales, concretamente del de erosión, muy agudo ya en las sierras mediterráneas, el de inundación –sobre todo el que se traslada a las tierras bajas-, y el de incendio; pero también, agudas dificultades por parte de los ayuntamientos para hacer frente a la demanda de infraestructuras y servicios que este nuevo y complicado diseminado territorial genera.



*Figuras 5 y 6. Ocupación y saturación de espacios turísticos maduros
La Manga del Mar Menor a mediados del s. XX
(La Manga del Mar Menor en 2002)*



Figuras 7. Traslación del modelo litoral, con más bajas densidades y elevada ocupación del suelo a tramos libres de la primera línea de costa Desembocadura del río Antas. Costa de Mojácar a Vera, Almería



Figuras 8. Ocupación del interior litoral y el piedemonte serrano en la Costa del Sol, entre Marbella y Benahavís

Estos procesos de ocupación presentan, además, dos rasgos preocupantes para la sostenibilidad ambiental y económica del modelo turístico: por una parte, un claro predominio de la oferta de viviendas turísticas (frente a la hotelera), con elevados consumos de suelo y crecientes demandas de agua; por otra, la gran dimensión de las iniciativas edificatorias, en buena medida derivadas de la importante presencia en el sector de grandes promotores y entidades bancarias, y de las fórmulas urbanísticas de gestión de las mismas. Las consecuencias de este voraz proceso de edificación del litoral no sólo están preocupando ambientalmente, por la dilapidación de patrimonio y paisaje que implican, y por la superación de la *capacidad de carga* de muchos territorios turísticos, sino que han comenzado a preocupar también económicamente, en la medida en que una oferta turística basada en espacios crecientemente congestionados cuenta con mayores limitaciones para competir en un mercado tan dinámico y abierto como el turístico, en el que cada vez se valora más no sólo la calidad del “producto”, sino la del “espacio turístico”. En esa línea se mueve el revelador estudio de EXCELTUR, difundido en 2005, valorando muy críticamente las elevadas densidades (por encima de 15.000 plazas por km²) de numerosos destinos turísticos del Mediterráneo y las islas, y la cuantía del suelo ya clasificado para urbanizar, con capacidad para pasar de los 14 millones de personas actuales a más de 40, y aumentos proporcionalmente aún mayores de consumo de agua y energía, y de generación de residuos.

Iniciativas altamente especulativas y numerosos casos de corrupción han acompañado, como es bien sabido, al desmesurado proceso de construcción del litoral español en los últimos tiempos, con quebranto para el territorio y sus recursos, y descrédito para la democracia. Pero desde la perspectiva territorial que inspira estas páginas, los casos de corrupción no son más que la faz delictiva de otras muchas iniciativas que, dentro de la legalidad o en el borde de la misma, han definido en los últimos años un modo muy extendido de hacer las cosas. El caso del hotel de la playa del Algarrobo (Almería), en el Parque Natural del Cabo de Gata, de amplio eco mediático, sobre todo tras la iniciativa de *Greenpeace* denunciando su ilegalidad, finalmente reconocida en los tribunales, palidece ante numerosos proyectos, dentro de la ley, e incluso auspiciados en algún caso por gobiernos no sólo municipales,

sino también regionales. Así ocurre en Playa Macenas, contigua al Parque Natural, aunque fuera de sus sacralizados límites; o en la no muy lejana Marina de Cope, un caso interesante por la naturaleza singular y las dimensiones del proyecto, y porque su emplazamiento coincide *grosso modo* con un área desprotegida por la Ley del Suelo de 2001 de la Región de Murcia (VERA, F. y ESPEJO, C., 2006). No faltan en muchos de estas operaciones alegatos a la sostenibilidad del *proyecto*, a lo ecológico de sus espacios libres, a su autosuficiencia hídrica y hasta energética. Pero todo ello sin una consideración del alcance territorial de tales iniciativas, más allá de las del crecimiento a corto plazo, y con un discurso en el que el proyecto suplanta al territorio, pese a que sólo ya la escala de los mismos los hace –siguiendo al conocido arquitecto holandés Rem Koolhaas– más territoriales que arquitectónicos.

La especulación inmobiliaria llega también a la montaña recóndita

El auge inmobiliario de los últimos años ha llegado también a *áreas rurales y de montaña* que por su difícil acceso o lejanía de las grandes ciudades habían quedado hasta ahora fuera de los circuitos de la urbanización. Se trata de un proceso que merece atención y análisis porque, bien encauzado, puede constituir, como ocurre ya en algunas comarcas españolas y en numerosas europeas, un factor de diversificación económica y de mantenimiento vivo del patrimonio paisajístico y territorial; en tanto que sometido a iniciativas puramente especulativas y sin criterios de ordenación, como las que empiezan a menudear, provoca la pérdida rápida e irreversible de una naturaleza siempre valiosa, y el deterioro del paisaje, recurso importante para el desarrollo territorial de unos espacios –en especial los de la montaña media ibérica– que difícilmente pueden vivir ya, como antaño, de las actividades agropecuarias tradicionales. Nos hemos ocupado de este asunto en dos estudios recientes en la montaña de Cantabria, uno en el valle del Nansa MEER LECHA-MARZO, 2010; MATA OLMO, 2010).

En este última comarca, emblemático paisaje de la región cántabra, la crisis del sistema pecuario tradicional (DELGADO VIÑAS, 2003). y el avanzado abandono de miles de *cabañas*, está propiciando en los últimos tiempos una importante demanda de segunda

residencia sobre dichas edificaciones, que pretenden trasladar a un espacio de montaña, la accesibilidad, los equipamientos y los servicios de tipologías residenciales propias de medios urbanos. Una nueva red de caminos, tan densa y anárquica como la propia dispersión del caserío, y la frecuente alteración de los patrones de la arquitectura tradicional, está poniendo en grave riesgo el valor y la personalidad del patrimonio pasiego, y generando además graves problemas ambientales (incremento de la erosión, destrucción de valiosos elementos lineales de vegetación natural, etc.), que comprometen el potencial de desarrollo endógeno que un paisaje convenientemente gestionado supone.



Figuras 9 y 10. Construcción residencial difusa y nuevos caminos en paisaje de montaña. Montes de Pas (Cantabria).

Fuente: Foto J. Carral y R. Mata

3. Por una nueva cultura del territorio y un urbanismo renovado en beneficio de la comunidad. Oportunidades y retos ante la crisis

La preocupante evolución de los usos del suelo presentada hasta aquí, en especial la derivada de los procesos de urbanización masiva, dispersa y sobre terrenos no siempre adecuados, inspiró el *Manifiesto “Por una nueva cultura del territorio”* (MNCT), que en mayo de 2006, en los momentos álgidos del *boom* y cuando parecía que “todo iba bien”, lanzamos un grupo de académicos y profesionales de distintos campos disciplinares sobre urbanismo, territorio y el medio ambiente.

Ciertamente las razones que en ese momento movieron a la redacción del manifiesto fueron la insostenibilidad ambiental y territorial del proceso urbanizador en muchas zonas de España. Pero el MNCT denunciaba también “consecuencias perniciosas para la calidad de vida de los ciudadanos –de las que eran expresión palmaria las dificultades de acceso a la vivienda, el incremento de la movilidad obligada y el aumento de los costes de los servicios–, y el hecho de que el modelo podía “comportar efectos preocupantes para el mismo equilibrio del sistema financiero y la actividad económica”. Más adelante y en esa misma línea se decía: “Es imprescindible que la sociedad española tome conciencia de que, de persistir, el mal uso y desgobierno del territorio acarreará, tras una corta etapa de grandes beneficios privados, largos periodos de onerosos costes ambientales, económicos y sociales”. Desgraciadamente, la realidad vendría a demostrar apenas dos años más tarde que lo que resulta insostenible ambientalmente lo es también social y económicamente.

La gestión prudente del territorio debe convertirse en el elemento central de un nuevo debate ciudadano, un debate democrático con participación de todos los actores implicados, especialmente de aquellos que menos capacidad tienen para hacer oír su voz. Este es el principal argumento del Manifiesto. La creciente capacidad técnica para transformar la naturaleza y los espacios de vida, el rápido aumento de la población y de los niveles de consumo deben ir acompañados de prudencia en el uso y la gestión de los recursos disponibles y de respeto a los valores patrimoniales,

tanto naturales como culturales, que el territorio alberga. “Sólo así –señala el Manifiesto- será posible mantener y mejorar el nivel de bienestar, el aprovechamiento de las grandes potencialidades de que goza nuestro territorio, y evitar que las generaciones venideras reciban una España desfigurada, plagada de riesgos y repleta de exasperaciones cotidianas, de desequilibrios territoriales, de procesos segregadores y de deterioro irreversible de elementos culturales, simbólicos y patrimoniales”.

Urge pues poner las bases de una nueva cultura del territorio que impregne la legislación estatal y autonómica, que oriente la práctica de los ayuntamientos y del conjunto de las administraciones, que corrija en beneficio de la colectividad las disfunciones del mercado y los excesos privados, y que haga prevalecer los valores de la sostenibilidad ambiental, la eficiencia funcional y la equidad social. Esta nueva cultura del territorio debe estar sustentada, a juicio de los redactores del manifiesto, en una serie de principios, criterios y prioridades, articulados en torno a diez puntos básicos. Los cuatro primeros se refieren al territorio: a su carácter de bien no renovable, limitado y estratégico, base material de las actividades humanas, cargado al mismo tiempo de cultura y de identidad; a su naturaleza compleja y frágil, y a la precaución con la que es preciso abordar las grandes iniciativas de transformación por sus múltiples repercusiones sobre el conjunto del sistema territorial; a la abundancia de valores ecológicos, culturales y paisajísticos que el territorio alberga y que no pueden ni deben reducirse al mero precio del suelo; y, por último, a los positivos efectos ambientales, sociales y también económicos de una adecuada gestión urbanística del territorio.

Los puntos centrales del manifiesto constituyen, en un contexto muy propenso a la desregulación, un alegato por una planificación territorial y urbanística profundamente renovada como instrumento para la actuación de los poderes públicos en las distintas escalas de gobierno del territorio. En ese sentido, el planeamiento municipal como escala básica de la práctica urbanística no debe reducirse sólo a impulsar procesos de expansión urbana, sino que ha de recuperar la noble y fundamental tarea de atribuir valores positivos a todas y a cada una de las partes del territorio municipal. El suelo rústico no debe ser considerado como un espacio residual, pendiente

siempre de urbanización. Su salvaguarda resulta imprescindible por razones ambientales, productivas y paisajísticas, incluso en los contextos espaciales de las mayores ciudades y aglomeraciones urbanas.

Pero en un territorio crecientemente integrado el *planeamiento municipal* no puede hacer frente por sí solo a las dinámicas de transformación del espacio. Es necesario disponer de una *ordenación de “escala territorial”* que coordine y vincule al planeamiento municipal, en pos de un modelo de urbanización basado en el ahorro del consumo de suelo, la integración de usos y la cohesión social. Sobre las Comunidades Autónomas recae la gran responsabilidad de demostrar una mayor voluntad política de ordenar su territorio, incrementando su capacidad administrativa y técnica no sólo para realizar planes, sino para garantizar su ejecución y gestión.

Por último, el gobierno central y las Cortes Generales del Estado no pueden dejar de considerar el territorio como parte de sus responsabilidades, pese a que según el ordenamiento constitucional es a las comunidades autónomas y a los ayuntamientos a los que principalmente compete la ordenación territorial y urbanística. En ese sentido el manifiesto aboga por un marco normativo que supere la presunción de urbanizable para el suelo rústico (fuera del especialmente protegido) –aspecto en buena medida recogido en la Ley de Suelo estatal de 2007- y establezca un régimen de valoraciones coherente con la situación básica del suelo, de lo que se ha hecho eco la reforma recién aprobada. Asimismo, el manifiesto llama la atención sobre las responsabilidades territoriales de la administración central del Estado en la planificación y diseño de grandes infraestructuras, y en el cumplimiento de los compromisos derivados de los tratados internacionales en materia ambiental y de ordenación del territorio. Sobre el gobierno central recae, finalmente, la responsabilidad de revisar y proponer un nuevo modelo de financiación municipal que responda a los principios de suficiencia financiera y adecuación de recursos a los servicios reales que los ayuntamientos deben prestar.

En última instancia, el manifiesto se dirige a las personas, a la ciudadanía, que al tiempo que reclaman el derecho a un

trato equitativo en cualquier territorio y a vivir en un ambiente saludable, tienen también el deber ético de velar por el bienestar de las generaciones venideras. Se aboga, en ese sentido, por la participación y la implicación de la población para ampliar la legitimidad de decisiones importantes para la comunidad y acercarla al mismo tiempo a la complejidad de la acción de gobierno. Qué mejor *arena* que la toma de decisiones sobre el futuro del territorio, del espacio de vida de cada comunidad, para ensayar una forma de gobernar renovada, más comunitaria y participativa.

Ahora, en un contexto de crisis y en lo que concierne al asunto crucial de la planificación territorial y urbanística, es preciso insistir, como ha destacado el recientemente difundido *Libro Blanco de la sostenibilidad en el planeamiento urbanístico español* (FARIÑA TOJO y NAREDO, J.M. 2010), en la necesidad de contar con instrumentos capaces de gestionar el patrimonio de suelo e inmuebles como *stocks* en régimen de escasez, impidiendo el desarrollo urbano indiscriminado de los mismos, que conlleva, junto a la debilidad y vulnerabilidad del sistema productivo, la destrucción de los valores naturales y constructivos preexistentes, hipotecando el futuro. La transformación del suelo para urbanización y construcción no solo debe quedar supeditada a la existencia de las necesidades o demandas inequívocas que lo justifiquen, sino también al mantenimiento de ciertas calidades del territorio y de los propios inmuebles, y al logro de formas de ordenación que los garanticen. En lo que concierne a los sistemas urbanos no cabe apelar simplemente al pretenciosamente denominado urbanismo ecológico, o a la construcción bioclimática, siendo ello necesario. El problema mayor consiste, de acuerdo con el mencionado Libro Blanco, en resolver la gestión de un patrimonio inmobiliario, en muchos casos de baja calidad, ineficientemente utilizado, y, en bastantes zonas, sobredimensionado. Ahí es donde las políticas y planes de rehabilitación, reutilización y mejora de dicho patrimonio cobran una relevancia fundamental.

La actual crisis y las particulares implicaciones financieras, inmobiliarias y de especialización constructiva de la misma en España, ofrecen una oportunidad sin precedentes para superar el dogma del crecimiento sobre el que se ha venido asentando hasta el momento el urbanismo y el negocio inmobiliario. Los cambios

iniciados a través de la legislación de suelo estatal parecen ir en esa línea, aunque la aparición en momentos de crisis de medidas anticíclicas desreguladoras como las que han aprobado recientemente diversas comunidades autónomas parecen ir en el sentido contrario (RULLÁN, 2011).

Desde el punto de vista territorial el reto principal a corto y medio plazo consiste en reorientar las grandes bolsas de suelo ya comprometido, que en muchos casos supera varias veces las del suelo construido en estos pasados años, y en reorganizar las superficies de aprovechamientos agrarios y paisajes presionados hasta ahora por potenciales expectativas de reclasificación.

La puesta en marcha de todo ello exige plantear la planificación sobre nuevas bases, no solo del conjunto del territorio de cada municipio, sino también de cada comunidad autónoma, y su inserción en estrategias y planteamientos territoriales más amplios (estatales y europeas). En ese sentido, España ha contraído un importante compromiso internacional al ratificar en noviembre de 2007 el *Convenio Europeo del Paisaje* que entró en vigor el 1º de marzo de 2008. En la presente situación de crisis es posible y necesario –como se señaló en el documento de los promotores del Manifiesto con motivo de la entrega del I Premio de la Cultura del Territorio en febrero de 2009– ver en este nuevo compromiso una buena oportunidad:

- una oportunidad para intervenir en barrios y periferias urbanas, regenerándolas y haciendo posible con ello mejores condiciones de vida en los lugares donde habitan los estratos de población más numerosos y menos favorecidos;

- una oportunidad para intervenir en los espacios agrarios y forestales, completando sus elementos y estructuras territoriales en beneficio del mantenimiento de la calidad ambiental y de la diversificación rural;

- una oportunidad para cualificar las infraestructuras públicas, poniéndolas en mayor medida al servicio del orden territorial, de la accesibilidad a todos los territorios y de su disfrute por los ciudadanos;

- una oportunidad para completar las actuaciones en los espacios protegidos por su valor patrimonial (natural y cultural), aumentando su contribución al mantenimiento de la biodiversidad

y de los rasgos propios del carácter e identidad de los distintos territorios.

En definitiva, es imprescindible que nuestros dirigentes, con el apoyo de fiscales y jueces, de funcionarios y técnicos, de los creadores de opinión –intelectuales, artistas, periodistas- y de los movimientos ciudadanos *conviertan esta crisis en una gran oportunidad*; para ello el territorio no puede ser considerado únicamente como un recurso explotable o un mero soporte, sino como el marco de vida construido entre todos, mejorando y potenciando el que recibimos de las generaciones que nos lo legaron para transmitirlo a las futuras.

4. Bibliografía

- AGE (2007): *Espacios públicos-espacios privados. Un debate sobre el territorio (XIX Congreso de Geógrafos Españoles, 2005)*. Santander, AGE-Universidad de Cantabria, 324 pp.
- BALLET SAN FELIÚ, C. (2007): “Los nuevos espacios residenciales: Estructura y paisaje”, en *Espacios públicos-espacios privados. Un debate sobre el territorio (XIX Congreso de Geógrafos Españoles, 2005)*. Santander, AGE-Universidad de Cantabria, pp. 91-128.
- BRANDIS, D. (2007): “Los espacios residenciales españoles en el cambio de siglo”, en *Espacios públicos-espacios privados. Un debate sobre el territorio (XIX Congreso de Geógrafos Españoles, 2005)*. Santander, AGE-Universidad de Cantabria, pp. 23-51.
- BURRIEL, Eugenio L. (2008): «La «década prodigiosa» del urbanismo español (1997-2006)», en *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, Universidad de Barcelona, 1 de agosto, vol. XII, 270 (64). <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-270/sn-270/sn-270-64.htm>>
- COMUNIDAD DE MADRID (2007): *Análisis, diagnóstico y evaluación de la calidad del paisaje para el establecimiento de criterios de protección y ordenación del territorio*. Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio. Dirección General de Urbanismo y Planificación Territorial, 3. vols. + cartografía (director: Rafael Mata Olmo; autores: J. Agudo,

- F. Allende, S. Fernández, L. Galiana, P. Lacasta, R. Mata, N. López, P. Molina, C. Sanz).
- DELGADO VIÑAS, C. (2003): *Los Montes de Pas. Realidad presente y expectativas de futuro*. Santander, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Cantabria, 222 pp.
- ESTEVE, M. A. y MARTÍNEZ, J. (2005): “Consecuencias ambientales que se derivan de la Actuación de Interés Regional de Marina de Cope”. *Eubacteria*. 12-14.
- EXCELTUR (2005): *Impactos sobre el entorno, la economía y el empleo de los distintos modelos de desarrollo turístico del litoral mediterráneo español, Baleares y Canarias (Resumen ejecutivo)*. Madrid, 77 pp. (disponible en www.exceltur.org).
- FARIÑA TOJO, J. y NAREDO, J.M. (dirs.) (2010): *Libro Blanco de la sostenibilidad en planeamiento urbanístico español*. Ministerio de Vivienda, Gobierno de España, 90 pp.
- FERNÁNDEZ DURÁN, Ramón (2006): *El tsunami urbanizador español y mundial. Sobre sus causas y repercusiones devastadoras y la necesidad de prepararse para el previsible estallido de la burbuja inmobiliaria*, Virus editorial, Barcelona, 99 pp.
- FERNÁNDEZ-GALIANO, L. (2007): “Exorcismos urbanos”. *El País* (8-1-2007).
- FERNÁNDEZ MUÑOZ, S. (2006): “Diagnóstico sobre la evolución de los espacios urbanos en España”, en *Estado de la Sostenibilidad en España. Hacia una estrategia de desarrollo equilibrado y sostenible. Diagnóstico y desafíos estratégicos*. Madrid, Tragsatec-Ministerio de Medio Ambiente (mimeo).
- GARCÍA-MONTALVO, J. (2006): “Reconstruyendo la burbuja: expectativa de revalorización y precio de la vivienda en España”. *Papeles de Economía Española*. n. 109 (*La vivienda. Precios, mercados y financiación*), pp. 44-75.
- GREENPEACE (2007): *Destrucción a toda costa. Informe sobre la situación del litoral español*, 193 pp.
- GÓMEZ MENDOZA, J. (2007): “Cambio global y energías renovables. El punto de vista de una geógrafa”, Madrid, *España Solar*, 21 de junio de 2007, 7 pp. (inédito).
- IGLESIAS, F. (dir.), AGUDO, J. (subdir.): *Urbanismo y democracia. Alternativas para evitar la corrupción*. Madrid, Fundación Alternativas, 3 vols.
- LAMOTHE FERNÁNDEZ, P. y DE LUNA, W. (2006): “La inversión

- inmobiliaria. Criterios de valoración y panorámica en España”. *Papeles de Economía Española*. n. 109 (*La vivienda. Precios, mercados y financiación*), pp. 140-154.
- LEAL (2006): “Madrid: la vivienda”, en LEBOREIRO AMARO, A. (coord.): *Regiones Capitales. Capital Regions*. Madrid, Dirección General de Urbanismo y Planificación Regional. Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Comunidad de Madrid, pp. 431-451.
- LÓPEZ DE LUCIO, R. (2004): “Morfología y características de las nuevas periferias. Nuevos paisajes residenciales en la región metropolitana de Madrid”. *Urban*, n. 9, pp. 56-80.
- MATA OLMO, R. (2007): *Auge inmobiliario y evolución de los usos del suelo en España. Por una nueva cultura del territorio*. Madrid, UAM, 70 p.
- MATA OLMO, R.; GALIANA MARTÍN, L.; ALLENDE ÁLVAREZ, F.; FERNÁNDEZ MUÑOZ, S.; LACASTA REHOYO, P.; LÓPEZ ESTÉBANEZ, N.; MOLINA HOLGADO, P.; SANZ HERRÁIZ, C. (2009): “Evaluación del paisaje de la Comunidad de Madrid: de la protección a la gestión territorial”. *Urban*, 14, 34-57.
- MATA OLMO, R. y SANZ HERRÁIZ, C. (dirs.) (2003): *Atlas de los paisajes de España*. Madrid, Ministerio de Medio Ambiente, 788 págs. (Premio de Investigación de la Sociedad Geográfica Española, 2004).
- MATA OLMO, R. (ed.); SEVILLA CALLEJO, M.; ARTEAGA CARDINEAU, C.; FERNÁNDEZ MUÑOZ, S. (2010): *Patrimonio paisajístico. Valle del Nansa y Peñarrubia (Cantabria)*. Fundación Marcelino Botín, Santander, 145 p.
- MEER LECHA-MARZO, A. de (dir.) (2010): *Valoración del patrimonio territorial y paisajístico. Valle del Nansa y Peñarrubia (Cantabria)*. Fundación Marcelino Botín, Santander, 374 pp.
- MENÉNDEZ REXACH, A. (2006): “Los objetivos económicos de la regulación del suelo: evolución de la legislación española y perspectivas de reforma”. *Papeles de Economía Española*. n. 109 (*La vivienda. Precios, mercados y financiación*), pp. 257-272.
- MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE (2007): *Procesos territoriales y demanda de recursos hídricos en la Cuenca del Segura*. Madrid, Convenio MMA-Colegio de Geógrafos, 3 vols. (especialmente vol. II).

- MONZÓN DE CÁCERES, A. y DE LA HOZ SÁNCHEZ, D. (2009): "Efectos sobre la movilidad de la dinámica territorial de Madrid". *Urban*, n. 14, pp. 58-71.
- NAREDO, J. M. (2009): "La cara oculta de la crisis: el final del *boom* inmobiliario y sus consecuencia". *Revista de Economía Crítica*, nº 7.
- NAREDO, J.M. y GARCÍA ZALDÍVAR, R. (coords.) (2008): *Estudio sobre la ocupación de suelo por usos urbano-industriales, aplicado a la Comunidad de Madrid*. Convenio específico de colaboración entre el Ministerio de Medio Ambiente y la Universidad Politécnica de Madrid (disponible en <http://habitat.aq.upm.es/oscaml/>).
- NEL-LO, O. (2003): *¡Aquí no! Els conflictes territorials a Catalunya*. Barcelona, Empuries.
- OSE (2006): *Cambios de ocupación del suelo en España. Implicaciones para la sostenibilidad*. Madrid, OSE, Ministerio de Medio Ambiente, 485 pp.
- PRIETO, F., CAMPILLO LLANOS, M. y DÍAZ PULIDO, J.M. (2011): "Tendencias recientes de evolución del territorio en España (1987-2005): causas y efectos sobre la sostenibilidad". *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, n. 168, pp. 261-278.
- REGIÓN DE MURCIA (2002): *Análisis, diagnóstico y propuesta de directrices de paisaje del Área Metropolitana de Murcia (Huerta de Murcia y Vega Media)*. Murcia, Consejería de Obras Públicas y de Ordenación del Territorio, 3. vols. (Convenio FGUAM-Consultores de Administraciones Públicas- Consejería de Obras Públicas y de Ordenación del Territorio de la Región de Murcia; director: Rafael Mata Olmo; autores: S. Fernández Muñoz (coord.), M. Sevilla Callejo y J.A. Rodríguez Esteban (cartografía).
- REQUEJO LIBERAL, J. (2005): "¿Por qué lo llaman turismo cuando quieren decir promoción inmobiliaria?", en *IX Coloquio de Geografía del Turismo*, Cuenca, AGE-Grupo de Geografía del Turismo, Ocio y Recreación 11 pp. (inédito).
- RODRÍGUEZ LÓPEZ, J. (2006): "Los *booms* inmobiliarios en España. Un análisis de tres periodos". *Papeles de Economía Española*. n. 109 (*La vivienda. Precios, mercados y financiación*), pp. 76-90.

- RODRÍGUEZ LÓPEZ, J. (2011): "Mercado y política de vivienda en España en 2010". *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, n. 167, pp. 157-166.
- RULLÁN, O. (2011): "La regulación del crecimiento urbanístico en el litoral mediterráneo español". *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, n. 168, pp. 279-298.
- ROGER FERNÁNDEZ, G. (2005): "Derecho a especular". *El País* (30-6-2005).
- ROMERO GONZÁLEZ, J. (2009): *Geopolítica y gobierno del territorio en España*. Valencia, Tirant lo Blanch, 273 pp.
- SÁNCHEZ, F. (2005): *La producció residencial de baixa densitat*. Barcelona, Diputació de Barcelona. Elements de debat territorial, n. 21, 152 pp.
- SUBIRATS, J. (2006): "La gobernabilidad de las políticas territoriales. Formulación participativa y gestión concertada", en TARROJA, A. y CAMAGNI, R. (coords.): *Una nueva cultura del territorio.. Criterios sociales y ambientales en la políticas y el gobierno del territorio*. Barcelona, Diputació de Barcelona, pp. 389-408.
- TERÁN, M. de (1947): "Vaqueros y cabañas en los montes de Pas". *Estudios Geográficos*, n. 28, pp. 493-527.
- VERA REBOLLO, J. F. (2006): "Agua y modelo de desarrollo turístico: la necesidad de nuevos criterios para la gestión de los recursos". *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, n. 42, pp. 155-178.
- VERA, F. y ESPEJO, C. (2006): "El papel de los instrumentos de planificación en las dinámicas productivas y territoriales", en ROMERO, J. y FARINÓS, J. (eds.): *Gobernanza territorial en España. Claroscuros de un proceso a partir del estudio de casos*.
- VINUESA ANGULO, J. (2005): "Dinámica demográfica, vivienda y territorio". *Papeles de Economía Española*, n. 104 (*Transformaciones demográficas: raíces y consecuencias*), pp. 253-269.

3. Ordenación del Territorio y Urbanismo: conflictos y oportunidades¹

José Manuel Jurado Almonte

Universidad de Huelva

jurado@uhu.es

¹ Este capítulo recoge en buena medida (ampliación/resumen/actualización) el artículo titulado El “vilipendiado” urbanismo: una visión desde la experiencia en la gestión pública y que ha sido publicado en la Revista Cuadernos Geográficos, de la Universidad de Granada, en el número monográfico (47-2011) titulado “El estado de la Ordenación del Territorio” y dirigido por el profesor Francisco Martínez. Por tanto, agradezco al Consejo Editorial de la misma la oportunidad de que ese artículo, que lleva mi autoría, también pueda editarse en esta otra monografía.

Existe una íntima simbiosis entre Ordenación del Territorio/ Urbanismo con la Economía, la Sociedad y el Medio Ambiente. Unas interrelaciones poco valoradas, quizás por el propio desconocimiento que se tiene de las buenas prácticas en ordenación y urbanismo y de sus positivas consecuencias socioeconómicas frente a las malas prácticas, más llamativas ante la opinión pública. Sin duda, ambas materias generan, como dice el título de este capítulo, *conflictos* pero también nuevas *oportunidades*. La actual crisis que vive España, y especialmente de su sector de la construcción, puede servir también para nuevas reflexiones sobre sus planeamientos territoriales y urbanísticos.

1. Ordenación del Territorio versus Urbanismo

El *planeamiento urbanístico* es una ordenación territorial pero a escala local/municipal y que recoge el cuerpo legislativo o *afecciones* que intervienen en el suelo y la edificación, los objetivos y normativas de la *ordenación del territorio* de escalas subregionales y regionales de carácter más global e integrador y para territorios más amplios y, por último, el *modelo territorial* al que se aspira, con un proceso de aprobación donde intervienen decisiones de actores políticos, sociales y técnicos de ese territorio municipal.

Como resultado de este proceso técnico-administrativo (*urbanismo*) surge el *plan urbanístico* que concreta más que en otras escalas territoriales (ordenación territorial de comarcas y/o regiones) el modelo a perseguir, pormenorizándose en el ámbito municipal los usos actuales y futuros del suelo, las infraestructuras, los equipamientos, los espacios protegidos y todo tipo de afecciones territoriales. Por supuesto, no existen dos planes urbanísticos iguales, ya que aunque partan para casos de municipios cercanos de un mismo cuerpo normativo, siempre es algo diferente su marco geográfico, su devenir histórico y las propuestas a las que sus ciudadanos y mandatarios quieren alcanzar. Por tanto, para conseguir un escenario territorial futuro ha de tenerse en cuenta la situación presente y también el pasado. Y ello será el fruto de millones de decisiones particulares de sus ciudadanos y de una planificación urbanística y territorial.

Sin duda, la *Ordenación del Territorio*¹ y el *Planeamiento Urbanístico* no sólo son políticas de planificación territorial, sino que permiten mucho más, aunque sus logros o éxitos, con juicios y opiniones siempre relativas y controvertidas, dependen de los territorios, del modelo territorial por el que se apueste, de la legislación y planificación existente en las distintas escalas territoriales, y de la capacidad, voluntad y buen hacer de sus sociedades y mandatarios.

Progresivamente, se han constituido en destacables instrumentos de gestión territorial, con obligaciones legales, que dan respuesta a los muchos problemas y retos que tienen planteados en la actualidad los territorios y las sociedades. Son también importantes disciplinas científicas y técnicas que, a pesar de su juventud, van evolucionando técnica, jurídica e institucionalmente al compás de la reciente historia política, económica y social. Materias que, a pesar de las similitudes, es diferente incluso dentro de los países de la Unión Europea e incluso, no exactamente igual dentro de un mismo estado, como es el caso de España con sus diferentes comunidades autónomas.

Frente a la casi desconocida O.T., que sólo desde hace unos pocos años en España posee una función pública y una legislación propia², el planeamiento urbanístico (en adelante, urbanismo) se percibe algo más, está más cercano al ciudadano, aunque no se sepa que en muchas comunidades autónomas parta de una ordenación del territorio que, con antelación, obliga legalmente a la planificación física del urbanismo.

¹ Una de las definiciones más aceptadas de Ordenación del Territorio establece que es “la expresión espacial de las políticas económicas, sociales, culturales y ecológicas de la sociedad. Es a la vez una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida con un enfoque multidisciplinario y global, cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física según un principio rector” (Carta Europea de Ordenación del Territorio, 1983).

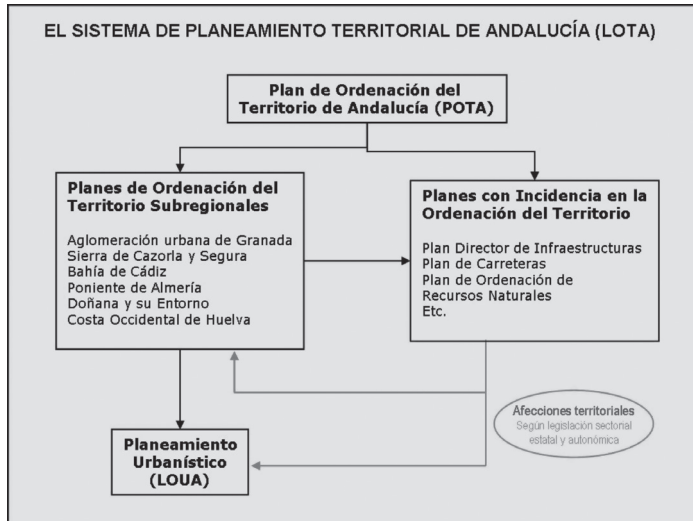
² A finales de los años 40 del siglo XX va tomando fuerza la consideración de que el planeamiento urbanístico es necesario y que ha de preceder a las fases de urbanización y edificación. Por el contrario, no hay referencias todavía a la Ordenación del Territorio, una materia que, si bien daba sus primeros pasos en otros países europeos, aparecerá en España décadas después con la democracia, la Constitución Española y, sobre todo, con la creación de las comunidades autónomas.

De forma más directa, y entre otras cosas, y bien utilizado, el urbanismo influye en la conformación de espacios y paisajes (calificación y clasificación de suelos), en la economía local, en el empleo, en el bienestar social y la calidad de vida, en la revalorización de bienes culturales, en la protección de espacios de valor natural, en la promoción de viviendas libres y protegidas, en la hacienda municipal y en la obtención de suelos públicos y financiación para la construcción de infraestructuras y equipamientos públicos. Es, sin duda, una herramienta fundamental que tienen los municipios para su desarrollo económico, social y medioambiental. Asimismo, buena parte de los modernos principios de *estética* y de *sostenibilidad ambiental* de nuestras ciudades y pueblos descansan en el urbanismo. Eso sí, en el buen y moderno urbanismo y, englobando al mismo, en la imprescindible ordenación del territorio (FERIA, J.M. y Otros, 2005).

La planificación, la sostenibilidad ambiental, la participación pública y la transparencia, la agilidad de la ejecución del planeamiento y la potenciación de la disciplina urbanística suelen acompañar a los diversos articulados y a la exposición de motivos de este tipo de leyes y planes urbanísticos (que tienen rango legal) de cualquiera de nuestras ciudades. Por el contrario, y a pesar de ello, las pésimas e irracionales apuestas de determinados modelos, planes y actuaciones urbanísticas también pueden convertirse en causantes de una insostenibilidad ambiental de los territorios, habiendo castigado en estos últimos años muy especialmente a las áreas costeras y metropolitanas españolas (MATA, R.; 2007; FARINÓS, J., 2007; BURRIEL, E., 2008).

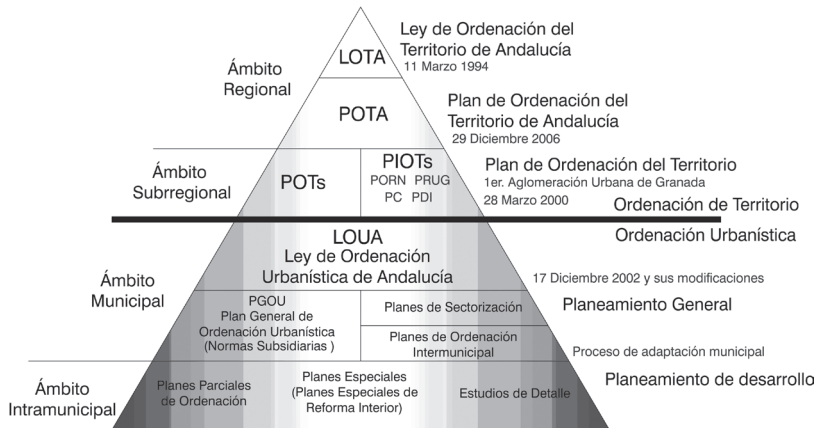
En las figuras 1 y 2 que siguen podemos visualizar cómo se desarrolla el nivel jerárquico entre Ordenación Territorio y Urbanismo en este caso de la CCAA de Andalucía. Por tanto, en teoría, el plan urbanístico resultante, forzosamente ha de recoger todo un conjunto de normativas y afecciones provenientes de otras escalas territoriales, bien de las prescripciones de la ordenación territorial, bien de legislaciones específica. Sin embargo, incluso sin contravenir esas múltiples afecciones, se pueden desarrollar modelos territoriales de crecimientos urbanísticos muy ambiciosos y poco sostenibles. Este problema se acrecienta aún más en comunidades autónomas españolas donde inexplicablemente no existe una ordenación del territorio, con peso normativo.

Figura 1. El sistema de planeamiento territorial de Andalucía



Fuente: Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (2006).

Figura 2. Incardinación Ordenación del Territorio y Urbanismo en Andalucía



Fuente: Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (2006) y LOUA (2002). Elaboración propia

2. Conflictos urbanismo y sector de la construcción en España

La principal plasmación física del urbanismo es la construcción que, a su vez, integra la edificación y la urbanización, es decir, implica inevitables cambios paisajísticos y en los usos del suelo, pero también incide en la economía, el empleo y las relaciones sociales y medioambientales con el espacio.

De todos es conocido que en los últimos años en España se ha asistido a un ciclo tremendamente expansivo del sector de la construcción que ha contribuido a dinamizar, por su poder de arrastre, al conjunto de la economía y al empleo de nacionales y extranjeros, pero que también ha supuesto una acelerada ocupación del suelo, conllevando notables aumentos de superficies urbanas, especialmente en las áreas turísticas del litoral. Dado el enorme protagonismo adquirido por la construcción y, dentro de la misma, por la edificación residencial, se le ha denominado a este fenómeno como “*el modelo inmobiliario*”. Este modelo se sustentaba legalmente en la Ley de Suelo de 1998³, que permitió poner mucho suelo como urbanizable, a lo que se unía un contexto económico más favorable a invertir en viviendas y edificaciones que en otras diversas actividades productivas.

De esta manera, desde mediados de los 90, el sector constructivo batió sus registros en todos sus indicadores de producción y empleo hasta 2006. Una “*década prodigiosa*”, según BURRIEL, E. (2008), caracterizada por “un elevadísimo ritmo de actividad urbanística, que ha alcanzado una duración y unos niveles históricamente desconocidos”. En ese año, y según datos del Ministerio de Fomento, se alcanza el techo constructivo con más de 865.000 viviendas de obra nueva visadas, 737.000 viviendas construidas, con más de 2,5 millones de empleos directos, una representación en el PIB nacional del 10,9%, explicaba el 30% del crecimiento del PIB nacional y el 25% de los empleos creados. No obstante, su influencia indirecta en la economía era mucho

³ Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones, BOE nº 89, de 14 abril 1998. Vigente hasta el 1 de julio de 2007, cuando se aprueba la nueva Ley del Suelo 8/2007, Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido.

mayor. En España, por entonces, se construía, con todo lo que ello conllevaba, tanto como en Alemania, Francia y Reino Unido juntos (OBSERVATORIO DE LA SOSTENIBILIDAD, 2007). Entre 1997 y 2006 se construyeron más de 4,7 millones de viviendas y se amplió la ocupación de los espacios urbanos en 140.000 nuevas hectáreas (BURRIEL, E., 2008). La construcción se convertía en la locomotora de una pujante economía española, con unos positivos indicadores económicos y de empleo jamás conocidos en nuestra reciente historia económica, pero que escondía una enorme debilidad: su *dependencia de la construcción/urbanismo*.

El aumento de la población por los flujos inmigratorios, las mayores rentas, las posibilidades turísticas de nuevos enclaves costeros, la revalorización turístico-residencial también de muchos núcleos rurales, la extensión de las aglomeraciones urbanas, la necesidad de espacios industriales y terciarios, unido a diversos factores como el aumento de la inversión extranjera, la facilidad para la obtención de créditos por parte de entidades bancarias, de promotores (adquisición de suelos y edificación) y familias (compra de viviendas) y los altos beneficios iniciales generados de este negocio/actividad se convertían en acicates para una expansión sin precedentes de la construcción y, con ello, la alteración del uso tradicional de los espacios.

Esta dinámica transformadora, en un marco de optimismo empresarial y social generalizado y donde en no pocas ocasiones entró en juego la inversión especulativa, con una vivienda convertida también en una óptima forma de inversión de viejos ahorros y dinero negro (entrada del euro en 2002), afectaba a todo tipo de municipios, sobre todo los costeros y metropolitanos, aunque no escapaban los rurales de interior; y ocurría casi idénticamente en todos los municipios y comunidades autónomas, independientemente del grupo político gobernante. Las grúas de construcción se convertían por doquier en elementos cotidianos del paisaje urbano de ciudades y pueblos medianos.

Las voces y escritos en contra de esta dinámica con enormes consumos de suelos e impactos territoriales no fueron muchas aunque no tardaron en llegar, especialmente desde asociaciones ecologistas (Informes periódicos de Greenpace), instituciones

europas y grupos universitarios. En este sentido, es significativo, en el campo de la Geografía, el *Manifiesto Nueva Cultura del Territorio* (mayo de 2006), suscrito por multitud de profesionales e investigadores del Territorio y en donde se advierte de la insostenibilidad de estos procesos de ocupación y transformación del suelo, propugnándose nuevos principios, criterios y prioridades territoriales (MATA, R., 2007; ZOIDO, F., 2010).

En cualquier caso, esta dinámica constructiva y transformadora se fragua, salvando alguna conocida excepción, sorprendentemente, en un marco totalmente legal. Cuestión diferente es el concepto de licitud, en el que la *bondad* de muchos proyectos suplanta la *razón* del territorio (MATA, R., 2010).

La evolución del planeamiento urbanístico en España desde la primera Ley del Suelo de 1956, había puesto en manos de los ayuntamientos la poderosa herramienta del urbanismo, siendo utilizada para sus crecimientos urbanísticos y económicos y para poder llevar a cabo un campo de actuaciones públicas que desde 1979, con la llegada de los ayuntamientos democráticos, se hizo cada vez más amplio y que, por tanto, debía sufragarse y encontraron en la gestión urbanística la mejor fórmula para ello.

Con la legislación urbanística emanada en los años noventa y como consecuencia del nuevo papel de los ayuntamientos, multitud de municipios modifican repetidamente sus viejos planes generales y normas subsidiarias, apostando casi siempre por una ampliación de los suelos urbanizables con fines residenciales, turísticos o industriales. Los ayuntamientos pusieron en el mercado cientos de kilómetros cuadrados de nuevos suelos urbanizables que suponían también un alivio para las arcas municipales. Precisamente, en el contexto de la referida Ley de 1998 se inducía a una clasificación de amplias áreas de suelos urbanizables (liberalización del suelo) con el inicial objetivo de que ello reduciría en el abaratamiento del precio del suelo y la edificación. Finalmente, ocurriría todo lo contrario, como consecuencia de la enorme demanda que se generaría en los siguientes años.

Con el inicio del nuevo siglo aparecen sucesivamente las leyes autonómicas urbanísticas, que asumen la legislación urbanística

en detrimento del Estado, y los primeros planes de ordenación territorial, también a escala regional y de competencia autonómica, que intentan reordenar los crecimientos y los usos del suelo. Pero fueron tan dilatados sus diseños técnicos y sus trámites políticos-administrativos que, a la postre, algunos empiezan a ejecutarse al final de un ciclo expansivo. De esta manera, el *Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía* (POTA) se aprueba en diciembre de 2006, con posterioridad, incluso, a algunos planes de Ordenación Territorial de ámbitos subregionales, y 12 años más tarde de su Ley de Ordenación del Territorio (1994).

No sólo han sido enormes los espacios ya transformados en estos pocos años, sino que, con la autonomía urbanística y las referidas necesidades de financiación municipal, se han puesto también enormes espacios potencialmente urbanizables para un futuro, con sus potenciales impactos (OBSERVATORIO DE LA SOSTENIBILIDAD, 2009). Además, aunque aún no se han transformado del todo, seguirán siendo jurídicamente urbanizables, a menos que se cambie su naturaleza jurídica, con las consiguientes compensaciones y dilatados procesos administrativos. Muchos de estos suelos urbanizables, si bien no transformados, fiscalizan ya como tales, con lo que se refuerzan sus derechos legales, aunque por ahora, curiosamente, sea una carga impositiva añadida para sus propietarios que, como consecuencia de la crisis, no ven consumarse su naturaleza urbanizable y, por el contrario, alejarse las posibilidades de beneficios a los que estaban acostumbrados años atrás.

Esta dinámica expansionista del urbanismo y la construcción se trunca más por un cúmulo de circunstancias económicas y financieras globales que por el mayor freno o por los obstáculos, con respecto a la situación anterior, provenientes de los recientes marcos legales del urbanismo⁴ y la ordenación del territorio de algunas comunidades autónomas. En el verano de 2007 se destapan conocidos problemas financieros internacionales con enormes incidencias a escala mundial. Rápidamente, esta crisis financiera se precipita, para el caso de España, en una reducción drástica de las condiciones del crédito tanto para empresas como para las

⁴ Ley del Suelo 8/2007 y Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido.

familias e, incluso también, para las propias entidades bancarias que se surtían del crédito internacional. Muy pronto, la opinión pública descubre el elevado y peligroso nivel de endeudamiento al que se había llegado, especialmente de las empresas promotoras y constructoras y de tantos millones de familias, entre otras cosas, por haber adquirido una encarecida vivienda, local o parcela, con fines productivos o especulativos, en esos años de bonanza, optimismo y facilidad del crédito.

El sector de la construcción se frena bruscamente en los siguientes meses, siendo casi testimonial el número de viviendas⁵ u otras edificaciones que ahora se construyen o se visan, como consecuencia de una exigua demanda, una escasísima rentabilidad y unas altas dificultades y riesgos empresariales. Frente a ello aparecen enormes cifras de *stocks* de viviendas que asombran a la ciudadanía, en manos de entidades de crédito, de promotores que no saben qué hacer con ellas o de personas particulares que las perderán con el tiempo o que con muchas dificultades las mantienen. Junto a las mismas, y dada la escasa viabilidad de cualquier iniciativa inmobiliaria, con suelos adquiridos a precios elevados, otros muchos proyectos de naturaleza residencial, turística o industrial quedan congelados, a veces con licencias municipales otorgadas, sin haber comenzado con sus cimientos a la espera de un mejor panorama. El paro en la construcción y en las muchas industrias y servicios afines y la desaparición de empresas se convierte en una constante mes a mes desde mediados de 2007. Se empieza a hablar desde entonces de una *crisis* en la que todavía claramente nos hallamos inmersos, con una caída drástica de la mayoría de los indicadores que suelen medir el estado de una economía.

Es cierto que el patrón de crecimiento basado en el “*modelo o burbuja inmobiliaria*” no podía continuar y sostenerse así eternamente, pues estaba muy sobredimensionado, con un grave desajuste entre la oferta y la demanda y en un marco de especulación y enormes dependencias financieras. Desde

⁵ Apenas 110.000 viviendas nuevas visadas en España en 2009 según las estadísticas del Ministerio de Fomento. En Andalucía este descenso es mayor: pasándose de 168.000 viviendas nuevas visadas en 2006 a apenas 17.500 en 2009.

entonces, el relevo de la construcción por otro sector económico no está siendo fácil, y durará años, en España y, sobre todo, en algunas regiones muy “especializadas” en este sector como Andalucía, Murcia y la Comunidad Valenciana. Mientras dure el difícil y costoso reajuste estructural, el paro, la destrucción de empresas, las hipotecas, la morosidad, la incertidumbre, la reducción forzosa del consumo familiar y la falta de ingresos de ayuntamientos y otras administraciones públicas, entre otros fenómenos, reinan en nuestras ciudades y pueblos. Incluso ya repunta el fenómeno de la emigración para los que fueron desde hace unos años inmigrantes, ya que no encuentran las mismas oportunidades y expectativas de años atrás.

Es el resultado de un ciclo de desmedido y consentido crecimiento constructivo que supuso para España dispararse sus indicadores económicos y de consumo. Una época, también añorada por algunos ciudadanos y empresarios y que quizás jamás se repita en la historia económica de España, y cuyo principal protagonista fue la promoción urbanística, descrita anteriormente. Una época de la que también se pueden obtener lecciones a nivel público, empresarial y personal.

No obstante, el urbanismo, vilipendiado con razón por muchos ciudadanos y asociaciones, conlleva también enormes y positivas consecuencias, siempre deseables, para la economía y la sociedad y que se comentarán con brevedad en adelante. No en balde, toda actuación permanente del hombre se realiza sobre el suelo, cuyos usos y configuración de sus elementos físicos y dinámicos están regulados, modernamente y en buena medida, por un planeamiento urbanístico y por una joven ordenación territorial, en las que el poder público y ciudadano tiene un protagonismo creciente.

3. Los planes urbanísticos: la plasmación de un modelo territorial.

El modelo territorial por el que, con más o menos aciertos, pero democráticamente, los municipios apuestan y que recoge objetivos territoriales y legislativos de escalas superiores (ordenación del territorio, legislación urbanística específica y legislaciones sectoriales) se compendia en *los planes urbanísticos*.

Las diferentes leyes del suelo y de ordenación urbanísticas del Estado y de las distintas comunidades autónomas españolas de los últimos años refuerzan la función pública del urbanismo como instrumento para el desarrollo planificado y sostenible de la ciudad y la participación de la sociedad en las plusvalías generadas que es quien permite el cambio de usos del suelo; aunque también se benefician de estas plusvalías los propietarios del suelo que ven cambiarse su naturaleza de rústico a urbanizable. Además, confieren un marco legal de referencia, de obligado cumplimiento, donde se deben desarrollar los distintos planes urbanísticos.

Entre éstos destaca como principal instrumento de planeamiento urbanístico⁶ el *Plan General de Ordenación Urbanística (PGOU)*. A su vez, este Planeamiento general se desarrolla mediante un Planeamiento de desarrollo (*Planes Parciales, Planes Especiales y Estudios de Detalles*), que se circunscriben a espacios concretos del *suelo urbano y/o urbanizable*.

Por tanto, el objetivo del PGOU, al igual que la ordenación del territorial, es también integral, ordenando territorial y urbanísticamente todo el *municipio*, no sólo los núcleos urbanos y los suelos urbanizables. Organiza la gestión de su ejecución, de acuerdo a las características del municipio y los procesos de ocupación y utilización del suelo actual y previsible a medio plazo. Todo ello, insistimos, en el marco de los referidos *Planes de Ordenación Territorial*⁷ para aquellas comunidades autónomas que lo han querido o podido tener y dentro del nuevo marco legal de la Ley 8/2007 del Suelo⁸, a escala estatal, y de las distintas leyes de ordenación urbanística autonómicas. Esta Ley del Suelo de 2007 es el soporte jurídico básico de los instrumentos de planeamiento urbanístico en cuanto a condiciones para la igualdad de los españoles en el derecho a la propiedad del suelo. No obstante, la

⁶ Vamos a seguir en las páginas siguientes haciendo especial referencia del planeamiento urbanístico de la CCAA de Andalucía.

⁷ Art. 8 de la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA, 2002).

⁸ Entre los objetos principales de esta nueva ley se encuentran la transparencia y participación ciudadana en el urbanismo, la sostenibilidad ambiental y social y la promoción de la vivienda protegida (un mínimo del 30% del suelo residencial).

competencia en la materia recae en las comunidades autónomas de manera exclusiva, por lo que cada una de ellas tiene una legislación urbanística propia, aunque con muchas similitudes ya que parten de un acervo urbanístico y de unas afecciones legales muy similares.

Los PGOUs establecen la *ordenación estructural* del término municipal, constituida por la estructura general y las directrices que resulten del modelo asumido de evolución urbana y de ocupación del territorio, y la *ordenación pormenorizada* que constituyen el resto de las determinaciones del Plan⁹. El conjunto de las determinaciones del Plan General deben definir, entre otras, las siguientes cuestiones: la *clasificación del suelo* y sus categorías; los *Sistemas Generales* y los *Sistemas Locales*, constituidos por los parques y jardines, las infraestructuras y servicios, y el resto de las dotaciones públicas; los usos, densidades y edificabilidades globales para las zonas y las parcelas; las reservas para viviendas protegidas; los ámbitos y elementos de interés por sus valores históricos, arquitectónicos, culturales, naturales y paisajísticos, etc.; y las previsiones de programación y gestión de la ordenación propuesta (COPV, Junta de Andalucía, 2010).

Clasifica los suelos, según los actuales usos y según las previsiones, objetivos y voluntad de los ayuntamientos, en *Urbano* (consolidado o no consolidado), en *Urbanizable* y en *No Urbanizable* (de especial protección por legislación específica o por otra planificación territorial, de carácter natural o rural). A su vez, a los dos primeros se le aplica una *calificación*, donde se determinan sus usos generales: residencial, turístico, industrial, terciario, dotacional, zonas verdes, etc.

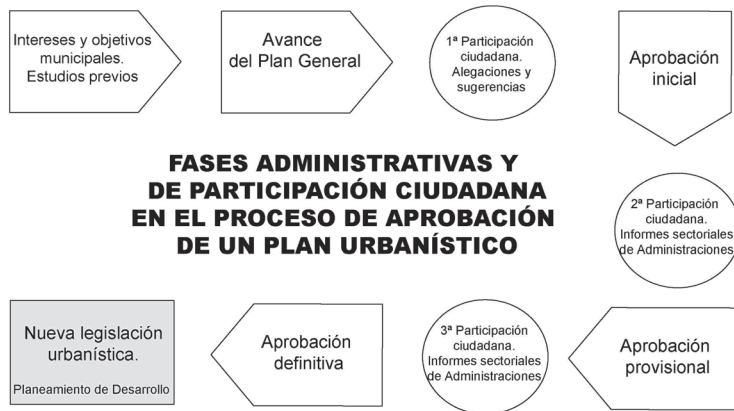
El *Plan Urbanístico* es un documento de gestión y control urbanístico y territorial que tiene carácter normativo, o sea, cuerpo de ley, dado que su normativa y su plasmación territorial son de obligado cumplimiento. Constituye, pues, un instrumento importantísimo ya que concreta integralmente la planificación y la ordenación física de los elementos territoriales de un conjunto municipal, no sólo de sus núcleos de población.

⁹ Art. 10.1. de la LOUA (2002)

Aunque su *Aprobación definitiva* depende de las Comunidades Autónomas y aparte de que deba ceñirse a normativas y afecciones territoriales superiores, el Plan Urbanístico es la plasmación de un modelo territorial al que se quiere llegar, partiendo de un escenario territorial actual, al que se ha llegado fruto de una Historia. De igual manera, la correcta ejecución del mismo y el cumplimiento de las legislaciones urbanísticas superiores es también potestad municipal.

Después de un arduo proceso técnico y político-administrativo (figura 3), una vez aprobado definitivamente, fruto de una voluntad municipal, el Plan va a marcar la política urbanística del municipio, con todas las consecuencias socioeconómicas y ambientales que ello conlleva, durante no menos de una década.

Figura 3. Fases administrativas y participación ciudadana en el proceso de un Plan Urbanístico en Andalucía.



Nota: 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 refiere a la 3ª participación ciudadana, ésta se da en caso de que la aprobación provisional del Plan haya sufrido cambios sustanciales con respecto a la aprobación inicial.

Elaboración: José M. Jurado, 2008.

Fuente: Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía (2002) y Consejería de Obras Públicas y Vivienda (2010): Pliegos de prescripciones técnicas para la redacción de los planes generales de ordenación urbanística.
Elaboración de J. M. Jurado

4. Posibilidades que brinda el planeamiento urbanístico

En un Plan urbanístico se compendia un conjunto de decisiones políticas-técnicas, en línea con la legislación existente y en un marco de democracia y de participación ciudadana, que hacen ciudad, que influyen en el empleo, en la economía local, en el bienestar social, en la calidad de vida, en el medio ambiente urbano, etc.

La trascendencia del plan, es decir, el urbanismo local, va más allá de lo que son las normativas y cartografías urbanísticas sobre los futuros diseños y estéticas urbanísticas. Cada vez más, el urbanismo es la piedra angular sobre la que descansan las políticas de incentivación económica locales (desarrollos industriales, terciarios y turísticos), las actuaciones en infraestructuras y equipamientos y la hacienda municipal, y está íntimamente imbricado con las políticas de cohesión y bienestar social, la promoción de viviendas libres y públicas, el patrimonio cultural y el medio ambiente urbano y del conjunto del territorio. Con la aplicación normativa de un plan urbanístico se está influyendo para el futuro sobre el tejido productivo y paisajístico de un territorio.

Urbanismo y suelos industriales y terciarios

El tejido económico que nace o se intenta fortalecer, con o sin ayudas públicas, se asienta físicamente sobre un *suelo*, que está o debe estar ordenado urbanísticamente y, por tanto, con una serie de infraestructuras y servicios urbanos. Sólo por esta cuestión inicial ya es importante el *urbanismo*. Pero es que el urbanismo moderno permite mucho más: sirve para impulsar polígonos industriales, crear parques empresariales y tecnológicos o rehabilitar áreas urbanas decadentes y vetustos conjuntos industriales y convertirlas en renovados centros comerciales abiertos y en modernas áreas industriales.

Entre las distintas posibilidades u oportunidades que nos brinda el urbanismo (clasificación de suelos) destaca la obtención de *nuevos suelos industriales*. De esta manera, pocos son los planes urbanísticos que no ambicionan y consiguen la urbanización y construcción de polígonos industriales, más o menos numerosos y amplios según las necesidades o deseos del municipio. En ellos se ordenan los suelos

urbanizables y se facilitan las infraestructuras y equipamientos que sirven para la atracción de empresas. Asimismo, el Plan ordena los coeficientes de edificabilidad¹⁰, las tipologías de las naves, la trama urbana de los polígonos, los servicios urbanos, etc. Al igual que se clasifican suelos industriales, se hace lo propio con los llamados *suelos terciarios o comerciales*.

La *política de incentivación de los municipios* se acrecienta en ocasiones, también de la mano del urbanismo. Así pues, el *10% de aprovechamiento medio urbanístico* (libre de cargas a la hora de hacer la urbanización y que contempla, por ejemplo, la LOUA) de cualquier plan (de iniciativa privada) pasa por ley al *Patrimonio municipal de suelos*. Con ello, los mandatarios municipales tienen amplias oportunidades. Pueden bien venderlo o bien apostar por el *desarrollo local* (ayudándose de otras medidas e instrumentos públicos) a través de la creación de escuelas talleres, cooperativas y cesiones temporales de parcelas a empresas. Con éstas u otras iniciativas imaginativas, se ayuda a mejorar el tejido empresarial, especialmente destinado a jóvenes empresarios, localizado en un espacio que pasa a ser urbanizado.

Por otra parte, los *Ayuntamientos* también pueden convertirse en promotor único o principal de suelos jurídicamente urbanizables que originariamente son de su propiedad o bien, en algunas ocasiones, obtenidos previa expropiación si fuera necesario. En estos casos, existen diversas fórmulas legales y de gestión para que un Ayuntamiento consiga el objetivo, en primer lugar, de urbanizar y, en segundo lugar, de fortalecer el suelo industrial y el tejido empresarial. En estos casos, indudablemente, el *suelo edificable o lucrativo* para emplazar las potenciales o futuras edificaciones industriales o comerciales sería mayor. Suelo que, después de urbanizarse, se puede en pública subasta vender o apostar, como se refería anteriormente, por ponerlo a disposición del naciente tejido empresarial local o comarcal.

¹⁰ La edificabilidad es un parámetro objetivo que expresa la superficie edificable asignada por el planeamiento a cada parcela.

Urbanismo, equipamientos e infraestructuras

Tanto los suelos residenciales, como los industriales o los terciarios, necesitan infraestructuras y equipamientos que vienen también de la mano de la planificación y gestión urbanística. De esta manera, en la ordenación de cualquier *Planeamiento de Desarrollo (Planes Parciales)* o *Proyecto de Urbanización*, el Ayuntamiento se reserva también por ley, además del referido 10% de suelo “*lucrativo*”, otra importante porción de suelos llamados “*dotacionales*” que sirven para la construcción posterior de *equipamientos* docentes, deportivos, culturales, sociales, parques y jardines, etc., cuyos presupuestos para la edificación posterior de los mismos pueden provenir del propio ayuntamiento, cofinanciado con otras administraciones o mediante otro tipo de fórmulas de gestión administrativa (convenios) con particulares. Por tanto, y para empezar, sin la materia prima “*suelo*”, en este caso, dotacional, ya urbanizado y libre de cargas, resultado de la gestión urbanística, difícilmente se pueden conseguir distintos objetivos conducentes a ampliar y mejorar servicios y equipamientos públicos de la comunidad.

Asimismo, en el plan urbanístico (PGOU) se planifican las *infraestructuras* necesarias (*Sistemas Generales y Locales*) del municipio, independientemente de la clasificación de suelos y quién las vaya a sufragar. De alguna manera, desde el plan, ayudado también por posteriores *Ordenanzas Urbanísticas* o municipales, se ponen las bases (disponibilidad de suelos, financiación y programación) de cómo van a ser las infraestructuras viaria, energéticas, telecomunicaciones, abastecimiento y saneamiento de aguas, movilidad y accesibilidad del tráfico rodado, recogida y tratamiento de residuos sólidos urbanos y otros diversos servicios urbanos (iluminación pública, limpieza, señalización, etc.).

Además de estas infraestructuras, llamémoslas convencionales, en algunos planes, sobre todo de ciudades grandes o medianas, aparecen ambiciosas apuestas de infraestructuras como el tren de alta velocidad, un nuevo aeropuerto, una ampliación de las áreas portuarias, la creación de un Centro o Área Logística de Transportes, etc., que sobresalen por su envergadura y cuya financiación suele escapar de los poderes locales, pero su ubicación futura y disponibilidad de suelos ha de ser recogidos en el planeamiento

urbanístico municipal y, en ocasiones, en la ordenación territorial de ámbito subregional. Se trata de infraestructuras que o bien aparecen ya en algunos *Planes de Infraestructuras* o bien son ambicionadas por el municipio, y una forma de justificarlas y conseguirlas en un futuro es que aparezcan inicialmente en sus PGOUs.

La existencia de buenos equipamientos e infraestructuras son condiciones ineludibles hoy día para un normal desarrollo económico y una aceptable calidad de vida urbana de sus ciudadanos. El plan compendia las actuaciones más relevantes en estas materias a realizar en el periodo de vigencia del mismo. De alguna manera, el plan es un inmejorable documento de programación de infraestructuras y equipamientos que debe ser objeto de referencia anualmente (en los presupuestos municipales) y que debe estar por encima, como *proyecto común*, de los ciclos y vaivenes políticos.

Urbanismo y vivienda

Uno de los temas principales de la totalidad de los planes generales urbanísticos es la *vivienda*. Así, el Plan general (PGOU) suele desgranar las necesidades de vivienda según la demanda y las expectativas demográficas y económicas (con aciertos y desaciertos) , y en razón a ello se clasifican nuevos *suelos residenciales*, bien convencionales o bien turísticos. Suelos que, independientemente de la naturaleza del promotor (generalmente privado), han de urbanizarse y contener determinadas infraestructuras y unas reservas o suelos dotacionales, antes de que los ayuntamientos den licencias de obras (generalmente es así) para edificar, en este caso, viviendas (en otros casos, parcelas industriales o terciarias). En cuanto a las mismas, el Plan general, en base a la legislación existente, establece los porcentajes mínimos de viviendas de protección oficial¹¹ en cada Sector Urbanizable. Con posterioridad, los Planes Parcial y los Proyectos de Urbanización pormenorizarán su localización, así como otros aspectos de la edificación.

Igualmente que para otros tipos de suelos, los Ayuntamientos

¹¹ En el caso de Andalucía, según la Ley 13/2005 de Medidas para la Vivienda protegida y Suelo, es un mínimo del 30% de la edificabilidad residencial. Este porcentaje coincide con la Ley de Suelo (2007) del Ministerio de Vivienda, a escala estatal.

acaparan en propiedad el 10% del aprovechamiento medio o suelo lucrativo¹², tanto de la edificabilidad para construir viviendas protegidas¹³ como para viviendas libres. En este sentido, la posición varía entre ayuntamientos que pueden optar por obtener todo el Aprovechamiento medio en suelos para futuras viviendas públicas u obtener también edificabilidad de las viviendas libres¹⁴.

En cualquier caso, con este *Patrimonio Público de Suelo*, los ayuntamientos, cada vez más a través de *Empresas municipales de suelos y vivienda* (convertidas en promotoras y gestoras), pueden hacer viviendas protegidas, con sus propios recursos o con recursos financieros convencionales, o bien vender el suelo y/o la edificabilidad mediante Concurso público a empresas promotoras y constructoras muy especializadas, pero siempre con la finalidad de construir *viviendas* (protegidas o no según la naturaleza del suelo). Por otra parte, estas nuevas empresas municipales, suelen trabajar también en programas de rehabilitación de viviendas y mejora de espacios urbanos, bien con recursos propios fruto de su patrimonio de suelo y de su gestión como promotoras, o bien con recursos procedentes de otras administraciones.

Urbanismo y patrimonio natural y cultural

El plan urbanístico incorpora medios y financiación para llevar a cabo infraestructuras (abastecimiento y depuradoras de aguas, plantas de nuevas energías, tendidos eléctricos, recogida neumática de residuos sólidos urbanos, etc.) y normas medioambientales (ordenanzas de ruidos, de calidad ambiental, movilidad del tráfico, etc.), tan necesarios para el tejido económico y para el bienestar social.

¹² Urbanizado y listo para construir, pero sin incluir los mencionados suelos dotacionales.

¹³ La vivienda de V.P.O. tiene precios máximos de venta impuestos por la administración competente, actualizados anualmente. Su destino preferente son familias de rentas bajas y medias, a las cuales se les da ayudas económicas y se les facilitan ayudas recursos financieros.

¹⁴ Las viviendas libres tienen un coeficiente mayor del Aprovechamiento Medio total de un Plan Parcial que, por ejemplo, las públicas. A su vez, las viviendas aisladas tienen más aprovechamiento que las de en altura.

Por otra parte, no olvidemos, que las afecciones medioambientales procedentes de diversas legislaciones específicas (ej: Ley de Costas) son de obligado cumplimiento en la tramitación de cualquier plan urbanístico.

Precisamente, este nuevo urbanismo preserva en sus planes los *espacios protegidos* recogidos por la planificación y legislación específica de escala superior, más otros espacios del municipio que de forma particular los ayuntamientos quieran preservar porque se considere que tiene un cierto valor natural o cultural. Como consecuencia de ello, es muy frecuente que el total de espacios con algún tipo de protección del Plan urbanístico supere con creces al que contabiliza para ese territorio las planificaciones sectoriales superiores. Incluso en la nueva planificación urbanística se están dando pasos significativos, aunque todavía insuficientes, en lo que se refiere a la preservación de paisajes antrópicos, generalmente de tipo agrario.

Asimismo, y frente a otras etapas históricas en la que no se valoraba tanto el *patrimonio cultural*, hoy día, el moderno urbanismo apuesta por la conservación y recuperación de cualquier elemento urbano, bien privado o público, que haya sido catalogado como *Bien de Interés Público* por administraciones superiores (Consejerías y/o Ministerio de Cultura) o que, municipalmente, se considere con valor arquitectónico, histórico o cultural. De esta manera, es obligación de todo Plan Urbanístico contener un *Catálogo* de bienes patrimoniales a proteger, con una normativa específica que obliga a la preservación y/o rehabilitación integral o parcial (por ejemplo, el mantenimiento de fachadas) de muchos elementos urbanos o rústicos que recuerden cultura, patrimonio e historia de ese municipio.

La misma gestión urbanística (patrimonio de suelos, convenios, etc.) sirve también como fuente de cofinanciación propia a la hora de encarar diversas actuaciones medioambientales y patrimoniales por parte de los ayuntamientos. Ejemplos de ello son la construcción de áreas recreativas, recuperación de senderos y vías verdes, preservación de cercados, señalización de puntos de interés, rehabilitación de edificios rústicos aislados, etc. que forman parte del paisaje cultural rústico. A ello se une, cómo no, otras actuaciones en inmuebles públicos catalogados de los cascos históricos.

Con la creciente y mayor sensibilidad ambiental, la obligatoriedad legislativa y la mejora de las tecnologías, cada vez son más frecuentes las apuestas por el reciclado de residuos de construcción y demolición (RSD), los paneles térmicos, el aislamiento térmico y acústico, la eficiencia energética, los nuevos materiales, la arquitectura bioclimática, etc. El principal problema para que no se generalice más este tipo de arquitectura y de urbanismo es, como siempre, los costes y la viabilidad económica del producto resultante y que depende de muchos factores.

Urbanismo y hacienda municipal

Cada vez más los ayuntamientos han sostenido progresivamente su hacienda municipal en el urbanismo, y ello a través del valor catastral de los inmuebles y de las nuevas parcelas, las tasas y licencias de obras y de apertura y, sobre todo, por la enajenación de bienes patrimoniales que se adquieren principalmente, como estamos viendo, a través de la gestión urbanística de nuevos suelos urbanizables de tipo residencial, industrial o terciario. Asimismo, no olvidemos que el urbanismo genera también todo un conjunto de impuestos que se dirigen a otras administraciones públicas, principalmente comunidades autónomas.

Esta dependencia creciente de muchos municipios se debe, entre otras cosas, a que los ayuntamientos ejercen numerosas competencias y servicios de los que no tienen una financiación generosa o equiparable proveniente de otras administraciones superiores. Con la llegada de la democracia los ayuntamientos (1979) se convirtieron en la entidad pública más cercana a sus ciudadanos. Por ello, hasta que no se resuelvan política y legislativamente la insuficiencia financiera de los ayuntamientos, los gobernantes locales siguen encarando políticas sociales, culturales, formativas, de mantenimiento y otras muchas otras actuaciones con una financiación que se nutre principalmente, directa o indirectamente, de la gestión urbanística.

Con las muchas y crecientes necesidades de los ayuntamientos, se produce en numerosas ocasiones una dependencia del recurso suelo y del crecimiento urbanístico. Con el crecimiento se consiguen múltiples recursos y posibilidades, pero se necesita seguir creciendo urbanístico para sufragar servicios y gastos públicos y, al mismo

tiempo, mantener el empleo y un tejido económico, en muchos territorios, muy especializado en el sector de la construcción. Esta es una de las claves que explica parcialmente algunos desmedidos planes urbanísticos, aunque no contravengan afecciones legales y medioambientales.

Un modelo económico y de gestión municipal basado en el crecimiento de la construcción y la transformación de espacios que, como hemos visto anteriormente, está en grave *crisis desde mediados de 2007*. Ahora, a la dependencia y anterior debilidad de los ayuntamientos, se suma los gravísimos problemas de financiación para seguir atendiendo la multitud de acciones públicas de años atrás a la que había acostumbrado a sus ciudadanos electores y para sostener una plantilla laboral generalmente abultada y consolidada. Además, ha de mantener, con los consiguientes costes, las nuevas urbanizaciones y calles que, tras su construcción, se recepcionan administrativamente, pasando a ser de dominio público. Las soluciones frente a estos nuevos panoramas municipales no son fáciles.

5. Urbanismo y medio ambiente: reflexiones

En los últimos años el urbanismo ha sido tildado por sectores de la opinión pública y diversos medios de comunicación como el principal causante de la degradación ambiental y los cambios paisajísticos. Estas opiniones están cargadas de razón, dado que el crecimiento urbanístico de los últimos años ha sido en España muy intenso y especialmente en las áreas costeras mediterráneas¹⁵, como así se recoge en los análisis procedentes de la teledetección (Programa *Corine Land Cover*) en fuentes tan serias como el Observatorio de la Sostenibilidad de España (www.sostenibilidad-es.org/)

Ha habido en los últimos años ciertamente un *modelo económico* basado en el modelo inmobiliario en contextos económicos (importante peso del sector de la construcción en la economía) y sociales (especulación, economía sumergida y dinero negro) que

¹⁵ España tiene ya, en su tramo mediterráneo, el 34% de su primer kilómetro ocupado por superficies artificiales, principalmente urbanas (Observatorio de la Sostenibilidad, 2007).

han conllevado planes urbanísticos y actuaciones escasamente sostenibles, muy ambiciosos y muy despilfarradores con determinados valores y recursos naturales (energía, agua, etc.). No obstante, pienso que esta realidad no es culpa del urbanismo en sí, sino más bien de los erróneos e insostenibles modelos territoriales por los que numerosos municipios y comunidades autónomas han apostado, unido a un contexto socioeconómico de finales de siglo proclive en invertir en viviendas más que en otras actividades productivas. Igualmente, al contrario, existen otros ejemplos de arquitectura y de urbanismo que pueden ser modélicos desde el punto de vista de la estética y la sostenibilidad ambiental, social y económica.

Sin duda alguna, muchos núcleos de población crecen demográfica y urbanísticamente y, por ende, estas nuevas demandas de suelos se hacen a costa de suelos que anteriormente no estaban urbanizados y tenían otros usos, principalmente agrarios. Ésta es, pues, una premisa casi ineludible. En efecto, desde este punto de vista, existe un fuerte impacto ambiental, ya que se transforma y artificializa el suelo. Pero el moderno urbanismo, a diferencia del que se practicaba hace unas décadas, ordena, con mayor o menor acierto, esos necesarios crecimientos y, además, la sociedad participa de las plusvalías económicas (aunque lo debiera hacer más) que se generan por la clasificación y urbanización de nuevos suelos.

Teniendo en cuenta el contexto de los grandes problemas ambientales globales, en adelante, más que nunca, Urbanismo y Medio Ambiente deben ser compatibles. El urbanismo puede y debe ayudar a hacer las ciudades más habitables, consumiendo menos recursos naturales y menos energía.

6. Urbanismo, crisis y nuevas oportunidades

A pesar de las referidas y positivas trascendencias del urbanismo, comentadas en los epígrafes anteriores, también existe otra realidad en la gestión urbanística y que provoca serios e insostenibles problemas medioambientales y sociales. Destaquemos tres tipos de problemas que convierten al urbanismo también en un fenómeno “vilipendiado” y criticado:

- El urbanismo como depredador de espacios de espacios agrícolas y de alto valor ambiental y foco de ilegalidades y de corrupción política. Sin duda, todo ello, que también existe, depende mucho de la capacidad legal, de la concienciación ambiental y de la madurez social y política de sociedades y mandatarios.
- Otra cuestión por la que se critica generalmente al urbanismo es que los crecimientos de muchos municipios responden más a demandas e intereses económicos de agentes externos que a los intereses endógenos o comunes.
- Por último, un tercer problema es la alta dependencia que adquieren muchos municipios del urbanismo, en lo que se refiere a seguir creciendo para así dar empleo, consolidar el tejido productivo local y, al mismo tiempo, mantener una hacienda municipal que les permita sufragar el mantenimiento de las infraestructuras urbanas u otro tipo de actuaciones y gastos públicos.

Estas u otras cuestiones no están exentas de polémicas y de puntos de vistas diversos y, por supuesto, la sociedad civil democrática y los poderes públicos en sus diversas escalas administrativas las ha de valorar y juzgar: apostar por nuevos crecimientos urbanísticos para mantener la dinámica económica o por un urbanismo tan sostenible que no supongan transformaciones de nuevos suelos. El urbanismo, en sí, es y abarca ambos extremos.

Después de una etapa de intensos procesos urbanísticos y constructivos en España, con todo lo que ello ha conllevado, vivimos ahora una *crisis*, especialmente del sector constructivo e inmobiliario. Por ello, se presenta ahora *oportunidades* para extraer obligadas lecciones políticas, empresariales e, incluso, personales que cimienten un mejor futuro de nuestras ciudades y territorios. Entre estas *oportunidades* destaquemos como líneas de reflexión las siguientes:

- Apostar por una planificación u ordenación territorial local que sea la más adecuada y acertada para el territorio y para el conjunto de la sociedad. Y ello no es una tarea fácil. Lo que sí es básico, hoy día, es que las previsiones de crecimiento que recojan los planes urbanísticos deben estar plenamente justificadas (demografía), tener garantizados unos recursos

esenciales (agua y energía) y que las urbanizaciones resultantes tengan los pertinentes servicios y equipamientos públicos.

- Apostar más que nunca por la ordenación territorial, tanto a escala regional, subregional y metropolitana. Los problemas y fenómenos territoriales van más allá de los límites municipales por lo que es fundamental reforzar la planificación supramunicipal. Es un derroche de recursos que cada municipio, en el marco por ejemplo de una comarca, tenga similares equipamientos, áreas comerciales y polígonos industriales.
- Limitar el actual poder que tienen los municipios en materia urbanística. De esta manera, por ejemplo, nos encontramos miles de pequeños municipios con escasísimos servicios técnicos de tipo urbanístico, unido a la escasa formación de sus mandatarios en esta materia. Municipios que en teoría tienen igual potestad urbanística que otros de mayor rango demográfico y económico. En este sentido, es necesaria una mayor implicación de la administración autonómica y estatal en el urbanismo, además de la ordenación del territorial, desde una visión del conjunto del territorio, que frenen megalómanas actuaciones urbanísticas de los ayuntamientos.
- Introducir cambios legales que conduzcan a que la sociedad se beneficie más aún de las plusvalías que genera el cambio de uso de los suelos. Hasta ahora, los mayores beneficios han ido hacia los propietarios del suelo (promotores o no) con horizontes a clasificarse como urbanizables. Otro cambio legal podría ser la reversión de suelos urbanizables a no urbanizables en el caso que se agoten los periodos de programación de un Plan sin haberse hecho actuación urbanística alguna.

7. Reflexiones finales

El urbanismo actual tiene un claro cuerpo normativo y cartográfico, a la vista de todos, al menos desde que se aprueba el *Avance* de un Plan General. Lo que se puede construir o urbanizar, dónde, de qué manera, y lo que se ha de preservar y recuperar. Permite una actividad económica directa (la promoción y la construcción) e indirecta, ya que influye enormemente en otros muchos subsectores económicos (industria y servicios). Pero, por encima de ello, permite la posibilidad

de asentarse tejido empresarial diverso, mejorar las infraestructuras, ampliar el parque de viviendas, mejorar el medio ambiente urbano y proteger paisajes y elementos de relevancia natural y cultural. En definitiva, el urbanismo es un instrumento fundamental para conseguir ciudades y municipios potencialmente con más bienestar y estética. Por el contrario, sólo con malos modelos territoriales y de gestión urbanística se destruyen y se deterioran los espacios, se potencia la contaminación y el consumo excesivo de recursos y la sociedad no recibe plenamente sus ventajas, en favor del interés de unos pocos. Un urbanismo bien planeado y gestionado, y de acorde a la ordenación territorial, permite a las ciudades y pueblos muchas oportunidades para su desarrollo y bienestar. No obstante, su abanico de posibilidades depende de la fortaleza y del dinamismo del tejido social y empresarial de las sociedades, de la sostenibilidad del modelo territorial por el que se apueste, de la óptima programación de las actuaciones y de la eficiente gestión por parte de sus principales responsables técnicos y políticos.

Es una herramienta fundamental que tienen los municipios para su desarrollo económico, social y ambiental y, perfectamente, puede y debe darse en un marco de *Urbanismo Sostenible o Compatible*, es decir, aminorando en lo posible los impactos medioambientales y compatibilizándolo con las necesidades humanas. De igual manera, y con esta perspectiva, debe ser los objetivos de la *Ordenación del Territorio* que se practique a escalas regional y subregional.

De la sabia plasmación de los objetivos de una planificación urbanística, del equilibrio del modelo territorial por el que se apueste, del racional aprovechamiento del suelo y, especialmente, de la capacidad y buen hacer de los mandatarios van a depender mucho el tejido productivo, el medio ambiente urbano y la cohesión territorial y social.

8. Fuentes y bibliografía:

8.1. Principales legislaciones en Urbanismo y Ordenación del Territorio:

ESPAÑA:

- Real Decreto 2159/1978, de 23 de Junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento.
- Real Decreto 2187/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística.
- Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Gestión Urbanística.
- Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones., BOE nº 89, de 14 abril (Ya no está vigente)
- Ley del Suelo 8/2007, BOE nº 128, de 28 de mayo.
- Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo.

ANDALUCÍA:

- Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía (LOTA), en BOJA, nº 8, de 22 de enero.
- Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA), en BOJA, nº 154, de 31 de diciembre y BOE 12, de 14-1-2003
- Ley 13/2005, de 11 de noviembre, de Medidas para la Vivienda Protegida y el Suelo, en BOJA nº 227, de 21 de noviembre.
- Ley 1/2006, de 16 de mayo, de modificación de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, de la Ley 1/1996, de 10 de enero, de Comercio Interior de Andalucía, y de la Ley 13/2005, de 11 de noviembre, de Medidas para la Vivienda Protegida y el Suelo, en BOJA nº 98 del 24 de mayo.
- Decreto 206/2006 de 28 de noviembre, aprobación del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA), en BOJA de 29 de diciembre.
- Decreto 11/2008, de 22 de enero, por el que se desarrollan procedimientos dirigidos a poner suelo urbanizado en el mercado con destino preferente a la construcción de viviendas protegidas, en BOJA nº 27, del 7 de febrero.
- Decreto 43/2008, de 12 de febrero, regulador de las condiciones de implantación y funcionamiento de campos de golf en Andalucía

8.2. Bibliografía:

AGE (2006): *Manifiesto por una nueva cultura del territorio*, en www.age.ieg.csic.es/docs_externos/06-05-manifiesto_cultura_

territorio.pdf

- BURRIEL, Eugenio L. (2008): La “década prodigiosa” del urbanismo español (1997-2006), en *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. Barcelona: Universidad de Barcelona, vol. XII, núm. 270
- BURRIEL, Eugenio L. (2009): La planificación territorial en la Comunidad Valenciana (1986-2009). *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias sociales*. Barcelona: Universidad de Barcelona, vol. XIII, nº 306.
- CONSEJERÍA (2010): Web de la Consejería de Obras Públicas y Vivienda. Información general de Urbanismo y O.T., Junta de Andalucía en <http://www.juntadeandalucia.es/viviendayordenaciondelterritorio/www/jsp/estatica.jsp?pma=2&ct=4&e=urbanismo/legislacion/legislacion.html>
- CONSEJERÍA (2006). *Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía. Bases y Estrategias*. Junta de Andalucía, Sevilla. Consejería de Vivienda y Ordenación del territorio. Versión digital en Versión digital en http://www.juntadeandalucia.es/viviendayordenaciondelterritorio/www/jsp/estatica.jsp?pma=1&ct=11&pmsa=4&e=ordenacion_territorio/plan_ordenacion/index.html
- FARINÓS, J. (2007): *Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: estado de la cuestión y agenda*, en Boletín de la AGE, nº 46 - 2008, págs. 11-32, Madrid.
- FERIA TORIBIO, J.M.; RUBIO TENOR, M. Y SANTIAGO RAMOS, J. (2005), “Los planes de ordenación del territorio como instrumentos de cooperación”, en *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, nº 39, Murcia, págs. 87-116.
- JURADO ALMONTE, J.M. y GORDO MÁRQUEZ, M. (2009): “Sector de la construcción y mano de obra extranjera en Andalucía. Repercusiones ante el fin de un ciclo expansivo”, en GARCÍA LORCA, A. (Ed.): *Inmigración y Desarrollo Regional*. Actas del IX Congreso de la Asociación Andaluza de Ciencia Regional, diciembre de 2007, Universidad de Almería. Pp. 133-148.
- JURADO ALMONTE, J.M. (2008): “*Ordenación del territorio, urbanismo y desarrollo local en Andalucía*”, en XXXIV Reunión de Estudios Regionales. Baeza (Jaén), 27-29 de noviembre de 2008.
- JURADO ALMONTE, J.M. (2011): El “vilipendiado” urbanismo: una visión desde la experiencia en la gestión pública, en Monográfico “El estado de la Ordenación del Territorio

- en España”, *Revista Cuadernos Geográficos*, nº 47, Universidad de Granada.
- MATA OLMO, R. (2007): *Auge inmobiliario y evolución de los usos del suelo en España. Por una nueva cultura del territorio. Lección inaugural para la apertura del curso*. Universidad Autónoma de Madrid.
- MATA OLMO, R. (2010): “*Urbanización reciente y cambios paisajísticos en España. Por una nueva cultura del territorio*”, en Curso de Verano: Ordenación del Territorio y Urbanismo, UNIA, julio, 2010. Ponencia inédita.
- MINISTERIO DE FOMENTO (2010): Boletines On-line, en http://www.fomento.es/MFOM/LANG_CASTELLANO/ESTADISTICAS_Y_PUBLICACIONES/INFORMACION_ESTADISTICA/Construccion/
- MINISTERIO DE FOMENTO (2010): Atlas estadístico de la construcción en España, 2008, en <http://www.fomento.es/NR/rdonlyres/B84AD04D-53FE-4462-A406-23B26D2A5E99/77852/Atlas2008sp.pdf>
- OBSERVATORIO DE LA SOSTENIBILIDAD (2007): *Cambios de ocupación del suelo en España*, en <http://www.sostenibilidad-es.org/es/prensa/cambios-de-ocupacion-del-suelo-en-espana>
- OBSERVATORIO DE LA SOSTENIBILIDAD (varios años): *Sostenibilidad en España en España*, en <http://www.sostenibilidad-es.org/es/informes/informes-anuales/sostenibilidad-en-espana-2009>
- ROMERO, J. y FARINÓS, J. (2006): “Presentación”, en *Gobernanza territorial en España. Claroscuros de un proceso a partir del estudio de casos* (ROMERO, J. y FARINÓS, J., eds.). Publicaciones de la Universidad de Valencia, Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local, Colección ‘Desarrollo Territorial nº 15-19.
- SEOPAN (2010): *Informe Económico en 2009*, en www.seopan.es. SEOPAN. Madrid.
- ZOIDO, F. (2010): Territorialidad y gobierno del territorio, hacia una nueva cultura política, *II Jornadas de legalidad territorial y ambiental*, Lanzarote, en http://nuevaculturadelterritorio.files.wordpress.com/2010/10/zoido_territorialidadygobiernodelterritorio.pdf



4. Directrices y Políticas Internacionales en Desarrollo Sostenible

Julián Mora Aliseda
Francisco Javier Jaraíz Cabanillas
Universidad de Extremadura
tajoguadiana@gmail.com
jfjaraiz@unex.es

1. Introducción

En estos momentos en la sociedad existe una gran preocupación por los temas medioambientales. Sin embargo, y contradictoriamente, existe un nivel bajo de concienciación, con un efecto perverso: que la mayoría de los ciudadanos perciben estos problemas como irresolubles y, peor aún, que interpretan que no están a su alcance la búsqueda de soluciones; esto es, tienen una actitud pasiva frente al medio ambiente, cuando no distorsionada por las informaciones que reciben a través de los *mass media*.

La maravilla del conjunto de toda la vida en nuestro planeta es la biodiversidad: la riqueza de las especies, de los ecosistemas y de sus complejos procesos ecológicos. La biodiversidad es mucho más que la suma de todas sus partes, es un complejo y delicado entramado de relaciones que aún desconocemos en gran medida. La pérdida de biodiversidad se ha acentuado en los últimos años debido a numerosas amenazas como la destrucción y degradación del hábitat, el cambio climático, la contaminación y la sobreexplotación de los recursos naturales. La quema de combustibles fósiles, la deforestación, las demandas crecientes de agua, la utilización masiva de fertilizantes y pesticidas en el suelo están alterando los ciclos naturales de productos esenciales para la vida en la tierra, como el carbono, el nitrógeno y el agua.

La primera vez que se toma conciencia a nivel mundial del daño sobre el medio ambiente fue a través del Informe del Club de Roma (1968) y el impulso político aparece en la Conferencia sobre el Medio Humano de las Naciones Unidas, celebrada en Estocolmo en 1972, cuya Declaración constituyó tal baluarte en la protección del medio ambiente que con ella arranca el Derecho Ambiental Internacional, y de una de sus recomendaciones se crea el Programa de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente, la primera institución ambiental y de fondos para financiar los programas.

Como señala Ortiz Calderón (2010), la Agenda 21 es con toda seguridad la mayor implicación política y social de todo el planeta por el desarrollo sostenible y el mejor instrumento de aplicación efectiva hasta la fecha que tienen los políticos para transmitir la sostenibilidad, dialogando con ellos, con las organizaciones civiles

y las empresas de su ciudad para crear juntos su propia Agenda 21 Local, la de su mismo entorno en el que conviven.

Por su parte, Europa, aunque lo hiciera con afán de protagonismo internacional, nadie puede negarle su compromiso con el desarrollo sostenible. Apenas acabó la Cumbre de Río, cuando la Unión Europea hace efectivo ese compromiso suscrito ante toda la comunidad internacional con la puesta en marcha, en el año 1993, del V Programa, en materia de Medio Ambiente, con el lema «Hacia el Desarrollo Sostenible». A pesar de no cumplirse la totalidad de los objetivos marcados, la Unión Europea comprobó que el desarrollo sostenible era el camino, el único para llegar a ese modelo de crecimiento sostenible. Por este motivo, «Medio Ambiente 2010: el futuro está en nuestras manos», fue el lema elegido para llevar a cabo, en el año 2001, el VI Programa de acción que este año finaliza.

Pero la «Carta de Aalborg» significó que también los gobiernos locales se convirtieran en catalizadores del desarrollo sostenible y asumieran llevar a sus ciudades hacia la sostenibilidad porque «el gobierno local está cerca del lugar donde se perciben los problemas ambientales y muy cerca de los ciudadanos».

Este compromiso local por la concienciación social de la sostenibilidad, se ha venido materializando con la realización de Conferencias de Ciudades Europeas Sostenibles, cinco más desde la de Aalborg en 1984 hasta el año 2010, por toda la geografía europea liderando las autoridades locales todo el proceso de la Agenda 21.

El Desarrollo Sostenible está adquiriendo una importancia capital en las políticas europeas, a nivel comunitario y, por efecto de transposición, a nivel nacional, regional y local de cada Estado Miembro de la Unión Europea.

A nadie le es ajeno ya el medio ambiente porque está relacionado con los contenedores de distintos colores que nos encontramos en las puertas de nuestras casas, con las bombillas que utilizamos, con los molinos de viento que se alzan en medio del campo, con las placas solares de los tejados de las viviendas o del suelo, con los vehículos híbridos o los autobuses biocombustibles; es decir,

objetos que están con nosotros, que forman parte ya de nuestro paisaje, que utilizamos, pero de los que no somos conscientes de su sostenibilidad ambiental, económica o social.

Este es el papel que se les exige a los gobiernos: la información y formación ambiental como instrumentos para convertir al ciudadano en un aliado ambientalmente activo, y la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones que afecten a sus entornos; desde estos niveles, crear la conciencia colectiva sostenible, económica, social y medioambientalmente será más fácil.

2. Evolución histórica del desarrollo sostenible

Dos tipos de documentos muy diferentes en el mismo año; científico el primero, *Los límites del crecimiento*, y político el segundo, la *Declaración de Estocolmo* son los dos hitos que marcaron el camino de lo que se conceptualizará años más tarde como el desarrollo sostenible.

El Club de Roma

En abril de 1968 se reunieron en la *Accademia Dei Lincei* de Roma una treintena de personas -científicos, educadores, economistas, humanistas, industriales y funcionarios- procedentes de 10 países convocados por Aurelio Peccei para discutir sobre un tema de especial relieve: el presente y el futuro de la especie humana. Se trataba de abordar las cuestiones que preocupaban a todos los seres humanos con independencia de su procedencia, de analizar, en suma, la «problemática mundial» y aportar soluciones.

En 1970 se constituyó el Club de Roma, una asociación con el propósito de contribuir a mejorar nuestra sociedad mediante la identificación y el debate activo acerca de problemas de índole global y con el convencimiento de que cada individuo puede contribuir a esta mejora.

Los límites del crecimiento es un informe encargado por el Club de Roma al MIT (*Massachusetts Institute of Technology*) publicado

en 1972, por el equipo compuesto por Donella Meadows, como autora principal, Dennis Meadows y Jorgen Randers.

El informe se basaba en la simulación informática del programa *World3*, creado por los autores para realizar proyecciones sobre el futuro del planeta utilizando una gran base de datos con multitud de variables, con el objetivo de recrear el crecimiento de la población, el crecimiento económico y el incremento de la huella ecológica de la población sobre la tierra en los próximos 100 años.

Las perspectivas resultaron muy negativas. Como consecuencia de la disminución de los recursos naturales, hacia el año 2000 se produciría una grave crisis en las producciones industrial y agrícola que invertirían el sentido de su evolución. Con algún retardo la población alcanzaría un máximo histórico a partir del cual disminuiría rápidamente. Hacia el año 2100 se estaría alcanzando un estado estacionario con producciones industrial y agrícola per cápita muy inferiores a las existentes al principio del siglo XX, y con la población humana en decadencia.

La tesis principal del Informe es que «en un planeta limitado, las dinámicas de crecimiento exponencial no son sostenibles».

El crecimiento exponencial de la población, el crecimiento exponencial de la producción de alimentos, el consumo excesivo de reservas minerales, el consumo excesivo de energía per cápita, el incremento de la productividad alimenticia, son entre otros, resultados importantes obtenidos tras varias simulaciones del programa *World3*.

Así pues, las conclusiones principales son claras y tajantes:

1. Si las presentes tendencias de crecimiento en la población mundial, industrialización, contaminación, producción de alimentos y utilización de recursos naturales no se modifican, los límites del crecimiento del planeta se alcanzarán dentro de los próximos 100 años.
2. Es posible modificar estas tendencias de crecimiento y establecer condiciones de estabilidad ecológica y económica de tal modo que se prolongue de forma sostenible en el futuro. Podría diseñarse una situación de equilibrio global

que permitiera la satisfacción de las necesidades materiales básicas de cada persona en la Tierra y todas tendrían igual oportunidad de desarrollar su potencial humano individual.

«La relación entre los límites de la Tierra y las actividades humanas está cambiando». La depredación humana está traspasando los límites y el planeta pone límites al crecimiento, como los recursos naturales no renovables, la tierra cultivable finita y la capacidad del ecosistema para absorber la polución producto del quehacer humano. «La transición de crecimiento a equilibrio global es posible», concluyen los autores de este importantísimo informe.

Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano (Estocolmo, 1972)

En la Conferencia de Estocolmo de 1972 se toma por primera vez conciencia sobre la problemática medioambiental:

«El hombre es a la vez obra y artífice del medio que lo rodea, el cual le da el sustento material y le brinda la oportunidad de desarrollarse intelectual, moral, social y espiritualmente. En la larga y tortuosa evolución de la raza humana en este planeta se ha llegado a una etapa en que, gracias a la rápida aceleración de la ciencia y la tecnología, el hombre ha adquirido el poder de transformar, de innumerables maneras y en una escala sin precedentes, cuanto lo rodea. Los dos aspectos del medio humano, el natural y el artificial, son esenciales para el bienestar del hombre y para el goce de los derechos humanos fundamentales, incluso el derecho a la vida misma» (Naciones Unidas, 1972).

«El crecimiento natural de la población plantea continuamente problemas relativos a la preservación del medio, y se deben adoptar normas y medidas apropiadas, según proceda, para hacer frente a esos problemas. De cuanto existe en el mundo, los seres humanos son lo más valioso. Ellos son quienes promueven el progreso social, crean riqueza social, desarrollan la ciencia y la tecnología, y, con su duro trabajo, transforman continuamente el medio humano. Con el progreso social y los adelantos de la producción, la ciencia y la tecnología, la capacidad del hombre para mejorar el medio se acrecenta cada día que pasa» (Naciones Unidas, 1972).

Asimismo, en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano de Estocolmo (Naciones Unidas, 1972) se incorporó a los temas de trabajo de la comunidad internacional la relación entre el desarrollo económico y la degradación ambiental.

Los principios fundamentales que se pueden extraer de esta Conferencia son los siguientes:

«Principio 2. Los recursos naturales de la Tierra, incluidos el aire, el agua, la tierra, la flora y la fauna y especialmente muestras representativas de los ecosistemas naturales, deben preservarse en beneficio de las generaciones presentes y futuras mediante una cuidadosa planificación u ordenación, según convenga».

«Principio 3. Debe mantenerse y, siempre que sea posible, restaurarse o mejorarse la capacidad de la Tierra para producir recursos vitales renovables».

«Principio 5. Los recursos no renovables de la Tierra deben emplearse de forma que se evite el peligro de su futuro agotamiento y se asegure que toda la humanidad comparta los beneficios de tal empleo».

«Principio 13. A fin de lograr una más racional ordenación de los recursos y mejorar así las condiciones ambientales, los Estados deberían adoptar un enfoque integrado y coordinado de la planificación de su desarrollo de modo que quede asegurada la compatibilidad del desarrollo con la necesidad de proteger y mejorar el medio humano en beneficio de su población».

«Principio 14. La planificación racional constituye un instrumento indispensable para conciliar las diferencias que puedan surgir entre las exigencias del desarrollo y la necesidad de proteger y mejorar el medio».

Tras la conferencia fue creado el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) que hasta el día de hoy sigue siendo el principal organismo mundial en la materia.

3. La sostenibilidad como proceso. Análisis de documentos

La Declaración de Nairobi

Diez años después y para conmemorar el aniversario de la Conferencia de Estocolmo, se reunieron del 10 al 18 de mayo de 1982 en Nairobi, Kenia, 105 gobiernos para abordar en profundidad los principios acordados en 1972.

Quedó puesta de manifiesto desde el principio de la Conferencia la gran influencia que causó en la opinión pública la Conferencia de Estocolmo, aumentando la conciencia y la comprensión de la fragilidad del medio ambiente humano y sus problemas. Estos diez años habían evidenciando un importante progreso en todo lo que se refiere a la ciencia ambiental, la educación, la difusión de la información, la promulgación en la mayoría de los países de legislación ambiental y disposiciones para proteger el Medio Ambiente.

Por el contrario, se destacó que el Plan de Acción para el Medio Humano, las Recomendaciones de la Declaración de Estocolmo, se había cumplido sólo parcialmente y sus resultados no podían considerarse satisfactorios, debido, entre otros motivos, a una falta de comprensión de los beneficios a largo plazo de la protección ambiental, la falta de coordinación de enfoques y esfuerzos, y de la falta de disponibilidad y distribución de recursos.

Como conclusión o síntesis de la Declaración de Nairobi podemos destacar los siguientes acuerdos:

1. La reafirmación por parte de los Estados de las declaraciones y el plan de acción acordados en Estocolmo.
2. El compromiso de fortalecer y aumentar los esfuerzos nacionales y la cooperación internacional en la esfera de la protección ambiental.
3. Entregar su apoyo al fortalecimiento del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente.
4. La búsqueda de mayores recursos para aplicarlos al cuidado del medio ambiente.
5. Exhortar a todos los gobiernos y pueblos del mundo a asumir su responsabilidad histórica, colectiva e individual.

6. Traspasar el planeta a las manos de futuras generaciones en condiciones que garanticen una vida de dignidad para todos los seres humanos.

«Nuestro futuro común» o «Informe Brundtland»

«Nuestro futuro común» fue el informe publicado en 1987 por la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD), creada en virtud de la Resolución 38/161 de la Asamblea General de las Naciones Unidas cuatro años antes.

El documento, conocido como el «Informe Brundtland», por ser la encargada de su elaboración la Presidenta de la Comisión, la Primera Ministra Noruega Gro Harlem Brundtland, puso de relieve los problemas ambientales que seguían amenazando a la Tierra, pero fue reconocido para la posteridad por haber introducido el concepto de desarrollo sostenible, un nuevo modelo de desarrollo económico que podía armonizarse con la preservación del Medio Ambiente para garantizar la calidad de vida de las generaciones actuales y de las futuras.

En este documento, como ya se ha mencionado, se utilizó por primera vez el término desarrollo sostenible (o desarrollo sustentable), definido como aquel que «satisface las necesidades del presente sin comprometer las necesidades de las futuras generaciones». Este informe socioeconómico elaborado por distintas naciones para la ONU, implica un cambio muy importante en cuanto a la idea de sustentabilidad, principalmente ecológica, y a un marco que da también énfasis al contexto económico y social del desarrollo.

El informe subrayó a la pobreza de los países del sur y al consumismo extremo de los países del norte como las causas fundamentales de la insostenibilidad del desarrollo y la crisis ambiental. La comisión recomendaba también la convocatoria de una conferencia sobre estos temas, la cual se plasmará en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Río de Janeiro, 1992).

Los objetivos plateados en el Informe y relacionados con el nuevo concepto de desarrollo sostenible serán:

- * Satisfacer las necesidades humanas.
- * Llevar a cabo restricciones:
 - Ecológicas, es decir, la conservación de nuestro planeta Tierra.
 - Morales: renunciar a los niveles de consumo a los que no todos los individuos puedan aspirar. Fomentar el crecimiento económico en los lugares donde no se satisfacen las necesidades anteriores, es decir, en los países pobres.
- * Llevar a cabo un control demográfico, referido principalmente a las tasas de natalidad.
- * No poner en peligro los sistemas naturales que sostienen la vida en la Tierra.
- * La conservación de los ecosistemas debe estar subordinada al bienestar humano, pues no todos los ecosistemas pueden ser conservados en su estado virgen.
- * El uso de los recursos no renovables debe ser lo más eficiente posible.

En definitiva sugiere un cambio en las políticas de desarrollo, que se inicie en el transcurso de los modelos convencionales, siendo por tanto un:

- Proceso armónico, que proponga nuevas fórmulas de producir y consumir, de crecimiento que tenga en cuenta que la evolución demográfica debe estar en armonía con el cambiante potencial productivo del ecosistema.
- Proceso solidario, que permita alcanzar niveles mínimos de desarrollo a quienes viven por debajo de las necesidades humanas y que exija una contención del crecimiento a quienes viven por encima de los medios ecológicamente aceptables.
- Proceso equitativo, que garantice a todos la capacidad de acceso a los recursos naturales restringidos y que asegure a las generaciones futuras la disponibilidad de los recursos no renovables y la pervivencia de las especies vegetales y animales.

En su proyecto, jurídico, para la Protección del Medio Ambiente, el Informe establece en el Capítulo I los principios, derechos y deberes

generales: «Todos los seres humanos tienen el derecho fundamental a un medio ambiente adecuado para su salud y bienestar», por lo que responsabiliza a los Estados de la obligación de conservar y utilizar el medio ambiente y los recursos naturales para beneficio de las generaciones presentes y futuras, y de mantener los ecosistemas y los procesos ecológicos indispensables para el funcionamiento de la biosfera.

Por tanto, instar a los Estados a que las normas de protección del medio ambiente sean incluidas en sus legislaciones y establezcan las medidas necesarias para su cumplimiento.

En el Capítulo II muestra los principios, derechos y deberes referentes a los recursos naturales y a las interferencias ambientales transfronterizas, pretendiendo hacerlo siempre de manera razonable y equitativa.

Con esta filosofía, aunque se contempla indemnización por los daños ocasionados, el Estado causante podrá negociar con el afectado las condiciones equitativas; la obligación de los Estados a cooperar en los problemas transfronterizos, haciéndolo de buena fe para lograr la óptima utilización de los recursos; en suma, la necesidad de cooperación supranacional.

El Capítulo III define las responsabilidades de los Estados: «Los Estados cesarán las actividades que quebranten una obligación internacional relativa al medio ambiente y otorgarán indemnización por el daño causado».

Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Río de Janeiro, 1992)

La Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, también conocida como la Cumbre de la Tierra, fue una cumbre internacional que tuvo lugar en Río de Janeiro (Brasil) del 3 de junio al 14 de junio de 1992. Fue una conferencia sin precedentes en el ámbito de las Naciones Unidas, tanto en tamaño como en alcance de sus motivos. 172 gobiernos participaron, entre ellos 108 cabezas de Estado o Gobierno.

Los temas tratados incluían: el escrutinio sistemático de patrones de producción; las fuentes alternativas de energía para reemplazar el uso de combustibles fósiles, vinculados al cambio climático global; el apoyo al transporte público para reducir las emisiones de los vehículos, la congestión en las ciudades y los problemas de salud causados por la polución; la creciente escasez de agua, etc.

***Programa de Acción de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo:
Programa 21***

Este informe aborda los problemas acuciantes de medio ambiente y el desarrollo que se planteaban en la última década del siglo XX, y también trata de preparar al mundo para los desafíos del siglo XXI. Refleja además un consenso mundial y un compromiso político al nivel más alto sobre el desarrollo y la cooperación en la esfera del medio ambiente. En este contexto, el sistema de las Naciones Unidas tiene una función clave que desempeñar. Otras organizaciones internacionales, regionales y subregionales tienen también que contribuir a ese esfuerzo. Asimismo, se debe alentar la participación más amplia del público y la participación activa de las organizaciones no gubernamentales y de otros grupos.

El Programa 21 es un programa de las Naciones Unidas (ONU) para promover el desarrollo sostenible. Es un plan detallado de acciones que deben ser acometidas a nivel mundial, nacional y local por entidades de la ONU, los gobiernos de sus estados miembros y por grupos principales particulares en todas las áreas en las cuales ocurren impactos humanos sobre el medio ambiente. El Programa o Agenda es una lista detallada de asuntos que requieren atención, organizada cronológicamente. La palabra *Agenda*, aunque de origen latino (plural de *agendum*) es un anglicismo en castellano; el término oficial adoptado por la ONU es Programa 21, aunque poco se usa a nivel internacional.

La Comisión Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo (CMMAD), llamada Comisión Brundtland, definió en 1987 el desarrollo sostenible como «el que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades». En definitiva, más que un modelo definido, el desarrollo sostenible se presenta como un

proceso de cambio y transición hacia nuevas fórmulas de producir y consumir, pero también hacia nuevas formas de ser, estar y conocer. El concepto ecología se impone como definidor de que el ser humano es una parte de la naturaleza, de un sistema interdependiente y cerrado que debe mantenerse en equilibrio, dada su fragilidad, en bien de todos. De ahí lo de «actuar localmente pensando globalmente», de ser conscientes de que nuestros actos pueden repercutir en todos de forma negativa o positiva.

En 1989, la ONU comenzó la planificación de la Conferencia sobre Medio Ambiente y Desarrollo, en la que se trazarían los principios para alcanzar ese desarrollo sostenible. Durante dos años, numerosos expertos en todo el mundo se dedicaron con ahínco a la concertación de acuerdos que jalonaron el camino hacia la Cumbre de la Tierra celebrada en Río de Janeiro en 1992. En ella se concertaron dos acuerdos internacionales, se formularon dos declaraciones de principios y un vasto Programa de acción sobre Desarrollo Mundial Sostenible. Este vasto Programa es el Programa 21, ley blanda, consensuada por 178 naciones en la mencionada Cumbre de Río de 1992 y ratificada por España en 1993, que recoge, a lo largo de sus más de 600 páginas, normas tendentes al logro de un desarrollo sostenible desde el punto de vista social, económico y ecológico.

Hoy en día muchos de los miembros signatarios del Programa o Agenda 21 han ratificado los acuerdos y organizado sus propios programas a nivel nacional y local, siguiendo las guías que para tal fin han desarrollado diversas entidades asociadas a las Naciones Unidas. La Agenda 21 ha tenido un estrecho seguimiento a partir del cual se han desarrollado ajustes y revisiones.

Los temas fundamentales del Programa o Agenda 21 están tratados en 40 capítulos organizados en un preámbulo y cuatro secciones: Los motivos que llevaron a la redacción del Programa o Agenda 21, las diferencias existentes entre las Naciones y dentro de las mismas, en cuanto a distribución de las riquezas, el hambre, enfermedades, analfabetismo y problemas sociales en general, y el empeoramiento de los ecosistemas.

Los objetivos que pretenden el Programa o Agenda 21 son:

- Generar un Sistema de Gestión Medioambiental y de

Desarrollo Socioeconómico Sostenible, a través de un Plan de Participación Ciudadana, que permita un mayor bienestar y calidad de vida de los ciudadanos, armonizado con la conservación de los recursos y del medio ambiente.

- Satisfacer las necesidades económicas y sociales básicas.
- Mayor protección y gestión de ecosistemas.
- Alcanzar un desarrollo sostenible, compatibilizando ecología y economía, a través de su adaptación al entorno de cada área.
- Consecución de un futuro sostenible, más seguro y próspero.
- Generar, para alcanzar estos objetivos, un Sistema de Gestión y Participación Ciudadana, con implicación de todos los agentes locales.

Primera Conferencia Europea de Pueblos y Ciudades Sostenibles (Aalborg, 1994): Carta de las ciudades europeas hacia la sostenibilidad o Carta de Aalborg

La Carta de Aalborg fue aprobada por los participantes en la Conferencia Europea de Pueblos y Ciudades Sostenibles, celebrada en Aalborg (Dinamarca) entre los días 24 y 27 de mayo de 1994 bajo el patrocinio conjunto de la Comisión Europea y la ciudad de Aalborg y organizada por el Consejo Internacional de Iniciativas Ambientales Locales (ICLEI). Este organismo asumió la responsabilidad de elaborar el proyecto de la Carta junto con el Ministerio de Planificación y Transporte Urbano del estado federado alemán de Renania del Norte-Westfalia.

La Carta de Aalborg fue firmada inicialmente por 80 autoridades locales europeas y 253 representantes de organizaciones internacionales, gobiernos nacionales, centros científicos, asesores y particulares. Con la firma de la Carta, las ciudades, poblaciones menores y unidades territoriales de Europa se comprometieron a participar en las iniciativas locales del Programa 21 y a desarrollar programas a largo plazo hacia un desarrollo sostenible, a la vez que iniciaron la campaña de *ciudades europeas sostenibles*.

La Carta de las ciudades europeas hacia la sostenibilidad o Carta de Aalborg, compromete a las ciudades que la firman a trabajar juntas para un desarrollo sostenible en un proceso de aprendizaje a partir de la experiencia y de los éxitos conseguidos a escala local,

y a establecer planes de acción local a largo plazo (Programa/ Agenda 21), reforzando la cooperación entre autoridades locales, fomentando la participación ciudadana e integrando este proceso en las iniciativas de la Unión Europea en materia de medio ambiente urbano (Comisión Europea, 1994).

Hábitat II - Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Estambul, 1996): Programa Hábitat

Una característica especial de esta Conferencia fue su gran énfasis en la construcción de alianzas y sus ideas innovadoras. Celebrada como la conferencia de las asociaciones, Hábitat II fue la primera Conferencia de las Naciones Unidas que dio voz oficial a los representantes de la sociedad civil. Si bien la mayoría de las conferencias mundiales celebradas por esas fechas, dieron a las organizaciones no gubernamentales (ONGs) acceso a su proceso, Hábitat II permitió a las autoridades locales, al sector privado, a las ONGs y a otros grupos participar en las deliberaciones a través de un comité propio, el Comité de los Asociados.

El objetivo de esta Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos era tratar dos temas de gran importancia a escala mundial: el que todas las personas tengan una «vivienda adecuada» y el «*desarrollo sostenible* de los asentamientos humanos en un mundo en proceso de urbanización». Se pretende pues, en primer lugar, que todas las personas dispongan de una vivienda adecuada, especialmente los pobres de las ciudades y el campo que carecen de ella, mediante un criterio que favorezca el desarrollo y la mejora de la vivienda sin perjudicar al medio ambiente. Y en cuanto al segundo tema, ofrecer los medios para lograr un mundo más estable y pacífico, fundado en una visión ética y espiritual. La democracia, el respeto de los derechos humanos, la transparencia, la representatividad y la rendición de cuentas en la gestión pública y la administración en todos los sectores de la sociedad, así como la participación efectiva de la sociedad civil, son pilares indispensables para el logro de este desarrollo sostenible según la conferencia.

Reconociendo el impacto que la pobreza y la falta de acceso a tierra y tenencia segura tienen, Hábitat II señaló las condiciones de vida como la causa principal de los conflictos sociales violentos y de la disminución de la seguridad personal. En una de sus acciones más significativas se llegó a un acuerdo sobre el derecho a vivienda adecuada, reconociendo la obligación fundamental que los gobiernos tienen de facilitar a las personas la obtención de vivienda y de proteger y mejorar los hogares y los vecindarios. Hábitat II dio también un nuevo impulso a la participación de los grupos de ciudadanos y del sector comercial privado en los procesos de toma de decisiones de la ciudad. Asimismo alentó a los gobiernos nacionales a compartir su poder y sus recursos con las autoridades locales (Naciones Unidas, 1996).

En la puesta en práctica del Programa de Hábitat debían tener en cuenta las diferencias, las situaciones particulares y la distinta capacidad de cada comunidad y país. Ante esto, era indispensable para su ejecución, la cooperación y la participación de instituciones. Constituía pues, el Programa Hábitat, un llamamiento mundial para la acción. Ofrecía una visión positiva de los asentamientos humanos sostenibles, para que todas las personas tuvieran una vivienda adecuada, un entorno salubre y seguro, acceso a los servicios básicos y un empleo productivo libremente elegido (Naciones Unidas, 1996).

***Segunda Conferencia sobre Ciudades Europeas
Sostenibles: de la Carta a la Acción (Lisboa, 1996):
Carta de Lisboa o Plan de Acción de Lisboa***

Representantes de 1.000 autoridades locales y regionales de toda Europa se reunieron en la Segunda Conferencia Europea de Pueblos y Ciudades Sostenibles en Lisboa, Portugal, del 6 al 8 de Octubre de 1996. Fueron informados de la situación del proceso de la Agenda Local 21 en 35 países europeos y evaluaron los progresos realizados desde la celebración de la Primera Conferencia en Aalborg. En esta Conferencia se intercambiaron ideas y experiencias de prácticas locales y se exploraron las oportunidades de colaborar con otras comunidades europeas en proyectos conjuntos. Además, se identificaron las necesidades de las autoridades locales comprometidas en los procesos de la Agenda Local y ayudaron a dar forma a la próxima fase de la Campaña.

La Campaña de Pueblos y Ciudades Europeas Sostenibles, iniciada en la Conferencia de Aalborg por los 80 municipios europeos que firmaron la Carta de Pueblos y Ciudades Europeas hacia la Sostenibilidad (Carta de Aalborg), se amplió entre tanto con la participación de 250 autoridades locales y regionales. Firmando la Carta se comprometieron a participar en el proceso de desarrollo y consecución de un consenso entre sus comunidades locales, sobre un *plan de acción a largo plazo hacia la sostenibilidad (la Agenda Local 21)*.

Tras la fase que inicio la Carta de Aalborg, la fase lanzada en la Conferencia de Lisboa, se concentró en la implementación de los principios expuestos en la Carta de Lisboa, iniciando y llevando a cabo el proceso de una Agenda Local 21 e implementando el *plan de sostenibilidad local*. Al iniciar esta fase, las autoridades locales europeas contribuirían no sólo a la implementación del Programa/ Agenda 21 (Río de Janeiro, 1992), sino también a la del Programa/ Agenda Hábitat –Estambul, 1996 (Comisión Europea, 1996).

Los participantes en la Conferencia de Lisboa de 1996 suscribieron el documento que llevaba por título «De la Carta a la Acción». Este documento está basado en las experiencias locales tal y como fueron expuestas y discutidas en los 26 talleres de la Conferencia y tomaba en consideración los principios y recomendaciones expuestos en la Carta de Aalborg, en la «Guía Paso a Paso» de la Junta de Gestión de Gobierno Local del Reino Unido, en el Informe de Ciudades Sostenibles del Grupo de Expertos en Medio Ambiente Urbano de la Comisión Europea y en la Guía de Planificación de la Agenda Local 21 del Consejo Internacional para Iniciativas Locales en Medio Ambiente.

Al iniciar la siguiente fase de la Campaña de Pueblos y Ciudades Europeas Sostenibles, los participantes en la Conferencia de Lisboa, siguiendo la Conferencia Hábitat II (Estambul, 1996), desearon contribuir a la implementación del Programa o Agenda Hábitat como ya se ha mencionado (Comisión Europea, 1996).

Los principios y objetivos que se establecen en la Carta de Lisboa, pueden resumirse en los puntos que se exponen a continuación:

- Preparación de los gobiernos locales para el proceso de

la Agenda Local 21. Resulta necesaria una voluntad política definitiva para llevar a cabo el proceso de la Agenda Local 21. Las autoridades locales debería abandonar su actitud soberana y adoptar la función de dinamizador. La creación de redes internas sería importante para comprometer al gobierno y a la administración municipal, y que comprendiera que la sostenibilidad local está hecha de sostenibilidad social, económica y medioambiental,

- Establecimiento de estrategias para comprometer a la comunidad. La consecución de un consenso sobre la Agenda Local 21 es fundamental y ofrece al plan de acción a largo plazo la robustez requerida para que tenga la oportunidad de ser implementado.

- Aproximación y planificación de la Agenda 21. La comunidad no debe exportar sus problemas a un medio ambiente más amplio o al futuro: la Agenda Local 21 es un proceso de participación que requiere un procedimiento sistemático paso a paso.

- Herramientas de gestión de la sostenibilidad. La estabilidad social y la equidad deberían basarse en una economía sostenible que esté fundamentada en la capacidad de la naturaleza, es decir, en la sostenibilidad medioambiental. Para una correcta gestión de la sostenibilidad se deben crear indicadores de la misma.

- Concienciación y educación. La concienciación y la educación son esenciales para conseguir una plena comprensión de la interrelación entre los aspectos sociales, económicos y medioambientales.

- Asociación y cooperación entre autoridades. Se deben constituir asociaciones con los municipios circundantes para resolver desequilibrios según el principio de la negociación exterior. La sostenibilidad local no se puede cumplir sin atender a los impactos locales del uso de los recursos locales, las emisiones y la exportación de impactos (Comisión Europea, 1996).

Conferencia Euro-mediterránea de Ciudades Sostenibles (Sevilla, 1999): Declaración de Sevilla

Los representantes de las ciudades, de las autoridades locales y de las asociaciones de ciudades del Mediterráneo, se reunieron en Sevilla del 21 al 23 de enero de 1999, en el marco de la Conferencia Euro-mediterránea de Ciudades Sostenibles, para continuar el proceso que se había iniciado con:

1. La Cumbre de la Tierra en Río (1992), y que continúa en junio de 1996 en la Cumbre de las Ciudades (Hábitat II) en Estambul.
2. La Carta de Aalborg (1994), y la posterior Conferencia Mediterránea sobre la Agenda local 21 en Roma, celebrada en noviembre de 1995. Durante la segunda Conferencia Europea de Lisboa de octubre de 1996, se decidió realizar cuatro conferencias regionales: Turku en septiembre de 1998, Sofía en noviembre de 1998, Sevilla en enero de 1999 y La Haya en junio de 1999, para preparar la Tercera Conferencia Europea de Ciudades Sostenibles que se habría de celebrar en Hannover en el año 2000 (Federación Mundial de Ciudades Reunidas, 1999).

En la Declaración de Sevilla se hace un llamamiento a los ciudadanos de la región euro-mediterránea y a sus asociaciones para una mayor implicación en el Programa o Agenda 21.

Además de este llamamiento, en la declaración se alude a la necesidad de potenciar toda la cuenca del Mediterráneo:

- Se reafirma la identidad propia, y se alude a la cuenca Mediterránea como lugar de encuentro de los pueblos y culturas de África, Oriente Próximo y Europa.
- El Mediterráneo, como cuna de civilizaciones, se ha identificado plenamente con el rol milenario y preponderante de las ciudades; donde se desarrollaron valores de tolerancia y progreso hacia los que se quiere volver.
- Para que la región Mediterránea se desarrolle de manera sostenible, tiene que existir una economía estable (Federación Mundial de Ciudades Reunidas, 1999).

Tercera Conferencia Europea de Ciudades Sostenibles (Hannover, 2000): Declaración de Hannover

Un total de 250 líderes municipales de 36 países europeos y regiones vecinas, se reunieron en la Tercera Conferencia Europea sobre Ciudades y Municipios Sostenibles, celebrada en Hannover del 9 al 12 de febrero de 2000, para evaluar los *progresos en el camino hacia la sostenibilidad de las ciudades y municipios* y para llegar a un acuerdo sobre la dirección que deben tomar los esfuerzos en el umbral del siglo XXI.

Mediante la firma de la Carta de Aalborg, las autoridades locales se comprometieron con la Agenda Local 21 u otros procesos de planificación para el desarrollo sostenible y se unieron a la Campaña Europea de Ciudades y Municipios Sostenibles que estaba siendo coordinada por el Consejo de Municipios y Regiones Europeas (CMRE), *Eurocities*, la Red de Ciudades Saludables de la Organización Mundial de la Salud, el Consejo Internacional para las Iniciativas Medioambientales Locales (ICLEI) y la Organización de Ciudades Unidas (UTO) en cooperación con la Comisión Europea y su Grupo de Expertos sobre Medioambiente Urbano.

En la Conferencia de Hannover se adoptó el Plan de Acción de Lisboa como orientación, ya que tras las Declaraciones de Turku, Sofía, Sevilla y La Haya se expresaba la necesidad de actuar. El progreso alcanzado desde el inicio del proceso ha sido considerable pero en esta Conferencia se anima a actuar para conocer los retos que se siguen planteando (Comisión Europea, 2000).

En la Declaración de Hannover se evalúan los progresos de las ciudades y municipios europeos en el *camino hacia la sostenibilidad*, se trata de llegar a un acuerdo sobre la dirección que deben tomar sus esfuerzos en el umbral del siglo XXI, y se pide una mayor implicación de las instituciones en la agenda política.

La Declaración de Hannover, tiene una serie de prerrogativas claves. Los principios y valores para acciones locales hacia la sostenibilidad que propone la Declaración son: que se debe conseguir el bienestar de las generaciones presentes y futuras, la economía debe llegar a ser social y ecológicamente eficiente, evitando el consumo innecesario de recursos no renovables y se

acepta la responsabilidad compartida para conseguir un desarrollo sostenible.

En cuanto al liderazgo de la ciudad, la Declaración apunta a que hay que actuar a escala local teniendo en cuenta la responsabilidad global. Además, se apoya la integración europea con el fin de alcanzar la cohesión social y económica, indica que se aprovecharán las oportunidades que ofrecen las nuevas tecnologías y los conceptos innovadores de servicios, se introducirán indicadores para la sostenibilidad local y por último se establecerán y desarrollarán redes regionales para la promoción del desarrollo sostenible.

Los obstáculo que existen según la Conferencia sería que el mercado interno fue establecido sin que se fijaran precios que reflejen los verdaderos costes, incluyendo los gastos sociales y medioambientales y que el progreso y el éxito se siguen midiendo en términos de crecimiento económico y no de sostenibilidad.

Por último, apuntar que como mayores retos futuros en esta Conferencia de Hannover se apunta que: la mayoría de las tendencias medioambientales producen una gran preocupación, las tendencias económicas constituyen grandes desafíos para las ciudades, las tendencias sociales como consecuencia del cambio económico y tecnológico causan grandes problemas y que la distorsión económica, la degradación de la tierra, la persecución política, las guerras y los conflictos civiles producen una migración hacia las ciudades europeas, que tienen que proporcionar servicios, infraestructura e integración social para el creciente número de habitantes (Comisión Europea, 2000).

Cumbre Mundial Sobre Desarrollo Sostenible (Johannesburgo, 2002)

En la Cumbre de Johannesburgo de 2002 participaron alrededor de 22.000 personas, entre ellas unos 100 líderes mundiales, más de 10.000 representantes de 193 países y organizaciones internacionales, 8.000 representantes de ONG, empresarios, y otros grupos de la sociedad civil, que organizaron también actos paralelos, como el Foro de la Sociedad Civil.

Las actividades preparatorias de la Cumbre de 2002 estuvieron a cargo del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, las Comisiones Regionales y las Secretarías relacionadas, así como instituciones financieras regionales e internacionales, incluyendo el *Global Environment Facility*. Además, y según se señalaba en la Agenda 21, se estimuló la participación de todos los grupos sociales, políticos, instituciones, etc., relacionados.

Los principales temas que se trataron en la Cumbre se referían al acceso al agua y a la energía, la salud, la agricultura, la gestión de la biodiversidad y el ecosistema, y las finanzas, el comercio y la globalización. En cada uno de estos ámbitos surgieron gran número de iniciativas (Naciones Unidas, 2002).

En la Cumbre de Johannesburgo, no sólo se trataron grandes temas y se elaboraron documentos importantes como el Informe o el Plan de Aplicación, también se habla del gran fracaso mundial que hasta el momento había supuesto el intento de aplicación de planes de aplicación del resto de conferencias y cumbres, y se instó a que la Unión Europea se implicara mucho más en la cuestión del desarrollo sostenible.

Los documentos que resultaron de la Cumbre de Johannesburgo fueron los siguientes:

- * Informe de la Cumbre.
- * Declaración de Johannesburgo.
- * Plan de aplicación.

La Declaración de Johannesburgo sobre Desarrollo Sostenible

En esta Declaración los representantes reunidos en la Cumbre, no sólo se comprometieron a reafirmarse en el compromiso a favor del desarrollo sostenible, sino que además se implicaban en la construcción de una sociedad más humanitaria, equitativa y generosa, consciente de la necesidad de respetar a todos los seres humanos.

También se afirma en la Declaración estar convencidos de la urgente necesidad de crear un mundo nuevo y mejor, donde haya esperanza para todos en el futuro común que se afronta. Se asume además la responsabilidad de promover y fortalecer, en los planos local, nacional, regional y mundial, el desarrollo económico, el desarrollo social y la protección ambiental. Estos tres factores, son pilares interdependientes y sinérgicos del desarrollo sostenible.

Se afirma además que, por medio del Plan de Aplicación de las Decisiones de la Cumbre, que comentaremos a continuación, y por la misma Declaración, la responsabilidad hacia nuestros semejantes, las generaciones futuras y todos los seres vivos es máxima.

Se trata pues de responder de manera positiva a la necesidad de formular un plan práctico y concreto que permita erradicar la pobreza y promover el desarrollo humano (Naciones Unidas, 2002).

Plan de Aplicación de las Decisiones de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible

El Plan de Aplicación afirma que los principios fundamentales y el programa de acción para lograr el desarrollo sostenible surgieron de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, celebrada en Río. En este, se reafirma la adhesión a los principios de Río, a la plena aplicación del Programa 21 y al Plan para la ulterior ejecución del Programa 21. También el Plan se compromete a cumplir las metas convenidas internacionalmente en relación con el desarrollo, incluidas las que figuran en la Declaración del Milenio, los documentos finales de las principales conferencias de las Naciones Unidas y los acuerdos internacionales que se han celebrado y convenido desde 1992.

El Plan de Aplicación se propone complementar los logros conseguidos desde la Conferencia de Río y acelerar el cumplimiento de las metas restantes. Así, los firmantes de este plan se comprometerían a llevar a cabo actividades concretas y a adoptar medidas en todos los niveles para intensificar la cooperación internacional teniendo en cuenta los principios de Río, que incluyeron, entre otros, el de las responsabilidades comunes pero diferenciadas. Esa labor promovería asimismo la integración

de los tres componentes del desarrollo sostenible: el crecimiento económico, el desarrollo social y la protección del medio ambiente. La erradicación de la pobreza y la modificación de las modalidades insostenibles de producción y consumo, así como la protección y ordenación de la base de recursos naturales del desarrollo económico y social, son objetivos generales y requisitos esenciales del desarrollo sostenible apuntados por el Plan.

Se reconoce en el Plan que la aplicación de las decisiones de la Cumbre debe beneficiar a toda la población, en especial a las mujeres, los jóvenes y los grupos vulnerables. Al mismo tiempo, en esto deben participar todas las partes interesadas mediante asociaciones de colaboración, en especial entre los gobiernos del norte y del sur, por una parte, y entre los gobiernos y los principales grupos de la sociedad civil, por otra, para conseguir las metas ampliamente aceptadas del desarrollo sostenible.

Se apunta también que la buena gestión de los asuntos públicos en los países y en el plano internacional es esencial para el desarrollo sostenible. En el plano nacional, las políticas ambientales, económicas y sociales bien fundadas, las instituciones democráticas que tengan en cuenta las necesidades de la población, el imperio de la ley, las medidas de lucha contra la corrupción, la igualdad entre los géneros y un entorno propicio a las inversiones, constituirían la base del desarrollo sostenible. En el documento se subraya que para mantener y acelerar el progreso hacia un desarrollo sostenible en todo el mundo, es necesario un entorno económico internacional dinámico que favorezca la cooperación internacional, en particular en las esferas de las finanzas, la transferencia de tecnología, la deuda y el comercio, y la participación plena y efectiva de los países en desarrollo en el proceso de adopción de decisiones a nivel mundial.

La paz, la seguridad, la estabilidad y el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales, incluido el derecho al desarrollo, así como el respeto de la diversidad cultural son, según el Plan de Aplicación, esenciales para lograr el desarrollo sostenible y asegurar que beneficie a todos. Se reconoce pues, la importancia de la ética para el desarrollo sostenible y, por consiguiente, hay que subrayar la necesidad de tenerla en cuenta en la aplicación

del Programa 21 (Naciones Unidas, 2002: Plan de Aplicación de Johannesburgo).

Cuarta Conferencia Europea de Ciudades Sostenibles, Inspiración para el Futuro (Aalborg, 2004): Aalborg+10

En la Cuarta Conferencia Europea de Ciudades Sostenibles, Inspiración para el Futuro (Aalborg, 2004), se revisan los objetivos planteados en la Carta de Aalborg de 1994 y se acuerda fortalecer el compromiso con las ciudades sostenibles. Además se ratifica una visión común de un futuro sostenible de las diferentes comunidades europeas. Se plantea la necesidad de ciudades y pueblos integradores, prósperos, creativos y sostenibles, que proporcionen una buena calidad de vida a todos los ciudadanos y posibiliten su participación en todos los aspectos de la vida urbana.

4. Estrategia Europea de Desarrollo Sostenible

La contribución de la Unión Europea (UE) al debate y el impulso de estrategias de desarrollo sostenible son significativos por dos motivos. Por una parte, porque se trata de un espacio político y económico crecientemente integrado y en vías de ampliación, que comparte valores y aspiraciones en cuanto al sentido del progreso y evolución de la sociedad y que ha desarrollado ya un conjunto de instituciones y políticas comunes. Por otra, porque la UE es consciente de la dimensión internacional de estos valores y políticas, y aspira a ejercer un liderazgo creíble y eficaz.

La Estrategia de la Unión Europea del Desarrollo Sostenible, subraya que para el desarrollo sostenible son necesarios cambios. Ante esto, se debe tratar el problema de las deficiencias en la formulación y aplicación de la política, tanto en la Unión Europea como en los Estados miembros.

Para dar respuesta a los retos que se deben afrontar, la Estrategia presenta para tal fin varias propuestas: mejorar la coherencia de la actuación política, fijar precios reales que constituyan una señal para las personas y las empresas, impulsar inversiones de

futuro en ciencia y tecnología, mejorar la comunicación y movilizar a ciudadanos y empresas o tener en cuenta la ampliación y la dimensión mundial (Comisión Europea, 2001).

Los desafíos del desarrollo sostenible afectan a varios ámbitos políticos. Para su respuesta se necesita un enfoque global. Las medidas concretas en ámbitos políticos específicos deberán basarse en los principios políticos definidos en el punto anterior.

Los Consejos Europeos de Lisboa, Niza y Estocolmo decidieron objetivos y medidas para resolver dos de los mayores problemas que se enumeraron anteriormente: la pobreza y la exclusión social y el envejecimiento de la población. La Estrategia, por consiguiente, no propone acciones nuevas para estos problemas, y sus objetivos son los mismos que los que propusieron los Consejos mencionados. Por lo tanto, junto a los dos problemas mencionados y sus objetivos, la Comisión propone una serie de objetivos y medidas a escala europea para los otros cuatro problemas.

Los objetivos a largo plazo que servirían para responder a los desafíos actuales son: limitar el cambio climático e incrementar el uso de energías limpias, responder a las amenazas a la salud pública, luchar contra la pobreza y la exclusión social, abordar las repercusiones económicas y sociales de una sociedad en proceso de envejecimiento, llevar a cabo una gestión más responsable de los recursos naturales y mejorar el sistema de transportes y la ordenación territorial (Comisión Europea, 2001).

5. Medio Ambiente Urbano Europeo

Más de dos tercios de la población de Europa viven en zonas urbanas, y la influencia de las ciudades sobrepasa sus límites geográficos con impactos a escala regional y mundial mediante la demanda de recursos naturales, la generación de residuos y las emisiones al suelo, al agua y al aire. La «huella ecológica» de una ciudad puede ser más de cien veces superior al área que ocupa. El concepto de ecosistema urbano que se propuso en la evaluación Dobris (AEMA, 1995) podría servir de marco para evaluar el medio ambiente urbano europeo. En este punto se analizan la calidad del

medio ambiente urbano, los flujos de recursos en que se sustentan las actividades de las ciudades, y las pautas del desarrollo urbano que influyen en la calidad medioambiental y en los flujos de recursos.

El conocimiento sobre el estado del medio urbano de Europa es limitado. No obstante, en muchas ciudades cada vez se cuenta con más datos sobre indicadores de la calidad medioambiental, los flujos de recursos y las pautas del desarrollo urbano, aunque es difícil compararlos. Si bien muchas ciudades europeas dedican una gran cantidad de esfuerzo y de recursos a la recopilación de datos, es innegable que todavía no se ha establecido un marco paneuropeo para medir e interpretar las tendencias comunes del medio ambiente de las ciudades.

Calidad medioambiental

Los problemas principales de la calidad medioambiental urbana de Europa son la contaminación atmosférica, la congestión acústica y la del tráfico; y la fuente principal de estos problemas es el tráfico rodado. Se calcula que la congestión, definida como «tiempo extra invertido en desplazamientos», cuesta un 2 por ciento del PIB en las ciudades de la OCDE (Quinet, 1994). Asimismo, aumenta las emisiones y el consumo de combustibles. Según un estudio sobre los desplazamientos en las ciudades, la velocidad media del tráfico está bajando en la mayoría de las urbes de la OCDE.

Como consecuencia del desarrollo urbano, cada vez es mayor la amenaza sobre las zonas verdes y la biodiversidad. La calidad de vida en las ciudades se ve afectada también por la transformación de las estructuras históricas y el deterioro de los paisajes urbanos. Estos problemas tienen raíces comunes en las actuales tendencias hacia la expansión de las ciudades y la división de las funciones urbanas.

La contaminación atmosférica sigue siendo un problema en la mayoría de las ciudades europeas, a pesar del éxito obtenido en la reducción de determinados contaminantes. Ha cambiado la importancia relativa de las distintas sustancias contaminantes y sus fuentes. En las ciudades de Europa occidental, las principales

fuentes de contaminación atmosférica son hoy los vehículos de motor y la quema de combustibles gaseosos, mientras que en el pasado eran la combustión de carbón y de otros combustibles con alto contenido de sulfuro, y los procesos industriales. En muchas ciudades de Europa central y oriental, esta tendencia es bastante reciente y, en algunas ciudades, siguen prevaleciendo las antiguas fuentes de contaminación.

Es difícil calcular la exposición real de las poblaciones urbanas a los contaminantes atmosféricos debido a que las concentraciones varían en el tiempo y en el espacio, y el grado de inhalación depende de factores como la ubicación y el nivel de actividad física de la población expuesta. Al no disponer de este dato, la calidad del aire urbano de Europa podría evaluarse en función de las concentraciones de las sustancias contaminantes en el aire y el número de personas expuestas a esas concentraciones.

Además de influir en la salud humana, la contaminación atmosférica afecta a los edificios y materiales de construcción de las ciudades. Una de las preocupaciones principales en la mayoría de las ciudades europeas es el impacto de la contaminación atmosférica sobre los monumentos y edificios históricos, en particular los de mármol, arenisca calcárea y otros materiales especialmente vulnerables. Muchas de estas construcciones se encuentran en zonas con una contaminación alta o moderada, por lo que están sometidas a un grave deterioro.

Las zonas verdes mejoran las condiciones climáticas de las ciudades, absorben los contaminantes atmosféricos y ofrecen a sus habitantes una oportunidad para la expansión y el ejercicio físico. Se calcula que los árboles en la ciudad mejoran anualmente la calidad del aire al eliminar hasta 0,7 toneladas de CO_2 , 2,1 toneladas de SO_2 , 2,4 toneladas de NO_2 , 5,5 toneladas de MP_{10} y 6 toneladas de O_3 por hectárea de espacio verde (McPherson y Nowak, 1994). Son también importantes para la educación y la investigación, y desde el punto de vista estético.

La importancia de las zonas verdes y, en especial, de los árboles en las ciudades se acentúa a medida que la ciudad aumenta de tamaño. En muchas urbes, algunos espacios verdes verdaderamente

vitales se encuentran amenazados por el crecimiento de las zonas urbanizadas y la contaminación subsiguiente. La creación de pasillos verdes que establezcan una conexión entre las zonas verdes de la ciudad y el campo que las rodea se considera la mejor solución para combinar los objetivos ecológicos y de recreo.

Los flujos urbanos y su impacto

Los niveles de contaminación atmosférica, los niveles de ruido y la extensión de las zonas verdes son los indicadores más directos de la calidad del medio ambiente urbano. Pero la causa subyacente de la mayor parte de los problemas ecológicos de las ciudades es la voracidad de éstas por la energía y los materiales, y los flujos resultantes en el conjunto del sistema urbano. La mayoría de las ciudades europeas están haciendo progresos en la eficiencia energética y, por ende, en la reducción de las emisiones de contaminantes atmosféricos por unidad de actividad. Con todo, durante la última década, han aumentado el consumo total de recursos naturales, las emisiones y la producción de residuos, a consecuencia de la mayor actividad urbana global y el cambio de estilo de vida.

Las ciudades gastan la mayor proporción del total de la energía consumida en la mayoría de los países. Aproximadamente tres cuartas partes del total de la energía que se consume en Europa corresponden a las actividades industriales y comerciales, a los sistemas de calefacción y al transporte de las aglomeraciones urbanas. Si bien el consumo total de energía ha permanecido estable desde 1990 (en Europa occidental) o ha descendido (en Europa oriental), en cada sector se han registrado pautas distintas. En las ciudades de Europa occidental, el uso de energía corresponde principalmente al sector residencial. El gasto energético correspondiente al sector del transporte ha aumentado en términos absolutos y como fracción del uso total, mientras que la energía consumida por los sectores industriales descendió de forma notable durante la pasada década. El uso de energía sigue estando dominado por los combustibles fósiles.

El consumo de agua canalizada ha aumentado en los últimos 15 años del 30 por ciento al 45 por ciento del total del agua consumida. Aproximadamente un 60 por ciento de las grandes ciudades

europeas sobreexplotan sus recursos hídricos subterráneos y es posible que la disponibilidad de agua limite cada vez más el desarrollo urbano en algunos países en los que hay restricciones, principalmente del sur de Europa. Con el aumento de los niveles de vida y la reducción del tamaño de los hogares, en Europa ha aumentado el consumo de este recurso. Queda mucho por hacer en lo que respecta al uso efectivo de este recurso en las ciudades europeas, ya que sólo un pequeño porcentaje del agua de uso doméstico se emplea para beber o cocinar, y son grandes las cantidades que se pierden por las fugas de los sistemas de distribución.

Gran parte de la carga excesiva de fósforo de las aguas de superficie de Europa proviene de las plantas municipales de tratamiento de las aguas residuales. Aunque los sistemas de purificación han mejorado en muchos países, la situación varía mucho entre las distintas ciudades europeas. En los países de Europa septentrional, más del 80 por ciento de la población vive hoy en día en casas o pisos conectados a los sistemas de alcantarillado, mientras que en el sur sólo se da esta situación en un 50 por ciento de la población, si bien un 80 por ciento del agua purificada se somete además a tratamiento biológico o secundario, que supone una eliminación más eficiente de las bacterias presentes en la materia orgánica.

Se desconoce la proporción de las aguas residuales que se somete a tratamiento en las ciudades de Europa central y oriental. En la mayoría de las ciudades europeas, se sigue recogiendo las aguas residuales con el agua de lluvia y se las vierte sin purificar a las masas de agua. La eutrofización resultante de las excesivas cargas de nutrientes es especialmente grave en los estuarios urbanos, donde son abundantes las aportaciones procedentes de las ciudades.

Sólo en los países europeos pertenecientes a la OCDE se generan más de 195 millones de toneladas de residuos, lo que equivale a 425 kg per cápita al año, un aumento del 35 por ciento respecto a 1980. La producción de residuos en las ciudades europeas oscila desde los 260 kg per cápita al año en Núremberg y en Oslo, hasta los 500 kg per cápita al año en Gotemburgo, Vilnius, Bruselas, Estocolmo y Leipzig. En una serie de ciudades, sobre todo de Europa central y oriental se registran valores superiores a la tonelada de residuos

per cápita al año, lo que sugiere que en las cantidades remitidas deben de incluirse otros residuos aparte de los que se definen generalmente como municipales.

Por término medio, la mayoría de los residuos de Europa acaban en vertederos (72%), el 17 por ciento se incineran, el 5 por ciento se transforman en compost y el 4 por ciento se reciclan. No obstante, a escala municipal, hay diferencias notables entre las distintas ciudades. En algunas ciudades del norte de Europa, se ha incrementado el número de programas para la reutilización y el reciclado de los residuos durante la pasada década, en particular para la fabricación de papel, vidrio, plásticos y residuos orgánicos.

Modelos de urbanismo

La calidad del medio ambiente de las ciudades está tan influida por la densidad de población, la estructura de la urbe y sus formas de gestión, como por los flujos que se han descrito. Estos factores son de especial relevancia porque determinan la movilidad de los habitantes de la ciudad y sus necesidades de transporte que, a su vez, originan muchos de los problemas medioambientales urbanos. Las ciudades de Europa siguen creciendo a pesar de que cerca de tres cuartas partes de la población de Europa occidental, y algo menos de los dos tercios de la población de Europa central y oriental ya viven en núcleos urbanos. No obstante, los procesos de urbanización de Europa occidental y de Europa central y oriental se encuentran en fases bien distintas.

A lo largo de la última década, Europa occidental ha registrado el crecimiento de la población más bajo y el menor aumento de urbanización de todas las regiones del mundo, y ha habido desplazamientos considerables de población desde las grandes ciudades y áreas metropolitanas a núcleos urbanos de menor tamaño. Por otra parte, en los países de la Europa central y oriental, la población ha seguido creciendo, y ha seguido habiendo emigración de las zonas rurales a las ciudades, si bien a un ritmo más lento que en otras regiones del mundo. El mayor número de habitantes en las grandes áreas metropolitanas incide hoy en los altos niveles de desempleo, la pobreza y el abandono, en conjunción con muchos problemas sociales y ambientales que dificultan cada vez más la meta del desarrollo sostenible.

En la periferia de las grandes áreas metropolitanas, el sector terciario se ha extendido a un ritmo muy acelerado, y muchas de las empresas y organizaciones internacionales de servicios más dinámicas han decidido trasladarse allí. Estos cambios reflejan la transición en muchos países de las industrias tradicionales a las empresas de servicios y fábricas basadas en el conocimiento. El rápido crecimiento del sector financiero está revitalizando la economía de muchas ciudades que han tenido capacidad para adaptarse a estos cambios. El declive de las ciudades está afectando de manera singular a las que dependen de las industrias pesadas y de los puertos, aunque algunas de estas urbes empiezan a desarrollar nuevas bases económicas.

Los principales factores demográficos que influyen en el uso de los recursos naturales y en otras presiones medioambientales de las áreas urbanas de Europa son los cambios registrados en el tamaño y la composición de las unidades familiares. Por ejemplo, el número de hogares aumentó en Europa de 263 millones a 270 millones entre 1990 y 2000. Cerca de dos tercios de este aumento responde al crecimiento de la población, mientras que el otro tercio se debe a las transformaciones en el tamaño y la composición de los hogares.

El tamaño medio de los hogares en la mayoría de los países europeos es hoy inferior a tres personas. Más de una cuarta parte de todos los hogares están formados por una sola persona y, como mínimo, una de cada 10 familias es monoparental. Se espera que, en los próximos 50 años, el número de los hogares crezca a un ritmo estable, a pesar del descenso previsto para el total de población. Los hogares más pequeños suelen estar en áreas urbanas. El aumento del número de hogares influye en los mercados inmobiliarios y en las pautas de consumo. En los hogares compuestos por un menor número de personas se hace un uso menos eficiente del agua y de la energía, además se requiere más extensión de suelo para viviendas, lo que redundará en un mayor uso de recursos per cápita. Uno de los motivos más acuciantes de preocupación es la velocidad a la que el desarrollo urbano de Europa consume un recurso finito como es el suelo. La densidad y ubicación de los edificios y las actividades urbanas influyen en la cantidad de energía que se consume en las ciudades, tanto de forma directa como a través de sus efectos en las pautas de movilidad y, por ende, en el consumo

de combustibles. Las pautas de explotación del suelo varían considerablemente entre las distintas ciudades europeas. Desde que se realizó la evaluación Dobris, se observan las siguientes características comunes que afectan a la calidad de vida de las ciudades y a su impacto medioambiental: descentralización de las actividades económicas ubicadas tradicionalmente en el centro de las ciudades, desplazamientos de población a las afueras de las ciudades, asociados con el incremento de turismo, división de las funciones urbanas y compartimentación en áreas residenciales, comerciales, industriales y recreativas.

Se considera que los sistemas de planificación de la utilización del suelo son los mecanismos clave para fomentar en Europa un uso del terreno más sostenible. En muchas ciudades se estimula la reutilización del suelo urbano para viviendas y para la creación de zonas comerciales con el objetivo de reducir las presiones de la urbanización en los parajes naturales que rodean a las ciudades. No obstante, en algunas ciudades, la contaminación del terreno y las operaciones de limpieza necesarias ralentizan este proceso.

El desarrollo urbano y el consumo intensivo de los recursos, propio del estilo de vida que llegó a imponerse durante la pasada década, han dado como resultado un incremento de la movilidad y de la propiedad de automóviles, con un aumento del tráfico en las ciudades europeas en términos de cantidad y longitud de los trayectos. En muchas ciudades, los coches suponen hoy más del 80 por ciento del transporte mecanizado. Si bien la bicicleta se ve como un modo de transporte alternativo en algunas ciudades (supone más del 30 por ciento del total de trayectos recorridos en ciudades con tradición ciclista como Groninga (NL), Múnster (DE) y Vasteras (SE)), no cuenta con un apoyo generalizado (Newman y Kenworthy, 1991; Kenworthy y Laube, 1996; *Car Free City Network*, 1997).

El número de coches privados y de vehículos comerciales ha aumentado en la mayoría de las ciudades europeas, y se prevé que aumente aún más. Las previsiones relativas al crecimiento del sector del transporte en Europa occidental indican que, en un escenario de “situación sin cambios”, la demanda del transporte de pasajeros y mercancías por carretera podría llegar a doblarse en los próximos

10 años, con un aumento de la cantidad de automóviles de entre el 25 y el 30 por ciento y un incremento del 25 por ciento en el número de kilómetros por vehículo. Se espera que, en los próximos años, se acelere el crecimiento actual de la movilidad urbana y de la propiedad de automóviles en las ciudades de Europa central y oriental en paralelo a la intensificación de la actividad económica y la elevación del nivel de vida, con los correspondientes aumentos del consumo de energía y de las emisiones relacionadas con el transporte.

Uno de los efectos más significativos del cambio de estilo de vida y de la estructura urbana se da en la longitud y elección del transporte en los traslados cotidianos. Los trayectos de casa al trabajo aumentaron de forma notable en las ciudades europeas durante la pasada década, y se espera que aumenten más. Los hogares con menos miembros, el distanciamiento de la mano de obra y la elevación de las rentas también han contribuido al uso del transporte privado. La descentralización del empleo y la actividad comercial ha incrementado la distancia de los trayectos y, en muchos casos, no existe servicio público de transporte para el mismo.

Respuestas y oportunidades de actuación

En los últimos años, un número cada vez mayor de administraciones locales están explotando formas de alcanzar el desarrollo sostenible mediante la reducción del uso de recursos, las emisiones y los residuos, al tiempo que se preocupan por mejorar las condiciones de vida de los habitantes.

En principio, el potencial para alcanzar esas mejoras es enorme, ya que en las ciudades se concentran personas y actividades económicas, y el alto nivel de densidad que se da en ellas ofrece muchas oportunidades para reducir el consumo de suelo y el uso de vehículos motorizados, emplear de manera más eficiente los recursos naturales y reutilizar y reciclar los materiales. Asimismo, las ciudades ofrecen posibilidades más ecológicas para el uso del transporte, la generación de energía, los sistemas de gestión de residuos y la reducción de los costes, gracias a que cuentan con la infraestructura necesaria.

La planificación estructural y del uso del suelo adquieren cada día más reconocimiento como valiosos instrumentos para mejorar la sostenibilidad de los núcleos urbanos. Varias ciudades europeas están explorando diversas formas de integrar los principios ecológicos en la planificación del transporte y del uso del suelo. En el nivel de la planificación urbanística, las estrategias deben contemplar los siguientes aspectos:

- Minimizar el consumo de espacio y de recursos naturales y proteger los espacios abiertos.
- Racionalizar los flujos urbanos y gestionarlos de forma eficiente.
- Proteger la salud de la población urbana.
- Garantizar un acceso equitativo a los recursos y servicios.
- Mantener la diversidad social y cultural.

En la Unión Europea, el V Programa de Acción sobre el Medio Ambiente otorgaba un papel prioritario a la planificación estructural y del uso del suelo de cara a establecer el marco de actuación y las reglas básicas del desarrollo socioeconómico y la salud ecológica. En el programa se establecía que la planificación debía garantizar la mejor integración posible de la “mezcla” de sectores entre industria, energía, transporte, vivienda, ocio y turismo, servicios auxiliares e infraestructura de apoyo; debía ser coherente con la capacidad de carga del medio ambiente y debía perseguir un equilibrio entre viviendas, centros de trabajo y otras instalaciones mediante los diversos sistemas de zonificación y asignación de terreno que sean de aplicación en cada contexto particular.

La utilización del suelo urbano es una de las dimensiones importantes reconocidas hoy por las políticas regionales comunitarias. En esta misma línea, es importante subrayar la necesidad de integrar los aspectos medioambientales en los sistemas de planificación y extender la aplicación de las evaluaciones de impacto ambiental para valorar la sostenibilidad de los proyectos de desarrollo urbano. Diseñar sistemas efectivos para la gestión medioambiental de las ciudades es también una cuestión clave para las respuestas políticas de las administraciones locales. El gestionar flujos urbanos tales como el agua, la energía y el transporte ofrece la posibilidad de poner en práctica un enfoque ecológico. En Europa, las ciudades danesas son las que ejemplifican de forma más innovadora

los sistemas descentralizados para la gestión y el suministro de la energía. Con frecuencia, los municipios son propietarios o accionistas de centrales de energía que fomentan los sistemas de bucle cerrado, tales como los de calor y electricidad combinados y los sistemas de calefacción por distritos. En diversas ciudades empiezan a surgir otros ejemplos experimentales de los sistemas de gestión del medio ambiente a escala local. En los Países Bajos, el establecimiento de principios de gestión ecológicos sirve de marco para el desarrollo urbano. En Italia, varias administraciones han desarrollado planes energéticos de escala local. En Francia y en el Reino Unido, el gobierno central es el responsable de formular la política energética, y su puesta en práctica corre a cargo de empresas de suministros generales públicas y privadas, con lo que apenas queda campo de actuación para las iniciativas municipales.

El emitir las señales apropiadas mediante medidas que se basen en el mercado se considera cada vez con más frecuencia el enfoque más directo para promover los cambios necesarios con vistas a la sostenibilidad urbana. Ya en el informe sobre las ciudades sostenibles de Europa de 1996 se identificaban seis instrumentos económicos:

- Impuestos, tasas y cargas medioambientales de ámbito local.
- Sistemas de fijación de precios.
- Regulación de los servicios generales.
- Evaluación de las inversiones.
- Inclusión de consideraciones medioambientales en las presupuestaciones.
- Inclusión de criterios medioambientales en las contrataciones y licitaciones.

Los mecanismos de fijación de precios en diversos sectores, como la energía, el agua y el transporte, están empezando a implantarse en varias ciudades de Europa. Un buen ejemplo en el sector de la energía es el de las denominadas “tasas energéticas progresivas”. La tasa energética progresiva es un índice lineal que tiene un precio mínimo para niveles muy bajos de consumo y un recargo cuando el consumo supera una cantidad determinada al año. El éxito de esta medida en la reducción del consumo de electricidad registrado demuestra que los sistemas de fijación de precios ejercen una influencia evidente sobre la conducta de los consumidores.

Los instrumentos económicos aplicados al sector del transporte van desde los impuestos por aparcar a los peajes en carreteras urbanas. La Comisión Europea también ha emprendido algunas medidas relativas al desarrollo de incentivos económicos para mejorar el medio ambiente de las ciudades. Las nuevas iniciativas de la UE en esta dirección abarcan desde la armonización de los sistemas impositivos hasta la medida más ambiciosa de la reforma fiscal ecológica.

6. Discusión y conclusiones

El extendido uso del término «sostenible» en la literatura económico-ambiental se inscribe en el uso de las ciencias sociales de términos cuya ambigüedad induce a utilizarlos más como comodín que como conceptos útiles para comprender y solucionar los problemas del mundo real. Malthus en sus *Definiciones en Economía Política* (1827), advertía que el éxito en el empleo de nuevos términos venía marcado por su conexión con estado mental, institucional y terminológico de la sociedad en la que han de tomar cuerpo. El éxito del término «sostenible» sigue esta regla, máxime teniendo en cuenta que nació acompañando al de «desarrollo».

Veinte años después de que el Informe del Club de Roma preparado por Meadows sobre los límites del crecimiento (1971) pusiera en entredicho las nociones de crecimiento y desarrollo utilizadas en economía, se asiste a un afán de hacerlas «sostenibles». La forma en la que se ha redactado y presentado en 1992 un nuevo Informe Meadows, titulado *Más allá de los límites* constituye un buen exponente del conformismo conceptual en el discurso económico. El deterioro planetario y las perspectivas de enderezarlo son bastante peores que las de hace veinte años, pero los autores, para evitar que se les tilde de catastrofistas, se protegen en la confusa distinción entre crecimiento y desarrollo económico, para advertir que, «pese a existir límites al crecimiento, no tiene por qué haberlos al desarrollo» (Meadows, 1991).

El término «desarrollo sostenible» está sirviendo para mantener en los países industrializados la fe en el crecimiento y utilizándose para escapar a la problemática ecológica y a las connotaciones

éticas que tal crecimiento conlleva. La situación actual se revela problemática porque, en vez de toparse la expansión del sistema con el límite objetivo que impone la falta de recursos, esta expansión está provocando un deterioro ecológico cada vez más acentuado, con lo que la moderación y reconversión del sistema no sólo habría que aceptarla, sino incluso promoverla para evitar que prosiga el mencionado deterioro. No obstante, no todo es negativo en estos momentos, pues la globalización está permitiendo que la brecha entre países ricos y pobres se acorte sustancialmente, siendo muchos los países (además los más poblados) que están reduciendo sus niveles de pobreza (Brasil, China, India...). Asimismo, los países occidentales desarrollados en las dos últimas décadas están mejorando su medio ambiente rural (80% del territorio), merced a las políticas agrícolas que han introducido las denominadas “medidas agroambientales”, con lo que la superficie reforestada aumenta cada año sin cesar, produciéndose una restitución territorial que se plasma en una mejora ambiental significativa.

Del crecimiento a la sostenibilidad

Una de las cuestiones más relevantes del planteamiento de la sostenibilidad del desarrollo es la reconsideración de la idea del crecimiento económico, que ha dominado la escena de la teoría y política económica.

El crecimiento económico indefinido es insostenible dentro del sistema cerrado Tierra; y las pretensiones de garantizar una vida saludable para los habitantes que actualmente pueblan la Tierra se convierte en el gran interrogante cuando se confirma que la «huella ecológica» de la humanidad ya sobrepasa los límites biofísicos del sistema global, aunque ciertamente no existe acuerdo en esta materia porque no se consideran aspectos como los avances tecnológicos para una mayor producción alimentaria con menos superficie agraria.

Como ya se ha comentado, las consideraciones sobre el crecimiento económico, desarrollo y medio ambiente han cambiado profundamente en los últimos años. En la década de los 60's la expansión económica era un objetivo primordial sin importar

demasiado los efectos negativos asociados, aparentemente contrarrestados por los beneficios conseguidos. El crecimiento material era sinónimo de desarrollo, progreso e incluso bienestar. Un crecimiento económico «sostenido», entendido como un simple mantenimiento de los incrementos en el Producto Nacional Bruto, era concebido como necesario y suficiente para los aumentos de bienestar requeridos por una población mundial en aumento y la necesidad de recomponer la economía mundial. Por consiguiente, se llegaba a identificar crecimiento con desarrollo, relegando a un segundo plano las transformaciones estructurales o los aspectos cualitativos y de democratización de este último concepto.

En los años 70's, la consideración de los «costes» del crecimiento, los efectos externos, especialmente los relacionados con la degradación del medio ambiente, y la voz de alarma sobre los límites ecológicos para la expansión económica, introdujeron un nuevo planteamiento del desarrollo humano (Naciones Unidas, 1972) y las relaciones internacionales.

En el decenio de los ochenta, se empieza a tener en cuenta que el crecimiento económico tiene que ser «sostenible» (no simplemente sostenido) de tal manera que se puedan mantener de forma perdurable la base de los recursos naturales y ambientales sobre los que descansan los procesos socioeconómicos. Un crecimiento económico saludable es imposible si no se permite un desarrollo social ambientalmente sostenible.

En los años noventa, con la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo de Río de Janeiro de 1992 (Naciones Unidas, 1992), se hace ineludible la necesidad de considerar el medio ambiente y el desarrollo como un binomio indisoluble y de integrar ambos conceptos plenamente en la forma de decisiones a todos los niveles. Del resultado de esta integración surge el concepto de «desarrollo sostenible».

En los inicios del siglo XXI, se establece una alianza mundial en favor del desarrollo y el medio ambiente a nivel mundial, incluyendo nuevos acuerdos internacionales que buscan la ejecución de compromisos, orientaciones y planes de acción para la «gobernabilidad planetaria» (Naciones Unidas, 2002). Ante esto,

el concepto de desarrollo sostenible se consolida y se abandona la identificación del crecimiento con el desarrollo o el bienestar, a la vez que se amplían y refuerza con esquemas operativos en base a una Economía Ecológica que busca la plena integración de los procesos económicos y ecológicos con criterios de eficiencia y equidad (Jiménez Herrero, 2005).

Es necesario, por consiguiente, adoptar un enfoque integral del desarrollo. El cual, surge de una visión global del problema, pero que debe registrar las diferencias y particularidades de cada región, población o entorno ecológico. Con ello, se vislumbra la necesidad de un cambio paradigmático de los enfoques económicos y teorías del desarrollo más escrupulosos, en la medida que afloran nuevos problemas a los que los viejos paradigmas no pueden dar respuesta. Por lo tanto, las cuestiones del bienestar humano de las actuales y futuras generaciones se convierten en el nuevo eje de referencia basado en la noción de «sostenibilidad integral» del desarrollo.

La sostenibilidad, concebida de esta forma, es la premisa básica del desarrollo sostenible global. Pero no lo es todo. La sostenibilidad, no puede convertirse en un *fundamento absoluto* sino en un *principio específico* que permita conseguir una determinada opción social cuyo fin último es definir aquello que realmente se quiere hacer sostenible.

En último término, el desarrollo sostenible, más que un modelo definido o un estado ideal, se presenta como un proceso de cambio y transición hacia nuevas formas de producir, consumir y distribuir. Un proceso dinámico abierto a las innovaciones, adaptativo a las transformaciones estructurales, potenciador del ingenio humano y comprometido con la evolución de la vida (Jiménez Herrero, 2000).

Integración economía-ecología en la sostenibilidad

Ensamblar el subsistema económico al ecosistema global usando un pluralismo conceptual y un orientación transdisciplinar, es lo que persigue la nueva economía de la sostenibilidad fundamentada en la ecología (Costanza, 1991). Es decir, que la economía y la ecología se utilicen para solucionar los problemas de la interacción

entre los sistemas humanos y los sistemas ambientales. Consecuentemente, la lógica de lo económico debe ajustarse a la lógica de la sostenibilidad en la biosfera. Además, bajo esa nueva racionalidad, se debe permitir la «ecologización de la economía» y la «economización de la ecología» para plantear nuevos sistemas de administración de la «escasez global» y de los «bienes comunes globales».

Se incorporan también nuevos mecanismos e instrumentos que van más allá del objetivo de lo monetario y lo cuantitativo, para aspirar a la supervivencia global de forma sostenible. Con todo ello, e independientemente de la posible denominación futura de esta integración, se tienen que continuar tratando novedosos esquemas de asignación de recursos con otra percepción diferente más sistémica y no estrictamente basada en el sistema de mercado, sino enfocando el análisis hacia la base biofísica e interdependiente de los procesos ecológicos y económicos (Jiménez Herrero, 2005). Ubicar la mezcla de los procesos ecológicos y económicos en clave de sostenibilidad y hacia la coevolución, estribará en si la teoría que expone el funcionamiento de la «máquina económica» reconoce su papel como subsistema y promueve una actividad trenzada en el ecosistema global, capacitado para adaptar su «habilidad» y generar nuevos beneficio, mejorar su distribución y declinar la mercantilización de la biosfera, respetando sus límites y asumiendo su lógica.

Teniendo la misma raíz «oikos» (casa), Economía y Ecología, no deben responder a lógicas contrapuestas. La «ciencia de la administración de la casa» (Economía) tiene que ser coherente con la «ciencia de la casa» (Ecología) para llegar a una síntesis integradora que supere dos racionalidades tradicionalmente incompatibles, y dar así coherencia a la racionalidad coevolutiva del conjunto global y de la humanidad que vive en el seno de la biosfera.

El desafío está en alcanzar un consenso generalizado de qué es lo que debe ser sostenible en el futuro y con objetivos de desarrollo compartidos y reintegrar la economía con las ciencias naturales y sociales para optar por un sistema socioeconómico duradero con eficiencia, ética y justicia distributiva (Jiménez Herrero, 2005).

7. Bibliografía

- AEMA (1995), *El medio ambiente europeo: la Evaluación Dobris*. Copenhagen, Eds. D. Stanners y P. Bourdeau.
- AEMA (1997), *Air Pollution in Europe 1997*, Copenhagen, AEMA.
- AEMA (1998), *Groundwater Quality and Quantity*, Copenhagen, AEMA.
- BERDOWSKI, J. J. M., et al. (1996), *Particulate emissions (PM₁₀-PM₂₅ PM_{0.1}) in Europe in 1990 and 1993*.
- BONI, A. (2002), «El paradigma del desarrollo humano sostenible», en Curso Educando en Tecnología para el Desarrollo Sostenible organizado por Ingeniería Sin Fronteras.
- BORRELL, P., et al. (1995), «Acidification and Tools: Policy Applications of EUROTRAC Results», en Power, H., et al. (ed.), *Air Pollution III. Southampton: Computational Mechanics Publications*, vol. 1, pp. 19-26.
- BRUNDTLAND, G. H. (1998), *Nuestro futuro común*, Madrid, Alianza Ed.
- CCE (1996), *Ciudades Europeas Sostenibles*, Informe elaborado por el Grupo de Expertos sobre Medio Ambiente Urbano.
- CCE (1997 a), *Propuesta de directiva del Consejo sobre los valores límite del dióxido de azufre, los óxidos de nitrógeno, la materia particulada y el plomo en el aire ambiente*.
- CCE (1997 b), *Transport demand of modes not covered by international transport statistics*, UITP para DG-VII.
- COMISIÓN EUROPEA (1994), *Carta de las Ciudades Europeas hacia la Sostenibilidad*, Aalborg.
- COMISIÓN EUROPEA (1996), *Plan de Acción de Lisboa*, Lisboa.
- COMISIÓN EUROPEA (2000), *La Declaración de Hannover de los Líderes Municipales en el Umbral del Siglo XXI*, Hannover.
- COMISIÓN EUROPEA (2001), *Estrategia de Desarrollo Sostenible de la Unión Europea*, Unión Europea, Comisión Europea.
- COMISIÓN EUROPEA (2004), *Informe de la Cuarta Conferencia Europea de Ciudades Sostenibles*, Aalborg.
- COSTANZA, R. (2005), «Ecological economics: The science and management of sustainability», en Jiménez Herrero, L., *Integración Economía y Ecología: cambio de paradigma para un desarrollo sostenible*, ponencia en el Congreso Iberoamericano de Ecología y Sostenibilidad Urbana, Cáceres, octubre de 2005.
- EUROSTAT (1997), *European Transport in Figures*, Luxemburgo.
- FOLKE, C., et al. (1996), *Renewable Resource Appropriation by Cities*.

- Getting Down to Earth: Practical Applications of Ecological Economics*, Washington D.C., Island Press, pp. 201-221.
- HERZMAN, C. (1995), *Environment and Health in Central and Eastern Europe*, Washington D.C., Banco Mundial.
- ICLEI (1996), *Report on Local Agenda 21*. Toronto, Consejo Internacional de la Iniciativa por el Medio Ambiente Local.
- ICLEI (1997), *Cities for Climate Protection*, Toronto, Consejo Internacional de la Iniciativa por el Medio Ambiente Local.
- IIED (1995), *Citizens Action to Lighten Britain's Ecological Footprint*. London, International Institute for Environment and Development.
- JIMÉNEZ HERRERO, L. (1996), «Desarrollo Sostenible y Economía Ecológica» en Jiménez Herrero, L., *Integración Economía y Ecología: cambio de paradigma para un desarrollo sostenible*, ponencia en el Congreso Iberoamericano de Ecología y Sostenibilidad Urbana, Cáceres, octubre de 2005.
- JIMÉNEZ HERRERO, L. (2000), «Desarrollo Sostenible: Transición hacia la coevolución global», en Jiménez Herrero, L., *Integración Economía y Ecología: cambio de paradigma para un desarrollo sostenible*, ponencia en el Congreso Iberoamericano de Ecología y Sostenibilidad Urbana, Cáceres, octubre de 2005.
- JIMÉNEZ HERRERO, L. (2005), *Integración Economía y Ecología: cambio de paradigma para un desarrollo sostenible*, ponencia en el Congreso Iberoamericano de Ecología y Sostenibilidad Urbana, Cáceres, octubre de 2005.
- JIMÉNEZ HERRERO, L. (2008), «Sostenibilidad en España 2007. Indicadores para una Estrategia Nacional», *Revista Ambients* 73, pp. 6-17.
- KENWORTHY, J. R., LAUBE, F. B. (1996), «Automobile Dependence in Cities: An International Comparison of Urban Transport and Land Use Patterns with Implications for Sustainability», *EIA Review* 16, pp. 279-308.
- KUCERA, V., et al. (1992), «Model for Calculations of Corrosion Cost Caused by Air Pollution and its Application in Three Cities, in Progress in the Understanding and Prevention of Corrosion», en Costa, J. M., Mercer, M. D. (ed.), *The Institute of Materials*, London, pp. 24-32.
- LGMB (1997), *Local Agenda in the UK – The First 5 Years*, London, United Kingdom, The Local Government Management Board.
- MAX-NEEF, M., et al. (1993), «Desarrollo a Escala Humana», en Boni, A., *El paradigma del desarrollo humano sostenible*, Curso

- en Educando en Tecnología para el Desarrollo Sostenible organizado por Ingeniería Sin Fronteras.
- MCPHERSON, E. G., et al. (1994), *Chicago's Urban Forest Ecosystem: Results of the Chicago Urban Forest Climate Project*, Radnor, PA, Northeastern Forest Experiment Station.
- MEADOWS, D. H. (1991), «Más allá de los límites de Crecimiento», en Jiménez Herrero, L., *Integración Economía y Ecología: cambio de paradigma para un desarrollo sostenible*, ponencia en el Congreso Iberoamericano de Ecología y Sostenibilidad Urbana, Cáceres, octubre de 2005.
- MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE DEL REINO UNIDO (1996), *Indicators of Sustainable Development for the United Kingdom*, Londres, DETR.
- MOUSSIOPOULOS, N., et al., (1995), «Numerical simulations of photochemical smog formation in Athens, Greece – A case study», *Atmos. Environ* 29, pp. 3619-3632.
- NACIONES UNIDAS (1972), *Declaración de Estocolmo sobre el Medio Humano*, Estocolmo.
- NACIONES UNIDAS (1992), *Informe de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*, Río de Janeiro.
- NACIONES UNIDAS (2002), *Plan de Aplicación de las Decisiones de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible*, Johannesburgo.
- NAREDO, J. M. (2004), «Sobre el origen, el uso y el contenido del término sostenible», *Cuadernos de investigación urbanística* 41, pp. 7-18.
- NEWMAN, P. W. G., KENWORTHY, J. R. (1991), «Transport and Urban Form in Thirty-Two of the World's Principal Cities», *Transport Reviews* 11, pp. 249-272.
- NU/CHS (1996), *An Urbanizing World: Global Report on Human Settlements*, Reino Unido, Oxford University Press.
- OCDE/CEMT (1995), *Urban Travel and Sustainable Development*, París.
- OMS (1987), *Air quality guidelines for Europe*, Copenhagen, OMS.
- OMS (1998), *Revised OMS Air quality guidelines for Europe*, Bilthoven, Netherland.
- ORTIZ CALDERÓN, J. F (2010): *Evolución y tendencias en la sostenibilidad: su aplicación al caso español*. Trabajo de Investigación para la obtención del DEA en la UEX
- PNUD (1994), «Informe sobre Desarrollo Humano», en Boni, A.,

- El paradigma del desarrollo humano sostenible*, Curso en Educando en Tecnología para el Desarrollo Sostenible organizado por Ingeniería Sin Fronteras.
- PNUMA/OMS (1992), *Urban Air Pollution in Megacities of the World*, Oxford, United Kingdom, Blackwell.
- PRATS, J. (2001), «La Construcción Histórica de la Idea de Desarrollo», en Boni, A., *El paradigma del desarrollo humano sostenible*, Curso en Educando en Tecnología para el Desarrollo Sostenible organizado por Ingeniería Sin Fronteras.
- QUINET, E. (1994), *The Social Cost of Transport: Evaluation and Links with International Policies*, París, OCDE.
- REES, W. (1992), «Ecological Footprints and Appropriated Carrying Capacity: What Urban Economics Leaves Out», *Environment and Urbanization* 4, pp. 121-130.
- SEN, A. (2000), «Desarrollo y Libertad», en Boni, A., *El paradigma del desarrollo humano sostenible*, Curso en Educando en Tecnología para el Desarrollo Sostenible organizado por Ingeniería Sin Fronteras.
- Vv. AA. (1997), *Car Free Cities Report*, Bruselas.
- XERCAVINS, J., et al. (2005), *Desarrollo sostenible*, Barcelona, Edicions UPC.



5. La ordenación del territorio en las áreas metropolitanas españolas

José María Feria Toribio
Universidad Pablo de Olavide
jmfertor@upo.es

1. Introducción

Es un hecho difícilmente rebatible que la “ciudad real” en España tiene hoy en día una escala metropolitana, que no sólo rompe la contigüidad espacial de la ciudad compacta sino que supera claramente los límites administrativos tradicionales. En nuestro país, como en todas las sociedades desarrolladas, nos encontramos con un espacio urbano sustancialmente más extenso, complejo y difuso que el que ha constituido históricamente la ciudad. En su acepción más básica, un área metropolitana no es sino un área polinuclear que conforma un mercado unitario de vivienda y trabajo, que refleja a su vez el aumento de escala del espacio de vida colectivo y las diferentes estrategias espaciales de los agentes económicos. Ello da lugar a procesos y estructuras territoriales relativamente complejos, que dependen tanto de las características singulares que cada realidad urbana posee –del medio físico donde se localizan, históricas, socioeconómicas, etc.– como de la intensidad y alcance de tales procesos, pero que en cualquier caso ofrecen como resultado la aparición generalizada de una nueva forma urbana visiblemente diferente de la ciudad tradicional compacta.

A esta nueva realidad urbana, que hay que reconocer correctamente, le debe corresponder en consecuencia instrumentos de intervención acordes a su escala, funcionamiento y naturaleza. A modo de ejemplo, a la escala metropolitana tienen que desarrollarse todos aquellos servicios y funciones públicas que como los sistemas de transportes, el abastecimiento y saneamiento de agua, las políticas de vivienda, las referidas a mercados de trabajo, etc., tienen como escenarios de su despliegue esta nueva ciudad real (Feria, coord. 2006). También, la adecuación a la ciudad real permitiría, desde un punto de vista político administrativo, la mejora de la coordinación de inversiones, el desarrollo de políticas homogéneas y espacialmente redistributivas y ajustar el nivel de representación y decisión política a la escala y ámbito en la que realmente los ciudadanos y los agentes económicos desarrollan su vida y sus actividades.

No es de menor importancia, frente a tales cuestiones, la necesidad de abordar la ordenación física de estos ámbitos, ya que esta escala es la ineludible para abordar aspectos tales como

el tratamiento global del crecimiento urbano, el diseño y trazado de los sistemas de comunicaciones y otras infraestructuras básicas, el papel estructurante del sistema de espacio libre y el paisaje, la localización y organización de equipamientos de nivel superior o la dotación de espacios productivos metropolitanos. Como es sabido, en nuestro país estas tareas han estado tradicionalmente asignadas al planeamiento urbanístico, que siendo por definición un instrumento de escala municipal, ha tenido dificultades insalvables para afrontar esta escala metropolitana de ordenación.

Sin embargo, la organización competencial de esta actividad en el seno del Estado democrático en España, junto con el desarrollo de políticas e instrumentos de ordenación del territorio sí están ya posibilitando, al menos teóricamente, que se puedan abordar las cuestiones enunciadas a la escala metropolitana. En este sentido, las líneas que siguen tienen como objetivo plantear una primera aproximación a la experiencia existente en España respecto a la ordenación del territorio en ámbitos metropolitanos. Para ello, en primer lugar haremos una breve y sucinta presentación del universo metropolitano español y sus dimensiones básicas. En segundo lugar se planteará un repaso a los antecedentes de la cuestión y al relativamente complejo marco normativo que regula este ámbito de la intervención pública. Posteriormente, los apartados restantes estarán dedicados a presentar la experiencia existente en nuestro país en materia de planes de ordenación del territorio de áreas metropolitanas, señalando sus características principales y las variantes significativas que dicha experiencia muestra, lo que permitirá contar con unos materiales de partida que pueden servir para posteriores análisis que aborden la cuestión con mayor profundidad.

2. El universo metropolitano español

Como es sabido, no existen en España delimitaciones oficiales de áreas metropolitanas que de alguna manera “certifiquen” esta nueva ciudad real, ya sea en los planos político, electoral o meramente estadístico. Para paliar esta ausencia, que en definitiva supone una cierta invisibilidad del fenómeno metropolitano, si se están haciendo algunos esfuerzos por parte de instancias

públicas para al menos identificar y generar información relevante sobre estos ámbitos. Es el caso del Atlas Estadístico de las Áreas Urbanas (2007) del antiguo Ministerio de Vivienda o las que ofrecen el Observatorio de la Movilidad Metropolitana (2008). Ahora bien, el problema de ambas delimitaciones es que no parten de una metodología común y contrastada, sino que son el fruto en el primer caso de las propuestas de cada Comunidad Autónoma sobre sus respectivas áreas metropolitanas y en el segundo caso se trata de delimitaciones instrumentales ad hoc para la gestión del transporte. Sin embargo, existen desde hace décadas unos métodos plenamente desarrollados y aceptados en el ámbito internacional, que se basan en la variable movilidad cotidiana por razón de trabajo, que permiten plantear delimitaciones coherentes y adecuadas de áreas metropolitanas.

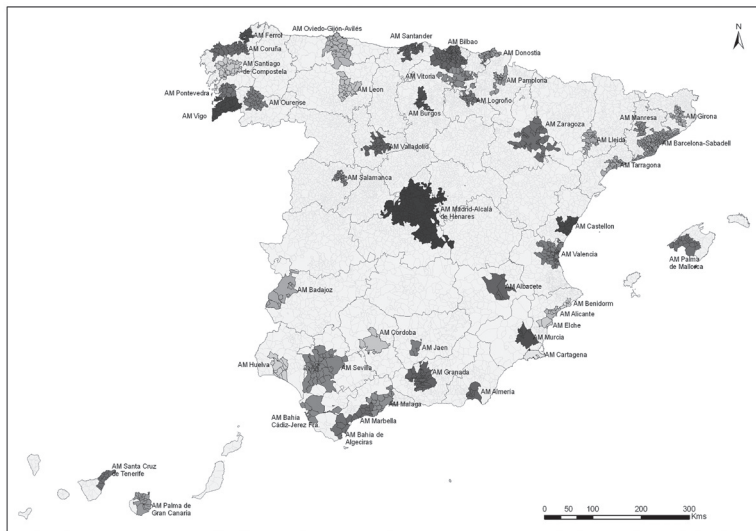
La delimitación que aquí se toma como referencia para describir el universo metropolitano español se basa en dichos métodos y ha sido realizada por este autor y su grupo de investigación (Feria, 2010). Se trata del convencional utilizado desde hace décadas por la Oficina del Censo de los Estados Unidos (OMB, 2000) para la delimitación de las áreas metropolitanas estadísticas y que posteriormente ha sido utilizado también, con variantes específicas en otros países desarrollados (p.ej.: el caso francés (Julien, 2000); la experiencia italiana (Martinotti, 1991); la canadiense (Murphy, 2003) o la del grupo GEMACA (Chesire and Gornostaeva, 2003) o más recientemente, para el conjunto de la Unión Europea, por Eurostat (Urban Audit, 2008).

Tomando como variable definitoria la movilidad residencia-trabajo, el proceso de delimitación de áreas metropolitanas parte necesariamente, en esta metodología, de una identificación apriorística de los potenciales focos de constitución de las mismas a través de un tamaño mínimo de éste. Una vez identificado dicho foco se produce un proceso de adscripción al mismo de unidades espaciales estadísticas de base a través de un sencillo criterio de integración medido en términos de relación residencia-trabajo relativa entre los mismos. Posteriormente, se aplican otros criterios de Carácter metropolitano, que fundamentalmente actúan como elementos de restricción y/o ponderación de las delimitaciones surgidas de la mera aplicación de los valores de movilidad

residencia-trabajo. Básicamente, se trata de una metodología muy simple en términos formales, relativamente directa, y que se basa en una pauta de organización centralizada de la movilidad residencia-trabajo (ver Feria, 2008, para los detalles concretos del proceso metodológico).

El proceso de delimitación llevado a cabo nos muestra un universo metropolitano español compuesto por un total de 46 áreas (Figura 1). En el cuadro adjunto (Tabla 1) se resumen las dimensiones básicas del sistema urbano. Se incluyen tres variables: la población total; el número de municipios y el número total de viviendas, que nos pueden servir para caracterizar inicialmente este conjunto urbano.

Figura 1. Las áreas metropolitanas españolas.



Fuente: Elaboración propia (2010)

Tabla 1. Dimensiones básicas de las áreas metropolitanas españolas

ÁREA METROPOLITANA	Nº MUNICIPIOS	POBLACIÓN TOTAL	VIVIENDAS TOTALES
MADRID-ALCALÁ HENARES	174	5.626.160	2.576.538
BARCELONA-SABADELL	131	4.404.599	2.104.255
VALENCIA	74	1.594.762	820.150
SEVILLA	49	1.369.708	574.391
BILBAO	93	1.131.564	483.157
OVIEDO-GIJÓN-AVILÉS	28	871.859	414.934
MÁLAGA	21	829.790	638.796
LAS PALMAS DE G. CANARIA	18	709.191	302.945
ZARAGOZA	31	684.490	319.161
BAHÍA CÁDIZ-JEREZ LA FRA.	6	581.502	243.850
VIGO	30	552.204	234.952
MURCIA	12	529.467	213.091
GRANADA	47	497.945	244.310
PALMA DE MALLORCA	20	473.363	249.385
CORUÑA	23	463.342	230.770
DONOSTI	28	431.696	187.131
STA. CRUZ DE TENERIFE	13	430.858	199.953
VALLADOLID	28	395.258	169.450
SANTANDER	29	388.734	172.837
ALICANTE	7	381.502	210.734
CÓRDOBA	5	327.788	139.707
TARRAGONA	29	316.638	217.841
CASTELLÓN	20	305.651	180.752
PAMPLONA	25	294.843	129.935
ELCHE	3	239.335	137.481
VITORIA	19	238.114	100.144
HUELVA	11	230.640	105.073
ALGECIRAS	6	213.737	93.522
LEÓN	20	203.400	106.630
SANTIAGO DE C.	18	201.332	91.425
CARTAGENA	2	199.227	107.419
SALAMANCA	19	194.567	100.339
ALMERÍA	8	190.950	89.644
OURENSE	25	178.732	98.761
BURGOS	15	175.282	81.636
MARBELLA	10	174.862	135.830
GIRONA	32	172.965	90.887
LOGROÑO	19	165.327	82.046
BADAJOS	10	163.922	71.412
EL FERROL	10	163.405	82.051
PONTEVEDRA	13	161.473	65.191
LLEIDA	23	158.089	76.805
ALBACETE	4	156.728	71.281
MANRESA	17	132.095	63.292
JAÉN	3	119.852	51.092
BENIDORM	7	104.884	93.080
TOTAL	1235	27.456.832	13.254.066

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de los Censos de Población y Vivienda de 2001

Como puede comprobarse, las 46 áreas delimitadas incluyen un total de 1.234 municipios, con casi 27 millones y medio de habitantes y algo más de 13 millones de viviendas, lo que en consecuencia confirma que más del 60% de la población española puede considerarse como metropolitana.

En cuanto a la organización jerárquica, medida en términos poblacionales, la delimitación realizada permite matizar sustancialmente, sobre todo en la parte superior de la misma, las conclusiones que se obtendrían de utilizarse una referencia exclusivamente municipal. Si tenemos en cuenta su verdadera dimensión de ciudad metropolitana, el sistema urbano español se caracteriza en su estrato superior por una acusada bicefalia, que además aparentemente no deja de consolidarse. Esta bicefalia se manifiesta en un doble sentido: una relativa igualdad entre los dos primeros centros del país concurrente con un notable “gap” entre estos y el siguiente escalón de la jerarquía urbana española, que se sitúa considerablemente alejado de este nivel superior. Madrid y Barcelona –con más de cinco millones y medio de habitantes la primera y con casi cuatro y medio la segunda–, aparecen en ese sentido como metrópolis de rango continental, lo cual se traduce, lógicamente, no sólo en los términos poblacionales aquí presentados sino en todas las dimensiones funcionales asociadas, además de en la propia complejidad de la estructura y configuración metropolitana.

El segundo escalón de la jerarquía urbana española estaría constituido por las tres áreas metropolitanas que superan el millón de habitantes y que por tanto se reconocerían por un rango de metrópolis nacional. Las tres se sitúan ligeramente por debajo de la dimensión que teóricamente le correspondería por la distribución rango tamaño –sobre todo en el caso de Valencia–, pero forman un conjunto claramente definido tanto frente al escalón superior como a las restantes áreas metropolitanas delimitadas, no sólo por el hecho de superar el umbral del millón de habitantes sino también por la extensión y organización de los procesos urbanos que albergan. A partir de dicho escalón, los niveles jerárquicos metropolitanos son menos visibles y fácilmente podría hablarse de una cierta distribución continua de los mismos. No obstante, podría identificarse un tercer escalón jerárquico, constituido por un

conjunto de seis áreas metropolitanas con un cierto tamaño (por encima del medio millón de habitantes) y, sobre todo, caracterizado por su diversidad estructural, aunque ya con unos procesos metropolitanos relativamente menos complejos e intensos que los anteriores. En este contexto, se trataría de ciudades de rango regional, con dimensiones y funciones que en algunos casos (como los de Zaragoza y la metrópolis asturiana) supone absorber una proporción mayoritaria de la población y la actividad de su ámbito de influencia.

Las 35 áreas metropolitanas restantes pueden dividirse en dos grandes grupos. Uno primero, conformado por trece áreas, con una población que abarca desde los algo más de 500.000 habitantes de Murcia hasta los casi 300.000 de Pamplona, que responde a dos modelos de estructura básicos; bien el de una ciudad central de cierta potencia pero con una no muy extensa corona metropolitana; bien el de una ciudad de menor entidad pero con una significativa área metropolitana. En todo caso, tienen un nivel funcional de ámbito subregional y sus procesos urbanos metropolitanos son en general, con alguna excepción como los de Granada, poco intensos e incluso débiles. El grupo inferior de 22 áreas metropolitanas responde lógicamente a aquellos ámbitos donde la presencia de los procesos metropolitanos es más incipiente, tanto por el menor tamaño de las ciudades centrales (ninguna alcanza los 200.000 habitantes) como por la escasa entidad y complejidad de la organización urbana metropolitana.

En términos de carácter más urbanístico, como el número de viviendas o el suelo urbanizado, la importancia del universo metropolitano que revela la dimensión poblacional se acrecienta aún más, como puede comprobarse, para la primera variable, a partir de los datos ofrecidos en la Tabla 1. Los más de 13 millones de viviendas existentes en las áreas metropolitanas españolas según el censo de 2001 suponen una concentración de espacio construido que, junto con el stock de residencias secundarias de determinadas zonas costeras, constituye el núcleo absolutamente mayoritario del suelo residencial en nuestro país. Significativamente, una conclusión que se obtiene del análisis comparado entre número de viviendas y población, resulta relevante para entender algunas características estructurales y formales de las áreas metropolitanas

españolas. Se trata del importante “gap” existente entre el stock de viviendas existentes y la de la teórica demanda que se deduce del número de hogares potenciales según la población residente en dichas áreas metropolitanas. Así, si el tamaño medio del hogar era en 2001, según el Censo, para el conjunto del país de 2,86 miembros (Requena, 2006), la relación entre el número total de viviendas y la población residente en todas las áreas metropolitanas delimitadas es 2,07. Dicho en otras palabras, en las áreas metropolitanas españolas hay muy elevada sobreoferta residencial -una media de 130 viviendas por cada 100 hogares-, y ello en 2001, antes del enorme ciclo expansivo de la construcción de viviendas que ha concluido en 2008. Esta disparidad resulta aún más llamativa si se tiene en cuenta que estas áreas son por definición las más dinámicas y de mayor crecimiento poblacional relativo, lo cual debería suponer, como así ha sucedido históricamente, un relativo mayor equilibrio entre oferta y demanda potencial de viviendas (Leal, 2004).

En cualquier caso, la variable residencial es sólo uno de los componentes del conjunto de la dimensión urbanística que engloba el fenómeno metropolitano y que incluye también, como bloques relevantes de usos de suelo, los espacios para la producción y los servicios, las infraestructuras y los grandes equipamientos metropolitanos. Estos usos, por encima incluso del espacio residencial han sido además los protagonistas principales del masivo crecimiento de la superficie urbanizada que ha tenido lugar en las áreas metropolitanas recientemente. Dentro de la misma línea de investigación que ha dado lugar a la delimitación de las áreas metropolitanas españolas, el análisis de las imágenes proporcionadas por Corine Land Cover para un grupo escogido de las mismas (entre las que se encuentran las cuatro principales) ha permitido constatar, que en entre 1991 y 2000, según dicha fuente, el espacio urbanizado se incrementó en torno a un 20% -más del doble del crecimiento poblacional- con aumentos espectaculares en el caso de Madrid, que amplió su suelo urbanizado en un 32%, o los de Sevilla y Valencia, cuyo incremento se situó en torno al 25% (Oliveira, 2010).

Todo lo anterior, en definitiva, no viene a sino a confirmar a estos espacios metropolitanos como los principales escenarios de la

dinámica urbanística en nuestro país, haciendo extraordinariamente evidente la necesidad y oportunidad de unos instrumentos que regulen y ordenen dichos territorios y sus dinámicas asociadas. En las líneas que siguen se comprobará la respuesta del sistema de planeamiento y ordenación del territorio en nuestro país a esa cuestión.

3. Antecedentes y marco normativo de la planificación territorial metropolitana en España

La necesidad de enfoques territoriales que ofrezcan soluciones a problemas que no pueden resolverse en el ámbito de la dupla ciudad-plan urbanístico municipal, está en realidad en la base de las propuestas de los grandes pioneros del planeamiento territorial, como Howard, Geddes o Munford, para los cuales la ordenación del territorio (o regional planning) era la opción adecuada para resolver los problemas de la ciudad de la primera mitad del siglo XX en Inglaterra o Estados Unidos (Hall, 1996). No es sin embargo hasta después de la Segunda Guerra Mundial cuando se desarrollaron los primeros planes metropolitanos, como los dirigidos por Abercrombie en Londres (1945) y Glasgow (1946); el de Copenhague (1948) y ya más tardíamente los esquemas directores de la región de París o la “Intercomunal” de Milán (Esteban, 2003).

En España, antecediendo incluso a la Ley del Suelo de 1956, se desarrolló el Plan General de Barcelona y su zona de influencia (1953), que planteó la definición de un área de 27 municipios como el ámbito del urbanismo y la gestión de servicios comunes, constituyéndose de hecho en el primer plan de clara vocación y referencia metropolitana en nuestro país. Posteriormente, la Ley del Suelo de 1956, que ha supuesto prácticamente hasta el momento el marco de referencia básico de la intervención urbanística en España, y que tiene, en el plano instrumental, al Plan General de Ordenación Urbana como la pieza central del sistema de ordenación, sí contemplaba la posibilidad de planes de escala metropolitana bajo el nombre de Planes generales plurimunicipales de ordenación urbanística. En este contexto normativo cabe mencionar el desarrollo de dos planes de ámbito metropolitano: el Plan General de Ordenación del Área Metropolitana de Madrid (1964), que por

primera vez adjetiva como metropolitano a un plan urbanístico en España. Por su parte, en el área de Barcelona, después de una propuesta que no llegó a materializarse de revisión del mencionado Plan del 53 – el Plan Director del área metropolitana de Barcelona (1966)- en 1976 se aprobó el Plan General Metropolitano de Barcelona, en este caso ya como Revisión legal de dicho Plan del 53. Es significativo constatar que esta actividad de planeamiento estuvo directamente ligada -temporal e instrumentalmente- a la aparición y desarrollo de dos de las principales instituciones de naturaleza metropolitana que han existido en España: La Comisión de Planeamiento y Coordinación del Área Metropolitana de Madrid (COPLACO) y la Corporación Metropolitana de Barcelona (Terán, 1999). En Andalucía, por su parte, se desarrolló una experiencia distinta, pero que también afrontaba una escala metropolitana. Se trató de los Planes Comarcales que se formularon fundamentalmente como marco de planificación física para las propuestas de los Polos de Desarrollo que se promovieron para diferentes ciudades andaluzas-. En el caso del área metropolitana de Sevilla, el Plan Comarcal no llegó ni siquiera a la fase de Avance, pero sí se aprobaron Planes Comarcales en la Comarca de de la Vega de Granada (1973), formulado por el ayuntamiento de Granada y que comprendía a 20 municipios, y en el Campo de Gibraltar (1969) que afectaba a siete municipios (Feria y Sánchez, 1990).

La revisión de la Ley del Suelo en 1975, coincidiendo con el fin de la Dictadura, llevó a todo el sistema de ordenación urbanística y territorial a una situación de una cierta ambigüedad e indeterminación entre una Ley estatal de origen franquista, de un lado, y una nueva articulación de competencias y responsabilidades en esta materia que se plasmaría en la Constitución del 78, del otro. Como es conocido, la Ley del 75 planteaba una nueva figura de ordenación, los Planes Directores Territoriales de Coordinación, a caballo entre el urbanismo y la ordenación del territorio en sus visiones tradicionales, que en principio podría haber servido para afrontar procesos de planificación metropolitana, pero que por razones de diferente índole no fue en ningún caso utilizado como instrumento de ordenación para este tipo de ámbitos. En un contexto de nuevas instituciones democráticas –ayuntamientos y comunidades autónomas- y de graves problemas urbanísticos y territoriales de escala metropolitana, las pocas experiencias desarrolladas

a la espera de la definición del marco legal de la ordenación del territorio por las respectivas comunidades autónomas fue el intento de elaboración de Directrices de coordinación del Planeamiento urbanístico para algunas áreas metropolitanas. Estas Directrices, que tenían el rango legal de Avances de planeamiento, pretendían dotar de un marco común de referencia para la redacción de los planes municipales, pero su prácticamente nula eficacia jurídica hizo que en los pocos casos en que llegaron a aprobarse, apenas tuvieran incidencia directa en la ordenación del territorio metropolitano, como así sucedió en los ejemplos de las Directrices de Planeamiento territorial Urbanístico para la Revisión del Plan General del Área Metropolitana de Madrid de 1981, el Esquema de Ordenación de Valladolid y su Comarca de 1982 (Benabent, 2006), las Normas de Coordinación Metropolitana de Valencia de 1988 y las Directrices de Coordinación del Planeamiento Urbanístico de la Aglomeración Urbana de Sevilla, de 1990.

Pero, como se ha mencionado, la atribución constitucional de competencias en materia de ordenación del territorio a las comunidades autónomas es la que abrió una nueva perspectiva a la cuestión, en la medida en que permitía el desarrollo de nuevas figuras e instrumentos para abordar la ordenación metropolitana. La configuración del marco legal autonómico en la materia se inicia con la aparición de la Ley de Política Territorial de Cataluña de 1983, a la que seguirán las respectivas leyes autonómicas de Madrid (1984) y Navarra (1986). A partir de estas primeras iniciativas, las distintas comunidades autónomas han ido dotándose de una legislación territorial propia de forma escalonada; dicho proceso no se ha visto completado hasta la aparición reciente de las leyes de Castilla La Mancha, La Rioja y Castilla y León, en 1998, y finalmente la de Extremadura en 2001, con las cuales ha quedado completo el marco legislativo autonómico para el conjunto del panorama nacional. A lo largo de este periodo, algunas Comunidades Autónomas han sustituido sus primeras leyes de ordenación territorial por otras más recientes; tal es el caso de Madrid, cuya Ley de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo (1995) sustituyó a la anterior Ley de 1984; en el caso de Navarra la reciente Ley de Ordenación del Territorio y Urbanismo de 2002 ha venido a sustituir a la anterior ley de 1994, que a su vez sustituía a la primera ley de 1986; igualmente se pueden citar los casos de Canarias, Baleares, Cantabria y Valencia.

Cada una de las diferentes leyes autonómicas de ordenación del territorio define un conjunto propio de instrumentos de ordenación a través de los cuales se desarrollará la planificación territorial de la comunidad autónoma. En concreto, la ordenación de las áreas metropolitanas se articularía a través de los instrumentos de ordenación de ámbito subregional, aunque en algunas comunidades uniprovinciales no se contemplan estas figuras. La denominación mayoritaria es la de Plan Territorial (generalmente Subregional o Parcial), pero también aparecen en algunos casos la figura de Directrices, aunque con mayor contenido normativo que las anteriormente referidas.

Hay que señalar que en el transcurso del proceso anteriormente descrito de constitución del cuerpo legislativo autonómico en materia de Ordenación del Territorio, se observa en los últimos años una clara tendencia que se ha reforzado con la Sentencia del Tribunal Constitucional (149/1998) sobre la atribución a las Comunidades Autónomas –no sólo como derecho, sino también como obligación- de la competencia en materia de legislación urbanística. Se trata de la confluencia entre la legislación de ordenación del territorio y la legislación urbanística. Aunque existían antecedentes, como en el caso de Madrid (1995), es a partir de la mencionada fecha, cuando la gran mayoría de las leyes de ordenación territorial surgidas o revisadas incorporan la perspectiva urbanística. Tal es el caso de Castilla La Mancha (1998), La Rioja (1998), Extremadura (2001) y Navarra (2002). A esta tendencia responde también la nueva Ley de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria, de 2001, así como el Decreto Legislativo por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes sobre Ordenación del Territorio y Urbanismo de Asturias (Feria, Rubio y Santiago, 2005).

4. La actual generación de planes de ordenación del territorio metropolitano

La existencia de un marco normativo y de una nítida responsabilidad y competencia en la ordenación de los territorios metropolitanos, en este caso correspondiente a una administración más “cercana” a dichos territorios, unido a la enorme expansión de los procesos

urbanos que tuvieron lugar prácticamente desde mediados de los ochenta, parece que hubiera de materializarse en la formulación y desarrollo de planes metropolitanos que dirigieran y ordenaran los procesos metropolitanos en España. Sin embargo, de una manera aparentemente sorprendente, la incapacidad o falta de voluntad política hizo que durante toda la década de los ochenta y los noventa no se formulara ni un solo plan metropolitano en toda España. Los pocos esfuerzos que se hicieron en los ochenta a través de la línea ya descrita de “directrices de coordinación del planeamiento urbanístico”, literalmente se difuminaron en la más completa inacción en la siguiente década en relación a la ordenación metropolitana. Es reseñable en este sentido la práctica unanimidad de todas las autoridades regionales, de muy distinto color político, en no abordar esta cuestión, cuando en sentido contrario, por ejemplo, en aquellas comunidades gobernadas por partidos nacionalistas sí se había sido extraordinariamente rápido y eficaz a la hora de definir los modelos territoriales regionales (Feria, Rubio y Santiago, op. cit.). De todo lo anterior se puede deducir una primera conclusión que no es otra sino la de la falta de interés por este ámbito de la intervención pública, no solo por parte de la administraciones autonómicas sino por el conjunto de los poderes que constituyen la Administración del Estado, especialmente las locales, que en una mayoría de ocasiones han sido los más claros opositores al desarrollo de estos procesos de ordenación territorial, en la medida en que, según argumentaban, restringía su capacidad y libertad para ordenar el territorio municipal. Las consecuencias de esta inacción son difíciles de calcular, pero sí extraordinariamente fáciles de percibir en unas áreas metropolitanas con enormes problemas de funcionamiento, exceso de oferta urbanística – residencial y productiva- y una considerable pérdida o deterioro de recursos ambientales y paisajísticos.

No es, por tanto, prácticamente hasta ya la primera década de este siglo cuando han empezado a aprobarse y desarrollarse los primeros planes metropolitanos en nuestro país. Los dos que pueden considerarse “pioneros” son los de la Aglomeración Urbana de Granada (aprobado en 1999, pero publicado en BOJA en 2000) y las Directrices de Ordenación Territorial de Valladolid y su Entorno (2001). Como puede verse, corresponden a dos ámbitos que ya habían contado con experiencias o iniciativas de ordenación de

escala metropolitana, por lo que estos planes no vienen sino a dar un cierto sentido de continuidad a los procesos de planificación en los respectivos ámbitos. Junto a ellos, incluso adelantándose algo en el tiempo, se encuentran otra iniciativa que, aunque con características y circunstancias singulares, sí debe incluirse en esta relación de experiencias de planificación metropolitana. Se trata de las Normas Urbanísticas Comarcales de la Comarca de Pamplona (1999), una figura correspondiente a la antigua Ley de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Navarra (1994); hoy en día sustituida, como ya se ha reseñado, por la Ley Foral de 2002 del mismo nombre, y que elimina dicha figura. En cualquier caso, a pesar de que ya no existe dicha figura, las Normas siguen teóricamente vigentes hasta que sean sustituidas por el Plan de Ordenación Territorial correspondiente (POT3), denominado Área Central. Básicamente, estas Normas, que no tiene capacidad para clasificar el suelo, lo que plantean es la zonificación global de área con los principales usos y sistemas que estructuran la ordenación territorial de un ámbito muy semejante al que dibuja el área metropolitana.

Es ya a partir de mediados de la década cuando se van aprobando los restantes hasta completar la actual lista de 12 Planes Territoriales que hemos catalogado como de ordenación de las áreas metropolitanas españolas (Tabla 2). Debe precisarse que para la inclusión en dicho listado debían tener al menos un acto firme de Aprobación administrativa, que es Definitiva en casi todos los planes en el momento actual, excepto en el Plan Territorial Parcial Donostia-San Sebastián, que es Inicial. Como veremos en las líneas que siguen, con ese conjunto de planes no se agota toda la experiencia en iniciativas de ordenación territorial que afectan a las áreas metropolitanas españolas, pero bien porque dichas iniciativas no han llegado a su formulación y aprobación como documentos de planificación, bien porque no tienen el carácter o afectan parcialmente al territorio metropolitano, no proceden su consideración como Planes de ordenación de áreas metropolitanas.

Tabla 2. Planes de Ordenación Territorial Metropolitanos aprobados

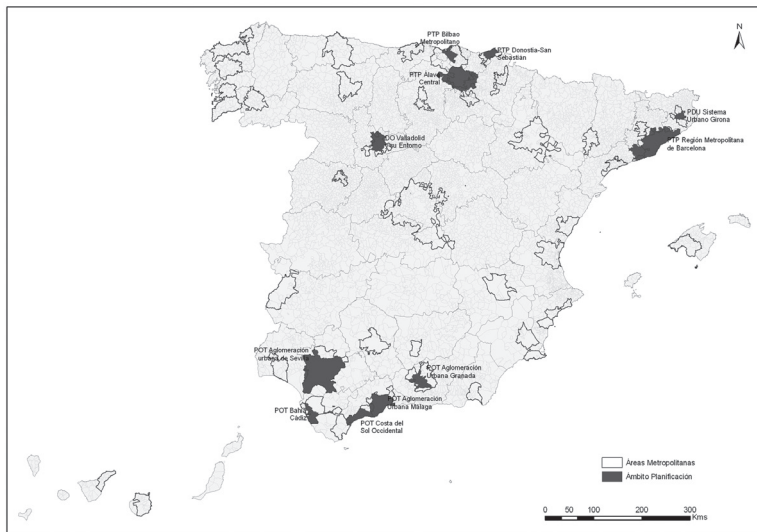
Nombre del POT	Fecha aprobación	Fecha publicación	CCAA
NUC Comarca de Pamplona	22/03/1999	BON N° 74 14/06/1999	Navarra
POT Aglomeración Urbana de Granada	27/12/1999	BOJA N° 37 - 28/03/2000	Andalucía
DO Valladolid y su Entorno	02/08/2001	BOCyL N°154 - 08/08/2001	Castilla y León
POT Bahía de Cádiz	27/07/2004	BOJA N° 198 - 08/10/2004	Andalucía
PTP Álava Central	28/12/2004	BOPV N° 32 - 12/02/2005	País Vasco
POT Costa del Sol Occidental	18/07/2006	BOJA N° 196 - 09/10/2006	Andalucía
PTP Bilbao Metropolitano	26/09/2006	BOPV N° 212 - 07/11/2006	País Vasco
POT Aglomeración Urbana de Sevilla	09/06/2009	BOJA N° 132 - 09/07/2009	Andalucía
POT Aglomeración Urbana de Málaga	21/07/2009	BOJA N° 142 - 23/07/2009	Andalucía
PTP Región Metropolitana de Barcelona	20/04/2010	DOGC N° 5627 - 12/05/2010	Cataluña
PDU Sistema Urbano de Girona	27/07/2010	DOGC N° 5705 - 01/09/2010	Cataluña
PTP Donostia-San Sebastián	16/07/2010	BOPV N° 188 - 29/09/2010 (aprobación inicial)	País Vasco

Fuente: Elaboración propia

La representación sobre el mapa de España de estos procesos de ordenación territorial metropolitana refleja algunos hechos que deben reseñarse (Figura 2). El primero y más obvio es la constatación de la afirmación, que hicimos anteriormente, acerca de la escasa importancia y atención que se ha dedicado en nuestro país en las dos últimas décadas a la ordenación territorial metropolitana. Sólo algo más una cuarta parte de las áreas metropolitanas

españolas (un total de 12 sobre 46 delimitadas) han desarrollado en ese periodo de tiempo un instrumento de planificación para ordenar sus respectivos territorios, una proporción que se antoja especialmente corta e insuficiente si se tiene en cuenta, además, que entre las muchas que no cuentan con este tipo de iniciativas se encuentran algunas de las más importantes de España y, sobre todo, comunidades autónomas con significativos procesos metropolitanos en sus territorios sin una sola iniciativa que se haya materializado como instrumento de planificación.

Figura 2. Ámbito de actuación de los Planes Territoriales Metropolitanos aprobados



Fuente: Elaboración propia

Efectivamente, aparte de Andalucía, País Vasco y Cataluña, que si han mostrado una voluntad de plantear procesos de ordenación territorial metropolitana y que serán analizadas en el apartado siguiente, el resto de las comunidades autónomas han mostrado un escaso o nulo interés en este tipo de procesos. Entre los que sí cabe señalar una cierta actividad de ordenación metropolitana están las comunidades de Navarra y Castilla y León, ya que como se infiere de la relación de instrumentos desarrollados, ambas administraciones aprobaron sendos documentos de ordenación para, respectivamente, las áreas de Pamplona y Valladolid. Estos

documentos, en todo caso, tenían una marcado carácter directivo, con poca efectividad ordenadora, lo que unido al hecho de que no se hayan revisado o actualizado muestran la debilidad de los procesos de planificación. Esta debilidad se confirma, por otro lado, por la experiencia acumulada en Castilla y León con iniciativas en las tres áreas metropolitanas de la región (León, Salamanca y Burgos) que se impulsaron hace más de un lustro pero que en ningún caso han superado algún trámite de aprobación (Tabla 3).

Tabla 3. Planes de Ordenación Territorial Metropolitanos en elaboración

DO Área Urbana de León	15/11/2005	Inicio procedimiento aprobación
	12/01/2007	Información pública de Dictamen Medioambiental
	21/10/2008	Aprobación documento de referencia para Evaluación Ambiental
DO Área Urbana de Salamanca	20/01/2006	Inicio procedimiento aprobación
	02/03/2007	Info pública de Dictamen Medioambiental
	17/11/2008	Aprobación documento de referencia para Evaluación Ambiental
DO del Alfoz de Burgos	12/12/2005	Inicio procedimiento aprobación
	17/11/2008	Aprobación documento de referencia para Evaluación Ambiental
	26/02/2010	Se inicia de nuevo del procedimiento de aprobación (esta vez presentando un nuevo documento: DO Ámbito Subregional del Área Urbana de Burgos)
POT Aglomeración Urbana de Almería	09/12/2008	Formulación del Plan (Inicio de procedimiento de aprobación)
	01/12/2009	Información pública
POT Aglomeración Urbana de Huelva	09/12/2008	Inicio procedimiento de aprobación
	12/01/2010	Información pública

POT Campo de Gibraltar	27/03/2007	Inicio procedimiento de aprobación
	26/05/2009	Modificación del Decreto de formulación
	01/12/2009	Información pública
PAT Entorno Metropolitano de Alicante y Elche	10/02/2005	Información pública
PAT Entorno de Castellón	10/06/2005	Información pública
DROT con Directrices específicas para el área central de Asturias	31/01/2006	Avance
PTP Área Metropolitana Tenerife	18/07/2006	Avance

Fuente: Elaboración propia

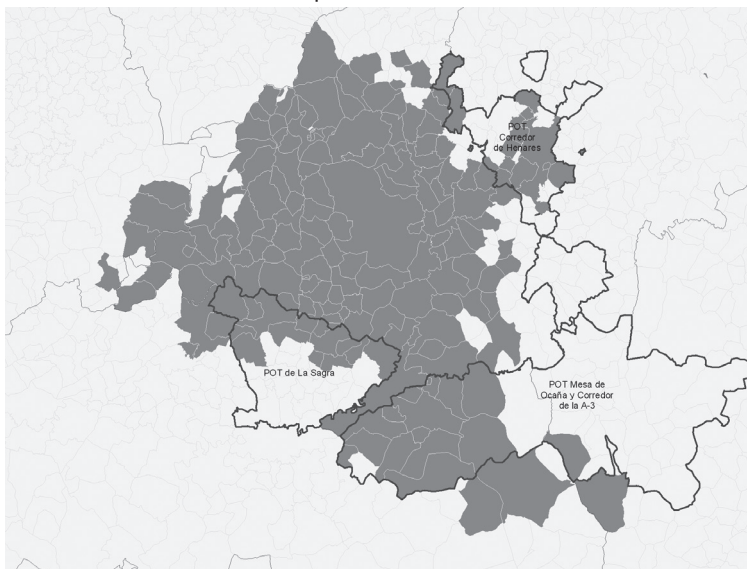
Más escasa es aún la experiencia existente en el resto de comunidades autónomas. En Galicia, por ejemplo, con cinco áreas metropolitanas delimitadas –la segunda en número, solo por detrás de Andalucía- no consta ni una iniciativa en este sentido, aunque sí es cierto que la inactividad en materia de ordenación territorial en esta región no se refiere sólo a la metropolitana. Situación diametralmente opuesta es la de Canarias, que ha desarrollado casi un centenar de instrumentos de planificación al amparo de la Ley de ordenación del territorio, la mayoría de ellos sectoriales, pero también territoriales, entre los que se incluyen los Planes Insulares de Ordenación, pero en el que el único Plan que afecta a una espacio metropolitano –el Plan territorial Parcial Metropolitano de Tenerife- no ha pasado de la fase de Avance (2006). Junto a estos casos, también es reseñable la ausencia de iniciativas en áreas metropolitanas de cierta dimensión y complejidad como la de Zaragoza –quizás porque la gran extensión de su término municipal haga que se concentren en él una parte sustancial de los procesos metropolitanos- y la del área Oviedo-Gijón-Avilés, donde no parece encontrarse el instrumento adecuado para una realidad tan compleja, ya que el intento de “Directrices Regionales de OT con Directrices Especificas para el Área Central” no pasó tampoco de la fase de Avance (2006) (Rodríguez, 2009).

Pero es en las Comunidades valenciana y de Madrid donde más obviamente se muestra la falta de interés por la ordenación metropolitana ya que incluyen a dos de las tres primeras

áreas metropolitanas españolas. En la primera Comunidad, las anteriormente referidas Normas de Coordinación Metropolitana de Valencia, previas a la aprobación de la Ley de Ordenación Territorial, constituirían el único instrumento de referencia, pues formalmente no han sido derogadas, aunque materialmente estén inoperativas (Burriel, 2009). Junto a ellas, las dos iniciativas de Planes de Acción Territorial del Entorno de Castellón y el PAT del Entorno Metropolitano de Alicante y Elche, presentados en 2005, no han pasado de la fase de Información Pública.

Finalmente, el caso de Madrid es extremadamente singular por su condición primero de capital del Estado y en segundo lugar por constituir un ámbito metropolitano que prácticamente ocupa toda la Comunidad y que además se expande por provincias limítrofes, por lo que su realidad se ajusta más a la noción de región metropolitana. Se trata por tanto de un caso especialmente complejo y relevante en la que las distintas iniciativas habidas desde la aprobación de la primera ley regional de ordenación del territorio (1985) no han conseguido cuajar más allá de las genéricas Bases del Plan Regional de Estrategia Territorial (1997) y de una serie de planes sectoriales de interés metropolitano. Sí debe reseñarse, curiosa y significativamente, que la vecina Comunidad de Castilla-La Mancha si ha impulsado tres Planes de Ordenación del Territorio en ámbitos parcialmente afectados por la expansión de la región metropolitana de Madrid, (Planes de Ordenación del Territorio del Corredor del Henares; de la Mesa de Ocaña y corredor de la A-3; y de La Sagra) (figura 3), siguiendo de alguna manera la estela de unas iniciativas de principios de los noventa de la propia Comunidad de Madrid de plantear Estrategias Territoriales de ordenación parciales (subregionales) del territorio metropolitano tanto en el Corredor del Henares como de la Zona Sur Metropolitana.

Figura 3. POTs de la C.A. de Castilla la Mancha en el ámbito de la región metropolitana de Madrid



Fuente: Elaboración propia

5. Características y especificidades de los modelos de planificación territorial metropolitana en España

Para concluir este inicial recorrido sobre el estado actual de la planificación territorial metropolitana en España merece la pena detenerse, aunque sea brevemente, en las características y singularidades que presentan las tres experiencias regionales que más han avanzado (Andalucía, Cataluña y País Vasco) en la materia, en la medida en que ello permitirá ilustrar la diversidad y complejidad que supone, en el actual marco de políticas territoriales, el desarrollo de una propuesta de ordenación metropolitana.

a) *País Vasco*. El País Vasco cuenta con tres áreas metropolitanas, una la de Bilbao, con algo más de un millón cien mil habitantes, en el segundo escalón de la jerarquía metropolitana española, y otras dos que podrían situarse en un cuarto escalón, que son las de Donostia y Vitoria, constituyendo un sistema bastante ajustado en términos de rango-tamaño.

El sistema de ordenación territorial en esta Comunidad se ajusta al patrón clásico de carácter piramidal, con un instrumento de escala regional en la cúspide (las Directrices de Ordenación Territorial) y unos Planes Territoriales Parciales que deben desarrollar dichas directrices en las diferentes Áreas Funcionales definidas en las mismas. La clave en este caso, está lógicamente en la definición y delimitación de estas áreas funcionales. En ese sentido, el modelo metodológico de las DOT, aprobadas en 1997, se ajusta también a un patrón clásico en el que el objetivo es cubrir la totalidad del territorio con una serie de unidades subregionales (15) que “cierren” sin ninguna discontinuidad o solape el mismo. Junto a ello, la apuesta por un sistema polinuclear de ciudades, que prima más la uniformidad funcional que la actual distribución jerárquica del sistema. Consecuentemente, lo metropolitano no es de por sí un elemento de referencia a la hora de establecer definiciones y políticas concretas de ordenación territorial. Ello aparece reflejado en la delimitación y definición de las áreas funcionales que afectan a los tres territorios metropolitanos, porque significativamente el único que se adjetiva como metropolitano, el de Bilbao, está claramente cercenado en lo que es la verdadera extensión del área metropolitana de Bilbao, que abarcaría al menos a otras seis áreas funcionales delimitadas (Balmaseda-Zalla; Llodio; Igorre; Durango; Gernika-Markina y Mungia). Por el contrario, curiosamente, y a pesar de que el criterio funcional metropolitano no ha sido el utilizado para la delimitación, en las otras dos áreas metropolitanas, su delimitación como Áreas Funcionales se ajusta con bastante precisión a los ámbitos metropolitanos funcionales definidos por los criterios convencionales.

En todo caso y, a expensas de un análisis en profundidad de los respectivos planes, que no es materia de esta inicial aproximación, lo que sí cabe es señalar es que de los dos que ya están vigentes, el de Álava Central presenta un carácter más estratégico, de marketing territorial, mientras que el de Bilbao Metropolitano ya tiene una orientación más clásica, entrando en mayores detalles de regulación de usos de suelo (Urkidi, 2008). En esa misma línea se mueve el documento del área de Donostia-San Sebastián, que por vicisitudes de carácter fundamentalmente político aún no ha conseguido su Aprobación Definitiva

b) *Cataluña*. Cataluña, por su parte, ha partido de unas bases

similares al ejemplo vasco en el plano normativo y teórico, pero posteriormente su experiencia ha variado notablemente respecto a éste. No es necesario insistir en que el caso catalán es radicalmente distinto en cuanto a la configuración de su sistema urbano, con una gran área (región) metropolitana de rango continental, de cuatro millones y medio de habitantes y que agrupa a dos terceras partes de la población de la Comunidad, de un lado, y tres pequeñas áreas metropolitanas, del otro, situadas una (Tarragona) en el cuarto escalón de la jerarquía urbana y las otras dos (Girona y Lleida) en el escalón inferior y con unos procesos metropolitanos aún incipientes.

A este marco de referencia territorial se le aplica, en principio, un modelo de intervención territorial similar al ya descrito para el ejemplo vasco. Es decir un instrumento de escala regional, en este caso el Plan Territorial General (1995), que define una serie de ámbitos territoriales intermedios que tienen que ser ordenados mediante los correspondientes Planes Territoriales Parciales. Aquí, como en el caso anterior, estos ámbitos –siete en total- “cierran” la totalidad del territorio, pero a diferencia de él no se trata de ámbitos funcionales, sino que obedecen más bien a lógicas históricas –veguerías- de configuración del territorio catalán. Nos encontramos en consecuencia con ámbitos de relativo gran tamaño que en la mayoría de los casos alberga una notable complejidad interna, sobre todo en lo que respecta al plano funcional y urbanístico. De esta manera y precisamente para abordar este hecho, la Ley de Urbanismo de Cataluña de 2005 contempla la figura del Plan Director Urbanístico, a modo de instrumentos intermedios entre el planeamiento territorial y el local, correspondiéndoles establecer “las directrices para coordinar la ordenación urbanística de un territorio de ámbito supramunicipal, el desarrollo urbanístico sostenible, la movilidad de personas y mercancías y el transporte público, las medidas de protección del suelo no urbanizable y los criterios para su estructuración orgánica, la concreción de las grandes infraestructuras y las políticas supramunicipales de suelo y vivienda” (DPTOP, 2006)

Este modelo de intervención facilita, al menos en teoría, el engarce entre las diferentes escalas y niveles instrumentales de planificación, adecuando estos a la naturaleza de los problemas

que deben abordarse, que lógicamente no son los mismos en la región metropolitana de Barcelona que en las otras tres áreas metropolitanas catalanas. En el momento actual, y gracias al impulso dado por el programa de Planeamiento Territorial, las cuatro áreas metropolitanas, como el resto del territorio catalán, cuentan con Planes Territoriales Parciales (PTP). Sin embargo, por su escala y características, excepto en el caso de Barcelona Metropolitana, ninguno de ellos pueden considerarse como Planes de ordenación metropolitanos. En efecto, los tres PTPs en los que se incluyen las áreas metropolitanas de Tarragona, Girona y Lleida abarcan territorios de una extensión notablemente superior al área metropolitana correspondiente (entre cinco y siete veces mayor), razón por la cual estos instrumentos definen a su vez una serie de ámbitos supramunicipales que serán los que deberán ordenar los PDU. Así, a las áreas metropolitanas antes mencionadas le corresponde un ámbito supramunicipal (Tarragonés, Sistema urbano de Girona y Lleida) que deben ser ordenada por dicha figura. Respecto a esta cuestión debe señalarse que, como se ha visto, en ningún caso se utiliza el término metropolitano para referirse a estos ámbitos y en segundo lugar que la extensión de los ámbitos, excepto en el caso de Lleida, es inferior al del área metropolitana funcional. De los tres PDU que se tenían que desarrollar solo ha visto la luz el correspondiente a Girona, con un contenido, además muy orientado a ordenar y promover usos productivos en torno a las grandes infraestructuras (AVE, aeropuerto y AP-7) (Castañer, Gutiérrez, Hereu, 2010).

Figura 4. PTP de la Región Metropolitana de Barcelona
(Plano de información - Valor paisajístico)



Fuente: Generalitat de Catalunya -Dep. del Territorio y sostenibilidad (www.gencat.cat)

Otra dimensión tiene el Plan Territorial Parcial de la Región Metropolitana de Barcelona (2010). Como su propia denominación indica, este Plan, que sustituye al Plan Metropolitano de Barcelona de 1976), asume sin ambages la naturaleza metropolitana del ámbito como factor determinante, abarcando un territorio sólo ligeramente superior al área metropolitana funcional, ya que incluye al Penedés, y no distinguiendo ámbitos supramunicipales en su interior. El Plan tiene un carácter estratégico, de vínculos territoriales, actuaciones administrativas y compromisos económicos, centrándose en tres elementos de la estructura territorial: el sistema de espacios abiertos; el sistema de asentamientos y el sistema de infraestructuras.

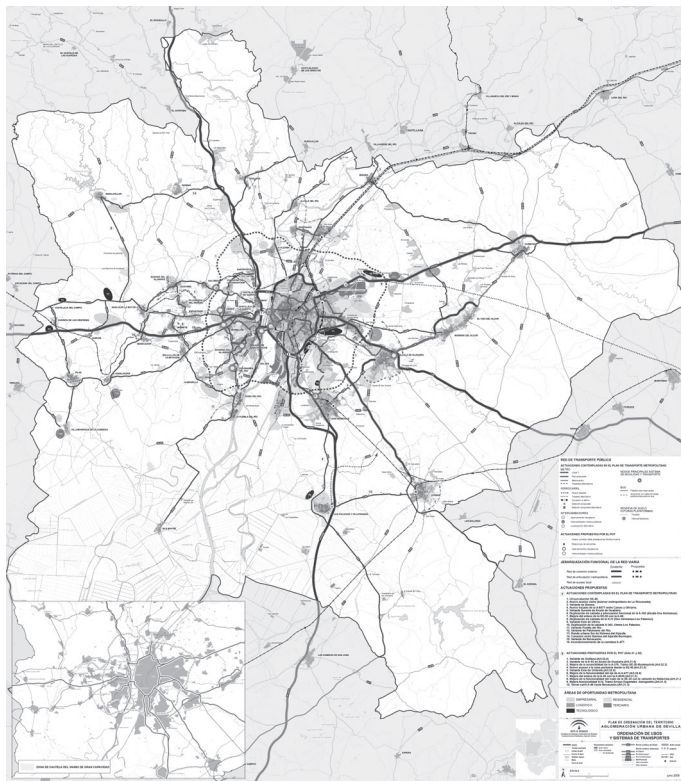
c) *Andalucía*. La región andaluza es la más poblada y con el sistema urbano más potente entre todas las españolas. Incluye un total de 10 áreas metropolitanas, pertenecientes a todos los niveles de la jerarquía urbana, excepto el superior. No es por tanto incoherente que sea en esta Comunidad Autónoma donde se haya desarrollado una experiencia más amplia en términos de ordenación territorial metropolitana.

Hay que comenzar señalando que, frente a los casos vasco y catalán, la sucesión y organización del proceso de ordenación territorial no es tan lineal y directa. En primer lugar, porque se desarrollan numerosos Planes Subregionales antes de que se formule el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (2006) y en segundo lugar porque en este no se “cierra” el territorio en lo que se refiere a la delimitación de los ámbitos de planificación de escala subregional. Todo ello otorga al proceso de ordenación territorial un carácter menos jerárquico, más abierto, pero también más errático y con menor coherencia (Feria, 2006).

Esta afirmación se puede constatar en la trayectoria que ha seguido la formulación y aprobación de los planes metropolitanos. En un principio, una vez aprobada la Ley de Ordenación del Territorio de Andalucía en 1994, se planteó la formulación de planes en los cinco ámbitos metropolitanos más evidentes de la región (Sevilla, Málaga, Granada, Bahía de Cádiz y Campo de Gibraltar). De ellos sólo llegan a ser formulados y aprobados definitivamente los de Granada (2000) y el de Bahía de Cádiz (2004), aunque este último fue anulado en 2006 por el TSJA, basándose significativamente en el incumplimiento del plazo de elaboración del POTAU (Toscano, 2010). De ambos cabe decir en primer lugar, que se basan en precedentes ya citados de procesos de planificación metropolitana y, en segundo lugar, que se circunscriben a ámbitos claramente inferiores a las áreas metropolitanas funcionales, en gran parte por sujeción a tales precedentes. En el caso de Bahía de Cádiz, la no inclusión de Jerez resultaba especialmente llamativa, cuestión que en todo caso se va a resolver con la nueva formulación del POTAU de Bahía de Cádiz- Jerez.

Posteriormente, paralela a la formulación y aprobación del POTA, se aprueban el Plan de la Costa del Sol Occidental (2006) que no tiene una orientación metropolitana –este ámbito no es considerado como tal en el POTA- sino que está fundamentalmente pensado para abordar los graves problemas urbanísticos y territoriales que había generado la actuación de determinadas administraciones locales sobre esta parte del litoral.

Figura 5. POTAU de Sevilla
(Plano de ordenación – Red de transporte público)



Fuente: Junta de Andalucía - Consejería de Obras Públicas y Vivienda (www.juntadeandalucia.es/obraspublicasyvivienda)

El grupo de los Planes aprobados se cierra con los correspondientes a las dos grandes áreas metropolitanas regionales (Sevilla y Málaga), ya con el POTA en vigor, y que deben incorporar los límites al crecimiento que éste establece. Se desarrollan sobre unos ámbitos muy ajustados a las realidades funcionales y tienen un carácter sobre todo de orientación estratégica en cuanto los grandes sistemas estructurales (espacios libres y comunicaciones).

Para completar la enumeración de los planes metropolitanos de ordenación territorial en Andalucía, debe mencionarse que se encuentran en proceso de formulación los de Almería, Huelva y Campo de Gibraltar, mientras que el de Córdoba está en redacción

(contaba con un documento de criterios y objetivos muy avanzado), con lo que solo quedaría el de Jaén para cubrir la totalidad de las áreas metropolitanas andaluzas con su respectivo Plan de Ordenación Territorial.

6. Conclusiones

En esta inicial revisión y puesta al día de la situación de la planificación territorial metropolitana en España se han puesto de manifiesto algunas cuestiones relevantes que deben destacarse.

La primera cuestión que debe mencionarse es que dentro del hecho ya constatado de que este no ha sido ni es una cuestión prioritaria de las administraciones públicas, el último lustro ha contemplado un significativo aumento del número de planes aprobados (siete de los actuales doce en vigor) que parece indicar un significativo aumento de dicho interés, que habrá que evaluar en los próximos años si se consolida como una práctica plenamente asentada en nuestra actividad político-administrativa. Para ello, la cuestión clave es que esta cultura de planificación territorial metropolitana que se ha asentado en tres o, como mucho, cuatro comunidades autónomas, se extienda a una mayoría de ellas que hasta ahora no han mostrado especial interés en la materia.

Un segundo aspecto que se trasluce de esta inicial revisión es que, incluso en aquellos ámbitos regionales donde se han puesto en marcha procesos de planificación, no se llega a asumir con todas sus consecuencias la naturaleza de lo metropolitano como la auténtica ciudad real en España. Ello se comprueba en la propia denominación de los planes u ámbitos referidos, que solo en dos casos -Bilbao y Barcelona- incorporan el término metropolitano. Significativo es en este sentido el ejemplo de Andalucía, que sigue anclada en el término “aglomeración urbana”, que empezó a utilizarse para estos ámbitos a finales de los ochenta por temor a que la utilización del término área metropolitana llevara a la confusión respecto a su materialización institucional.

La no asunción de lo metropolitano lleva aparejado, por otro lado, una infravaloración de su alcance y extensión espacial que se refleja

en ámbitos de planificación generalmente más pequeños de los que son las áreas metropolitanas funcionales, lo que en definitiva supone un insuficiente tratamiento de determinadas cuestiones clave, como el dimensionamiento de suelo para residencia o actividades productivas, el sistema de espacio libre y el paisaje o algunos sistemas infraestructurales básicos.

Por último, a falta de entrar en análisis de detalle de los procesos y contenidos de planificación, lo que se comprueba inicialmente es una significativa diversidad de modos de afrontar la cuestión, tanto desde el punto de vista de las características y alcance de los propios instrumentos y sus procesos de formulación, como en lo que se refiere a los contenidos materiales y formales de los mismos. Esto, que no tiene que ser un problema, sino más bien una oportunidad, lo que en definitiva está mostrando es la existencia y necesidad de una búsqueda, todavía sin resultados aparentes, de soluciones eficaces y operativas a los retos de la ordenación territorial metropolitana en España.

7. Bibliografía y Webs

- BENABENT, M. (2006): *La ordenación del territorio en España*. Sevilla, Publicaciones de la Universidad de Sevilla.
- BURRIEL, E. (2009): "La planificación territorial en la Comunidad Valenciana (1986-2009)". *Revista Scripta Nova*, vol. XIII, nº 306.
- CASTAÑER, M., GUTIÉRREZ, O. y HEREU, M. (2010): "Áreas urbanas y áreas de planificación en Cataluña", en J.M. Feria y J.M. Albertos (coords.): *La ciudad metropolitana en España: procesos urbanos en España en los inicios del siglo XXI*. Pamplona, Thomson Reuters, pp. 347-375.
- CHESIRE, P. y GORNOSTAEVA, G. (2002): "Cities and regions: comparable measures requires comparable territoires". *Cahiers de L'Aurif*, 135, pp. 13-21.
- DEPARTAMENT DE POLITICA TERRITORIAL I OBRES PUBLICUES (2006). "Els plans directors urbanístics de Catalunya". *Revista Spais*, nº 52
- ESTEBAN, J. (2003): "Perspectivas para La ordenación territorial". En A. Font (coord.): *El planeamiento urbanístico. De la controversia*

- a la renovación. Barcelona, Diputació de Barcelona, pp. 64-82.
- FERIA, J. M. (coord.) (2006): *Los procesos metropolitanos: Materiales para una aproximación inicial*. Sevilla, Centro de Estudios Andaluces
- FERIA, J. M. (2006): "Los planes subregionales de ordenación del territorio en Andalucía". En Romero, J. y Farinós, J. (eds.): *Gobernanza territorial en España*, pp. 21-46. Valencia, Publicacions de la Universitat de Valencia.
- FERIA, J.M. (2008): "Un ensayo metodológico de definición de las áreas metropolitanas españolas a partir de la variable residencia-trabajo". *Revista Investigaciones Geográficas*, 46; pp. 49-68.
- FERIA, J.M. (2010): "La delimitación y organización espacial de las áreas metropolitanas españolas: Una perspectiva desde la movilidad residencia-trabajo". *Rev. Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales* nº 164; pp 189-210.
- FERIA, J.M. y ALBERTOS, J.M. (coords.) (2010): *La ciudad metropolitana en España. Procesos urbanos en los inicios del siglo XX*. Pamplona, Thomson Reuters
- FERIA, J. M.; RUBIO, M. y SANTIAGO, J. (2005): "Los Planes de Ordenación del Territorio como Instrumentos de Cooperación". *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, nº 39, pp. 87-116
- FERIA, J. M. y SANCHEZ, F. (1990): "El planeamiento urbanístico en Andalucía". En AA.VV.: *Geografía de Andalucía*, Tomo VII, Sevilla, Ed. Tartessos, pp. 271-313.
- HALL, P. (1996): *Ciudades del mañana. Historia del Urbanismo en el siglo XX*. Barcelona, Ediciones del Serbal.
- JULIEN, P. (2000): "Mesurer un universe urbain en expansion". *Rev. Economie et Statistique*, nº 336; pp. 3-33.
- LEAL, J. (2004): "Dinámica de la población y desarrollo del parque de viviendas en España"; en Leal, J. (coord.): Informe sobre la situación sociodemográfica en España, pp. 325-353. Madrid, Fundación Abril Martorell.
- MARTINOTTI, G. (1991): "La población de la nueva morfología social metropolitana". En Borja, J. et alia.: *Las Grandes ciudades en la década de los noventa*, pp. 65-141. Madrid, Ed, Sistema.
- MINISTERIO DE VIVIENDA (2007): *Atlas estadístico de las áreas urbanas de España. 2006*. Madrid, Centro de Publicaciones del Ministerio de Vivienda.

- MURPHY, P. (2003): "Preliminary 2006 Census Metropolitan Area and Census Agglomeration Definition". *Statistic Canada, Geography Working Paper Series*; 2003-02
- OBSERVATORIO DE LA MOVILIDAD METROPOLITANA (2010): Informe 2008. M.M.A.M.R.M. (<http://www.observatoriomovilidad.es/index.php/es/publicaciones/informes.html>)
- OFFICE OF THE MANAGEMENT AND BUDGET (2000): "Standards for Defining Metropolitan and Micropolitan Statistical Areas". *Federal Register*, Vol. 65, nº 249; pp. 82228-82238.
- OLIVEIRA, G. (2010): "Las aglomeraciones españolas en el cambio de siglo. Dinámica urbana de algunas aglomeraciones ilustrativas". En Delgado, C. (ed.): *X Coloquio y Jornadas de campo de Geografía Urbana* pp. 265 – 276.
- REQUENA, M. (2006): "Los hogares españoles en la perspectiva regional". En Leal, J. y Fernández Cordon, J.A. *Análisis territorial de la demografía española*. 2006, pp.209-232. Madrid, Fundación Abril Martorell.
- RODRIGUEZ, F. (2009): *El área metropolitana de Asturias*. Oviedo, Ediciones Trea.
- TERÁN, F. (1999): *Historia del Urbanismo en España. Siglos XIX y XX*. Madrid, Editorial Cátedra
- TOSCANO, F. (2010): *El fenómeno metropolitano y sus soluciones jurídicas*. Madrid, Editorial Iustel
- URBAN AUDIT (2008): www.urbanaudit.org
- URKIDI, P. (2008): "El planeamiento territorial integral en la Comunidad Autónoma Vasca: de las DOT a los Planes Territoriales Parciales", en Feria, J.M. et alia (eds.): *Territorios, Sociedades y Políticas*, Sevilla, Universidad Pablo de Olavide y AGE, pp. 263-274.
- WEBS:
- PDU Sistema Urbano de Girona
<http://www20.gencat.cat/portal/site/ptop/item.2a0ef7c1d3937-0645f13ae92b0c0e1a0/?vgnextoid=a87c97db2b0fa210VgnVCM1000008d0c1e0aRCRD&vgnnextchannel=a87c97db2b0fa210VgnVCM1000008d0c1e0aRCRD&vgnnextfmt=default>
- PTP Región Metropolitana de Barcelona
<http://www20.gencat.cat/portal/site/ptop/menuite-m.2a0ef7c1d39370645f13ae92b0c0e1a0/?vgnextoid=93e6aa49ca9b7210VgnVCM1000008d0c1e0aRCRD&vgnnextchannel=93e6aa4>

9ca9b7210VgnVCM1000008d0c1e0aRCRD&vgnnextfmt=default&contentid=bcdacbd5d68210VgnVCM1000008d0c1e0aR
 POT Aglomeración Urbana de Granada
<http://www.juntadeandalucia.es/obraspublicasyvivienda/portal-web/web/areas/ordenacion/texto/dbb1bc2b-2215-11df-8891-555105b916a8>
 POT Bahía de Cádiz
<http://www.juntadeandalucia.es/obraspublicasyvivienda/portal-web/web/areas/ordenacion/texto/004b8c18-2216-11df-8891-555105b916a8>
 POT Costa del Sol Occidental
<http://www.juntadeandalucia.es/obraspublicasyvivienda/portal-web/web/areas/ordenacion/texto/0e92541f-2221-11df-8891-555105b916a8>
 POT Aglomeración Urbana de Sevilla
<http://www.juntadeandalucia.es/obraspublicasyvivienda/portal-web/web/areas/ordenacion/texto/cf047ee8-2215-11df-8891-555105b916a8>
 POT Aglomeración Urbana de Málaga
<http://www.juntadeandalucia.es/obraspublicasyvivienda/portal-web/web/areas/ordenacion/texto/bbaf75c5-2215-11df-8891-555105b916a8>
 PTP Álava Central
http://www.ingurumena.ejgv.euskadi.net/r49-565/es/contenidos/informacion/ptp_alavacentral/es_7464/indice_c.html
 PTP Donostia-San Sebastián
http://www.ingurumena.ejgv.euskadi.net/r49-565/es/contenidos/informacion/ptp_alavacentral/es_7464/indice_c.html
 PTP Bilbao Metropolitano
http://www.bizkaia.net/hirigintza/lurraldekozatiegitasmoa/areas.asp?idarea=1&Tem_Codigo=3723
 Normas Urbanísticas Comarcales de la Comarca de Pamplona
<http://www.cfnavarra.es/WebGN/SOU/INSTITUC/CT/NORMATIVA/OTUV/&27.HTM>

6. Los Planes de Ordenación del Territorio (POTA y POTS) de la Comunidad Autónoma de Andalucía y sus afecciones para el planeamiento urbanístico

Andreas Hildenbrand Scheid¹

COPyV, Junta de Andalucía – Universidad de Sevilla
andreas.hildenbrand@juntadeandalucia.es

¹ Jefe de Servicio de Planificación Regional y Paisaje (Secretaría General de Ordenación del Territorio y Urbanismo, Consejería de Obras Públicas y Vivienda de la Junta de Andalucía); Profesor Asociado en el Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio de la ETS de Arquitectura de la Universidad de Sevilla.

1. Introducción

En todos los países europeos que practican la ordenación del territorio como una política pública, el planeamiento urbanístico, una de las competencias clave de los municipios, se encuentra integrado en el contexto y marco de referencia de dicha política que, en la mayoría de los casos, suele ser una competencia de las Regiones¹. El instrumento principal de esta política son los planes de ordenación del territorio para la totalidad del respectivo territorio regional y los planes de ordenación del territorio para diferentes tipos de ámbito supramunicipal (comarcas, provincias, áreas metropolitanas, unidades subregionales, etc.). Estos planes de ordenación del territorio y los planes urbanísticos configuran un sistema de planificación territorial en el que existe una inequívoca relación jerárquica, de modo que los planes urbanísticos deben tomar en cuenta y respetar las determinaciones de los planes de ordenación del territorio que les afecten y, en su caso, han de efectuar las adaptaciones necesarias de sus contenidos, a fin de establecer la conformidad de sus previsiones con lo previsto por las determinaciones de los planes de ordenación del territorio. Es esta relación jerárquica a la que se hace referencia cuando se emplea la expresión de las afecciones de los planes de ordenación del territorio para el planeamiento urbanístico.

El alcance de estas afecciones varía en función del grado de vinculación jurídica de las determinaciones establecidas en los planes de ordenación del territorio. Habitualmente las leyes de ordenación del territorio en los países europeos prevén tres categorías distintas de determinaciones a emplear por estos planes², que corresponden a diferentes grados de vinculación, siendo un ejemplo representativo

¹ Especialmente en los Estados federales (Alemania, Suiza, Austria y Bélgica) y los Estados políticamente descentralizados como España e Italia las instancias regionales constituyen el nivel decisivo de la política de ordenación del territorio. Sobre el reparto competencial en estos y otros países europeos (Francia, Holanda, Reino Unido) en materia de ordenación del territorio ver HILDENBRAND SCHEID (1996).

² En Alemania se opera con principios (Grundsätze), objetivos (Ziele, este tipo de determinación corresponde a las Normas) y requisitos (Erfordernisse) de la ordenación del territorio; en Italia se suelen emplear en los planes territoriales directrices (direttive), orientaciones (indirizzi) y prescripciones/vinculaciones (prescrizioni, vincoli), ver HILDENBRAND (1996), pp. 293 y ss.

para ello la Ley 1/2004 de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía (LOTCAA) que prevé Normas (vinculación absoluta), Directrices (vinculación intermedia) y Recomendaciones (de carácter indicativo). Los destinatarios principales de las determinaciones de los planes de ordenación del territorio son, por un lado, las políticas públicas responsables de planes sectoriales con incidencia territorial y, por otro, los instrumentos del planeamiento urbanístico general de los municipios. Para los planes sectoriales con incidencia territorial, los planes de ordenación del territorio suelen prever casi siempre directrices y recomendaciones, siendo el uso de las normas menos frecuente. Sin embargo, para el planeamiento urbanístico general de los municipios se establece un número considerable de normas, si bien también las directrices y recomendaciones, por regla general, dominan.

La necesidad de que el planeamiento urbanístico se desarrolle en coherencia con las determinaciones recogidas en los planes de ordenación del territorio se fundamenta en razones de interés general³, que son, entre otras⁴:

- La necesidad inexcusable de disponer de una *perspectiva territorial de los problemas urbanos*. Las ciudades y sus territorios no son elementos aislados sino que forman parte de una estructura regional más amplia y compleja, en la que las “decisiones” tienen que ver con las jerarquías urbanas, las áreas de influencia, las dependencias funcionales, las grandes infraestructuras y equipamientos regionales y otros factores estructurantes del territorio.
- Una valoración cada vez más creciente del *territorio como “recurso”* (capital territorial) y la importancia de la *calidad territorial* indispensable para posibilitar un desarrollo equilibrado, sostenible y cohesionado. Todo ello unido a una mayor preocupación social y política por los problemas ambientales y sus implicaciones territoriales.

³ Sobre la relación entre interés general y planificación territorial ver el trabajo de BENABENT (2010).

⁴ Las cuatro razones de interés general son una reflexión aportada al autor por Manuel Burraco Barrera, Subdirector de la Secretaría General de Ordenación del Territorio y Urbanismo de la Consejería de Obras Públicas y Vivienda de la Junta de Andalucía.

- La obligación de establecer una *armonización del planeamiento urbanístico municipal* en aquellas determinaciones de alcance o incidencia supramunicipal, como son los crecimientos urbanísticos y las alteraciones del sistema de asentamientos, la protección del territorio o el sistema de equipamientos y servicios de carácter supralocal.
- La necesidad de disponer de un *marco de referencia supramunicipal* que oriente la implantación de las políticas sectoriales con mayor incidencia territorial (infraestructuras, energía, turismo, etc.).

En España, la ordenación del territorio ejercida por las Comunidades Autónomas como una competencia con potestades plenas⁵, se ha plasmado hasta la fecha (abril de 2011) en la existencia de una *ley de ordenación del territorio* (a veces combinada con la ley urbanística) en todas las CC.AA. Asimismo, se ha aprobado en 11 de las 17 CC.AA. un plan de ordenación del territorio de ámbito regional⁶, mientras en otras 6 no está aprobado el plan de ordenación del territorio de ámbito regional previsto en su respectiva legislación de ordenación del territorio. Este hecho significa que un 30% del territorio nacional y un 26% de la población española carecen todavía de un plan de este tipo. En lo que respecta a los planes de ordenación del territorio de ámbito subregional, que por su relación mucho más directa con el planeamiento urbanístico son el instrumento decisivo de la planificación territorial, tan sólo se han

⁵ Por razones jurídicas y semánticas, a las que se hizo alusión en varias sentencias del Tribunal Constitucional y en las que no procede profundizar aquí, el término “competencia exclusiva” empleado por la Constitución de 1978 y los Estatutos de Autonomía es desafortunado. Por ello, y en consonancia con la vía seguida por el Preámbulo de la LOTCAA, es más apropiado hablar de una competencia con potestades plenas; esto es, legislativa, reglamentaria y de ejecución.

⁶ Los planes de ordenación del territorio regionales aprobados son (en paréntesis el año de su aprobación): Directrices Regionales de Ordenación Territorial de Asturias (1991), Plan Territorial General de Cataluña (1995), Directrices de Ordenación Territorial del País Vasco (1997), Directrices Generales de Ordenación Territorial de Aragón (1998), Directrices de Ordenación Territorial de las Islas Baleares (1999), Directrices de Ordenación General y del Turismo de las Islas Canarias (2003), Estrategia Territorial de Navarra (2005), Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (2006), Directrices Esenciales de Ordenación del Territorio de Castilla y León (2008), Directrices de Ordenación del Territorio de Galicia (2011) y Estrategia Territorial de Valencia (2011).

aprobado 47 planes de este tipo. Según los datos del Informe de Sostenibilidad en España 2010 publicado por el OSE (2011), sólo una pequeña parte del territorio nacional está bajo un plan subregional aprobado (16,3%) o en tramitación (15,1%).

En definitiva, España queda muy por detrás de los países de su entorno en relación con la cobertura de este tipo de instrumentos. En Holanda, Francia, Italia y el Reino Unido la mayor parte del territorio está cubierto por un instrumento de planificación territorial subregional. En Alemania y Suiza la cobertura del territorio nacional por planes de este tipo es completa y, a su vez, sus sistemas de planificación destacan por su madurez, de forma que en los länder alemanes y cantones suizos ya se está ejecutando la “tercera generación” de planes de ordenación del territorio⁷.

Todos estos datos se presentan para advertir de entrada de que plantear, tal y como lo hace el presente trabajo, la cuestión de las afecciones de los planes de ordenación del territorio para el planeamiento urbanístico, pone de manifiesto al mismo tiempo plantear la debilidad que caracteriza hasta hoy – sin negar los progresos alcanzados especialmente en la última década – la ordenación del territorio como una función publica aún no consolidada en España. En la mayor parte del territorio el planeamiento urbanístico “va por libre”, ya que los planes de ordenación del territorio simplemente no existen y, por tanto, ni siquiera se puede acometer un análisis de las afecciones de las determinaciones de los mismos para el planeamiento urbanístico.

En lo que respecta a la Comunidad Autónoma de Andalucía, este análisis sí es posible, hasta cierto punto. Sobre la base de la LOTCAA y aprovechando las valiosas experiencias obtenidas con varios instrumentos de planificación territorial que se aprobaron y desarrollaron con anterioridad a la aprobación de esta ley⁸, se han

⁷ Sobre los sistemas de planificación territorial en Europa puede verse HILDENBRAND SCHEID (1996), y el mismo autor (2006) ofrece una valoración de la política de ordenación del territorio de las CC.AA. en comparación con la experiencia europea.

⁸ Los hitos destacables de la planificación territorial andaluza con anterioridad a la LOTCAA son: 1) la Propuesta de Comarcalización de Andalucía (1983), el Sistema de Ciudades de Andalucía (1986), las Bases para la Ordenación del

aprobado hasta la fecha 11 Planes de Ordenación del Territorio de Ámbito Subregional (POTS, ver el apartado 4 del presente texto). Estos 11 planes cubren el 18,4% de la superficie de Andalucía y, por tanto, es esta porción del territorio andaluz en la que el planeamiento urbanístico ha de tomar en cuenta determinaciones que emanan de planes de ordenación del territorio de ámbito subregional aprobados. Por otra parte, en 2006 se aprobó el *Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía/POTA* (Decreto 206/2006, de 28 de noviembre). Este plan, cuyo ámbito de aplicación es el territorio entero de nuestra Comunidad Autónoma, recoge entre sus determinaciones para las Estrategias de Desarrollo Territorial 27 determinaciones que hacen una referencia expresa al planeamiento urbanístico.

Partiendo de las anteriores consideraciones, el presente capítulo expondrá, en primer lugar, las previsiones del marco legal, configurado por la LOTCAA y la Ley 7/2002, de 17 de diciembre de *Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA)*, en el que se establecen las reglas que rigen la relación de los planes de ordenación del territorio con los planes urbanísticos, y por tanto, aportan los elementos básicos para conocer y entender la manera y el alcance de las afecciones de los primeros respecto a los segundos.

En segundo lugar, se efectuará un análisis de las 27 determinaciones del POTA que hacen una referencia expresa al planeamiento urbanístico y que se encuentran recogidas entre sus determinaciones para las *Estrategias de Desarrollo Territorial* (Sistema de Ciudades, Sistemas de Articulación Regional, Sistema Regional de Protección del Territorio, Integración exterior de Andalucía). Tras aportar una información general sobre la estructura y los rasgos básicos del POTA, se ofrecerá una visión general del espectro temático de estas 27 determinaciones. A continuación, se abordará de forma específica y en profundidad la *Norma 45 del POTA* sobre el modelo de ciudad que forma parte de las estrategias referidas al Sistema de Ciudades. Esta norma, es de especial interés, porque en ella se establecen, con carácter de Norma y con el objetivo de orientar el crecimiento urbanístico hacia la sostenibilidad, varios criterios básicos generales

Territorio de Andalucía (1990), las Directrices del Litoral de Andalucía (1990), los Planes Especiales de Ordenación del Medio Físico y Catalogo de Bienes y Espacios Protegidos (aprobados entre los años 1986-87) y el Plan Director Territorial de Coordinación de Doñana y su Entorno (1988).

que afectan directamente al planeamiento urbanístico y que deben ser cumplidos por el mismo. Entre ellos destacan los parámetros cuantitativos establecidos para los incrementos del suelo urbanizable y de la población, que sólo de forma excepcional pueden superarse. Estos parámetros han suscitado tras la aprobación del POTA un debate público vivo y no libre de polémicas, dando lugar a varios recursos interpuestos contra el POTA, que, de todas formas, ya han sido desestimados todos por el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, dando la razón a la Junta de Andalucía.

En tercer lugar, en lo que se refiere a las afecciones de los POTS para el *planeamiento urbanístico*, se presentará una selección de ejemplos concretos que se establecen en diferentes POTS y que constituyen afecciones directas y potentes para el planeamiento urbanístico. Este comentario de ejemplos concretos se estructura en tres temas que, junto a otros, aparecen como contenidos clave en las determinaciones de los POTS andaluces y reflejan la contribución de los mismos al desarrollo sostenible: el sistema de espacios libres, el crecimiento urbanístico acorde con la ciudad compacta y la prevención de los riesgos. Previamente a este comentario, se señalarán la situación actual de la planificación subregional en la CA de Andalucía así como varias características comunes de los POTS que se encuentran recogidas en su propia normativa y que se refieren, por un lado, a los efectos y ajustes de los POTS y sus implicaciones para el planeamiento urbanístico y, por otro, a la manera en la que los POTS han estructurado sus contenidos en desarrollo del art. 11 de la LOTCAA.

2. Las previsiones del marco legal sobre la relación de los planes de ordenación del territorio con el planeamiento urbanístico en Andalucía: la LOTCAA (1994) y de la LOUA (2002)

La Ley de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía (Ley 1/1994, de 11 de enero, LOTCAA) y la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía (Ley 7/2002, de 17 de diciembre, LOUA) establecen las reglas que rigen la relación de los planes de ordenación del territorio con los planes urbanísticos.

Por ello, aportan los elementos básicos para conocer y entender la manera y el alcance de las afecciones de los primeros sobre los segundos.

2.1. Las determinaciones de la LOTCAA

La LOTCAA recoge en tres de sus artículos y en su Disposición adicional segunda determinaciones que relacionan los instrumentos de planificación territorial de esta ley con el planeamiento urbanístico.

En el artículo 11 se define como *contenido de los POTS*, entre otros aspectos, los siguientes:

- “Los objetivos territoriales a alcanzar y las propuestas a desarrollar durante la vigencia del plan.
- El esquema de las infraestructuras básicas y la distribución de los equipamientos y servicios de ámbito o carácter supramunicipal necesarios para el desarrollo de los objetivos propuestos.
- La indicación de las zonas para la ordenación y compatibilización de los usos del territorio y para la protección y mejora del paisaje, de los recursos naturales y del patrimonio histórico y cultural, estableciendo los criterios y las medidas que hayan de ser desarrolladas por los distintos órganos de las Administraciones Públicas.
- Las *determinaciones de los Planes* con Incidencia en la Ordenación del Territorio y de los Planes Urbanísticos vigentes en su ámbito que deban ser objeto de adaptación justificando las alteraciones propuestas para los mismos”.

Así, en este artículo quedan fijados, por un lado, los contenidos temáticos sobre los que desde los POTS se podrán formular determinaciones dirigidas al planeamiento urbanístico y, por otro, se establece el deber de adaptación de los planes urbanísticos vigentes a los POTS.

En su artículo 21 la LOTCAA dispone que los contenidos materiales de los POTS especificados en el art. 11 pueden ser objeto de diferentes determinaciones con un grado de vinculación distinto, es decir, Normas, Directrices o Recomendaciones Territoriales:

- Las *Normas* son determinaciones de aplicación directa vinculantes para las Administraciones Públicas y para los particulares, en los suelos urbanizables y no urbanizables.

- *Las Directrices* son determinaciones vinculantes en cuanto a sus fines. Con sujeción a ellas, los órganos competentes de las Administraciones públicas a quienes corresponda su aplicación establecerán las medidas concretas para la consecución de dichos fines.
- *Las Recomendaciones* son determinaciones de carácter indicativo dirigidas a las Administraciones públicas que, en caso de apartarse de las mismas, deberán justificar de forma expresa la decisión adoptada y su compatibilidad con los objetivos de la ordenación del territorio”.

Así, en este artículo se establece que los POTS pueden dirigirse al planeamiento urbanístico de los ayuntamientos (una de las Administraciones públicas) mediante Normas, Directrices o Recomendaciones, teniendo especial importancia para dicho planeamiento las Normas, por su mayor grado de vinculación y por su referencia expresa a la clasificación del suelo (suelos urbanizables y no urbanizables), competencia del planeamiento urbanístico.

En el *artículo 23 de la LOTCAA* se fija la articulación y relación jerárquica entre los POTS y el planeamiento urbanístico municipal. Conforme a este artículo:

- los POTS son vinculantes para el planeamiento urbanístico general,
- los Decretos de aprobación de los POTS determinarán los plazos para la adaptación del Planeamiento Urbanístico General, y
- las determinaciones de los POTS que sean de aplicación directa prevalecerán desde su entrada en vigor sobre el planeamiento urbanístico general.

Por último, la disposición adicional segunda de esta Ley determina que el planeamiento urbanístico general y el planeamiento especial contendrá la valoración de la incidencia de sus determinaciones en la ordenación del territorio, particularmente en:

- el sistema de ciudades,
- el sistema de comunicaciones y transportes,
- los equipamientos, infraestructuras o servicios supramunicipales,
- los recursos naturales básicos.

2.2. Las determinaciones de la LOUA

Con la aprobación de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA) se produce una mayor integración entre la planificación territorial y urbanística. En este sentido, la LOUA insiste en que la actividad urbanística se desarrolla en el marco de la OT (art. 2 y 3 LOUA) y que la ordenación urbanística se establece en el marco de los planes de OT. (art.. 7.1, 8.1, y 9 LOUA).

Esta mayor integración entre la planificación territorial y urbanística se pone de manifiesto en seis aspectos⁹:

En primer lugar, la LOUA refuerza la prevalencia de los planes de ordenación del territorio sobre el planeamiento *urbanístico*, recogida ya en la LOTCAA al establecer la vinculación de estos planes para el planeamiento urbanístico general. Así, los planes urbanísticos no sólo deben elaborarse en el marco dispuesto por los planes de ordenación del territorio, sino también la aprobación del plan territorial significa la obligación de adaptación del instrumento de planeamiento general a sus determinaciones. Concretamente, la LOUA establece en el apartado 3 de su artículo 35 que la entrada en vigor sobrevenida de un POTS comportará: “a) la prevalencia de sus normas de aplicación directa cuando estas sean contrarias o incompatibles con las determinaciones del instrumento de planeamiento urbanístico, b) la adaptación de las normas del instrumento de planeamiento urbanístico en la forma en que establezcan sus directrices, c) la obligación del municipio o municipios afectados de proceder a la innovación de sus instrumentos de planeamiento urbanístico para la adaptación de sus determinaciones a las de la planificación territorial en los términos previstos en éstas”.

En segundo lugar, la LOUA recoge un mecanismo para la verificación de la compatibilidad/coherencia del planeamiento urbanístico con el POTA y, en su caso, el Plan de Ordenación del Territorio de ámbito subregional. Este mecanismo se establece en la Disposición

⁹ El análisis de las determinaciones recogidas en la LOUA se basa en ESECA (2010), que recoge un estudio monográfico “La ordenación del territorio en la Comunidad Autónoma de Andalucía. Evolución y situación actual de la planificación territorial”, en cuya elaboración participó el autor del presente trabajo.

adicional octava de la LOUA que prevé la necesidad de un *Informe de Incidencia Territorial* en la fase de aprobación inicial de los PGOU que analice las previsiones que el mismo debe contener en relación a la Disposición adicional segunda de la LOTCAA, así como su repercusión en el sistema de asentamientos.

En tercer lugar, la LOUA entiende que el *planeamiento urbanístico ha de ser instrumento de desarrollo del plan de ordenación del territorio*. En su artículo 9 se señala que los planes generales de ordenación urbanística en el marco de las determinaciones de los planes de ordenación del territorio deben optar por el modelo y soluciones de ordenación que mejor aseguren:

- Su adecuada integración en la ordenación dispuesta por los planes de ordenación del territorio (apartado A.a), y
- La preservación del proceso de urbanización para el desarrollo urbano de los terrenos excluidos de dicho proceso por algún instrumento de ordenación del territorio (apartado A.g).

Como puede observarse, la ordenación del territorio se ve reforzada en la LOUA puesto que los planes de ordenación del territorio pueden establecer contenidos específicos de obligado cumplimiento a desarrollar por el planeamiento urbanístico. Se trata no ya de pormenorizar al detalle de un plan urbanístico las previsiones de un plan de ordenación del territorio, sino de incorporar nuevos contenidos. Así el artículo 10.1.B de esta Ley establece que el plan de ordenación del territorio puede exigir al planeamiento urbanístico que incluya aspectos sólo reservados a los planes urbanísticos de ciudades de relevancia territorial. En concreto estos contenidos específicos son:

- Definir una red de tráfico (motorizado, no motorizado y peatonal), de aparcamientos y de elementos estructurantes de la red de transporte público para la ciudad, así como para la comunicación entre ellas.
- Proveer los sistemas generales de incidencia o interés regional o singular que requieran las características de estos municipios.

En cuarto lugar, la LOUA prevé la *utilización de instrumentos urbanísticos para la ejecución de los planes de ordenación del territorio*. Los Planes Generales de Ordenación Urbanística constituyen el principal instrumento para el desarrollo de los planes de ordenación

del territorio, ofreciendo también la LOUA la posibilidad de formular Planes de Ordenación Intermunicipal (POI), Planes Especiales o el establecimiento de Reservas de Terrenos con destino al Patrimonio Autonómico de Suelo. En este sentido, la LOUA establece las siguientes previsiones:

- a) En previsión de los planes de ordenación del territorio, se podrán formular *Planes de Ordenación Intermunicipal* (art. 11.2, b).
- b) En desarrollo directo de los mismos (art.14.2,c) se podrán formular *planes especiales, municipales o supramunicipales*, aunque estos planes estarán tasados a las siguientes finalidades:
 - Establecer, desarrollar, definir y, en su caso ejecutar o proteger infraestructuras, servicios, dotaciones o equipamientos, así como implantar aquellas otras actividades caracterizadas como Actuaciones de Interés Público en terrenos que tengan el régimen del suelo no urbanizable.
 - Conservar, proteger y mejorar el medio rural, en particular los espacios con agriculturas singulares y los ámbitos del Hábitat Rural Diseminado.
 - Conservar, proteger y mejorar el paisaje, así como contribuir a la conservación y protección de los espacios y bienes naturales.
- c) Los planes de ordenación podrán establecer en cualquier clase de suelo reservas de terreno de posible adquisición para la constitución o ampliación de los patrimonios públicos de suelo (art. 73.1 de la LOUA modificado por la Ley 13/2005) con las siguientes condiciones según clase de suelo:
 - En suelo urbano para vivienda pública y equipamiento
 - En suelo urbanizable para residencial, industrial, terciario y equipamiento
 - En suelo no urbanizable para vivienda pública, industrial, terciario, turístico, para la protección o preservación del suelo o por cumplir una función estratégica de ordenación o vertebración.

En quinto lugar, la LOUA regula que los municipios han de *incorporar las zonas de protección territorial establecidas por los POTS* con todos sus efectos como categoría específica del suelo no urbanizable en el planeamiento urbanístico.

Concretamente, la LOUA establece:

- Pertenecen al suelo no urbanizable los terrenos que el PGOU adscriba a esta clase por ser objeto por los POT de previsiones y determinaciones que impliquen su exclusión del proceso urbanizador o que establezcan criterios de ordenación de usos, de protección o mejora del paisaje y del patrimonio histórico y cultural, y de utilización racional de los recursos naturales en general, incompatibles con cualquier clasificación distinta a la del suelo no urbanizable. (art. 46.1,e)
- Los PGOU podrán establecer dentro del suelo no urbanizable la categoría de suelo no urbanizable de especial protección por la planificación territorial (art. 46.2,b)
- En los suelos no urbanizables no adscritos a categoría alguna de protección especial las obras o instalaciones precisas para el desarrollo de la actividad agrícola, ganadera, forestal, cinegética o análoga podrán realizarse siempre que no estén prohibidas expresamente por los POT (art. 52.1,A)

En sexto lugar y por último, la LOUA *recoge determinaciones para salvaguardar la eficacia de la planificación territorial durante la fase de tramitación de los POTS.*

Se trata de dotar a los planes de ordenación del territorio de la instrumentación suficiente para evitar que en el proceso de redacción de los mismos pierdan su eficacia. Así, la disposición adicional quinta de la Ley establece que:

- Simultáneamente o con posterioridad a la formulación del POTS se podrá suspender por un plazo máximo de dos años la tramitación de las modificaciones de planeamiento que afecten a la ordenación estructural y tengan incidencia o interés supramunicipal.
- La resolución por la que se inicia la información pública del POTS motiva por si sola la suspensión, por el plazo máximo de un año, de los contenidos de las innovaciones del instrumento de planeamiento que contravenga las determinaciones propuestas por aquél.

La primera medida supone una actuación potestativa y cautelar que puede ser necesaria en ámbitos territoriales sometidos a importantes tensiones y procesos expansivos, para evitar que se puedan adoptar decisiones de planeamiento urbanístico irreversibles que afecten a

la estrategia del plan territorial, mientras la segunda medida viene establecida por imperativo legal.

3. Análisis de las determinaciones del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA) dirigidas al planeamiento urbanístico

El POTA recoge 27 determinaciones del POTA que hacen una referencia expresa al planeamiento urbanístico. Antes de proceder a su análisis, es preciso señalar algunas características generales de este Plan.

3.1. Estructura y rasgos básicos del POTA

El Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA), aprobado por el Decreto 206/2006, de 28 de noviembre, marca un hito en el esfuerzo de los sucesivos Gobiernos andaluces para implantar y consolidar en Andalucía la ordenación del territorio como una función pública de competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma. El Plan se fundamenta en la LOTCAA, que regula sus contenidos y el procedimiento de su elaboración y aprobación, atribuyéndole el objetivo de establecer los elementos básicos de la organización y estructura del territorio, siendo el marco de referencia territorial para el resto de planes territoriales y para el conjunto de la acción pública en general.

En este sentido el POTA como instrumento de planificación es, ante todo, *un plan directivo*, de articulación e integración de políticas que aporta a la Junta de Andalucía el marco de referencia territorial, de carácter estratégico y transversal, para orientar y coordinar sus planificaciones y políticas públicas con repercusión directa sobre el territorio, a fin de lograr lo que es la meta final de la política de ordenación del territorio: un uso racional (o uso “inteligente”) del territorio al servicio del interés general.

Por tanto, el POTA es un “*Plan de Planes*” que establece unas Estrategias de Desarrollo Territorial referidas al sistema de ciudades, los sistemas de articulación territorial y el sistema regional de protección del territorio que se materializan y ejecutan a través de

otros instrumentos de planificación como son los planes territoriales y urbanísticos, planes y programas sectoriales, y un conjunto de programas coordinados de carácter interdepartamental que arrancan del propio POTA. El art. 22 de la LOTCAA establece que el POTA tiene carácter vinculante para los POTS y para los Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio que habrán de ajustarse a sus determinaciones. En este sentido el POTA aprobado establece a lo largo de su texto múltiples determinaciones que suponen un “mandato” de desarrollo para los POTS.

El Plan se estructura en tres bloques de determinaciones (ver el gráfico a continuación):

- La definición del *Modelo Territorial de Andalucía*, entendido como imagen territorial de la región, a medio y largo plazo que permita orientar el conjunto de políticas públicas (Título II del Plan).
- El establecimiento, en el Título III del Plan, de unas *Estrategias de Desarrollo Territorial* para cada uno de los sistemas territoriales (Sistema de Ciudades, Sistemas de Articulación Regional, Sistema Regional de Protección del Territorio, Integración exterior).
- Una propuesta de *Zonificación Territorial*, que va a servir de referencia para implementar las estrategias y orientar la actuación administrativa con incidencia territorial (Título IV del Plan).

Figura 1. Diagrama de la estructura del POTA



Fuente: ESECA (2010)

Complementariamente, el Plan define en su Título V los instrumentos de *gestión de la política territorial* y los *mecanismos de seguimiento y evaluación*, e incluye un Programa de Actuación que permite instrumentar las estrategias territoriales establecidas.

La aprobación del POTA por Decreto 206/2006, supuso un importante impulso a la planificación subregional ya que estos planes son, junto al planeamiento urbanístico, los principales instrumentos para implementar las estrategias establecidas en el plan regional, especialmente las referidas a la política de ciudades, la definición del modelo de ciudad, la ordenación y mejora de los procesos de urbanización y las políticas urbanas con incidencia en los procesos de planificación.

El establecimiento por el POTA de *parámetros de crecimiento urbanístico a los municipios* (ver el apartado 3.3.) acrecentó también el interés de éstos por la planificación subregional, toda vez que el plan regional establecía la posibilidad de que estos planes pudieran excepcionar los límites de crecimiento y fijar parámetros adecuados al ámbito de ordenación en función del interés supramunicipal.

3.2. Visión general del espectro temático de las 27 determinaciones del POTA dirigidas al planeamiento urbanístico

En el texto del POTA se establecen 27 *determinaciones* que hacen una *referencia expresa al planeamiento urbanístico*. Se encuentran recogidas entre sus determinaciones para las Estrategias de Desarrollo Territorial, sobre todo en aquellas que se refieren al Sistema de Ciudades (18 determinaciones), pero también en las estrategias para los Sistemas de Articulación Regional (3 determinaciones) y para el Sistema Regional de Protección del Territorio (6 determinaciones).

Además de estas 27 determinaciones, también la *Norma 8* del POTA (“Vigencia. Condiciones de modificación y revisión”) afecta al planeamiento urbanístico. Se dispone que la entrada en vigor del Plan “comporta la aplicación de sus determinaciones en los nuevos procesos de formulación y revisión de los planes y programas”.

Una visión sinóptica de los aspectos temáticos objeto de las 27 determinaciones la ofrecen, ordenadas por los diferentes capítulos del Título III del POTA (“Estrategias de desarrollo territorial”), las tablas 1 y 2 a continuación. No siendo objetivo del presente trabajo efectuar un análisis exhaustivo de cada una de estas determinaciones, se realiza un análisis pormenorizado y específico (ver el apartado 3.3.) de la determinación del POTA que refleja el mayor grado de afección del POTA para el planeamiento urbanístico, la *Norma 45* sobre el modelo de ciudad. De todas formas, en cuanto a las 26 restantes determinaciones del POTA con referencias expresas al planeamiento urbanístico sobresale la gran atención del POTA - en el marco de las Estrategias para el Sistema de Ciudades - a las principales políticas urbanas, con el doble objetivo de orientar las determinaciones del planeamiento territorial y urbanístico y servir de referencia para la formulación de planes y programas sectoriales. Los ámbitos de dichas políticas urbanas figuran en la tabla 1, pudiéndose destacar la mejora del sistema de espacios libres, el urbanismo comercial, la urbanización de áreas turísticas, la movilidad urbana, la integración social en el espacio urbano y las medidas y criterios para la sostenibilidad urbana.

En cuanto a las afecciones del POTA para el planeamiento urbanístico recogidas en sus estrategias para el Sistema Regional de Protección del Territorio (ver la tabla 2), merece ser resaltada la gran atención que la Directriz 115 del POTA dedicada a la *“Ordenación de los Paisajes”*, porque en esta Directriz el grado de pormenorización de las orientaciones del POTA para el planeamiento urbanístico es elevado. Este hecho no sorprende, ya que el POTA es entre todos los planes aprobados hasta la fecha por la Junta de Andalucía, el que con mayor énfasis ha hecho suyo la necesidad de una protección, ordenación y gestión adecuada del paisaje por su relevancia como factor de identidad y calidad de vida, patrimonio y recurso para el desarrollo, en coherencia con los objetivos del Convenio Europeo del Paisaje, aprobado en 2000 por el Consejo de Europa y ratificado el 6 de noviembre de 2007 por el Gobierno de España¹⁰.

La Directriz 115 establece que la planificación territorial y el planeamiento urbanístico han de incluir determinaciones relativas a la protección, mejora y ordenación del paisaje, contemplando un “temario” de aspectos especificado por la Directriz, entre los cuales figuran:

- la incorporación de criterios paisajísticos en la definición del modelo de ciudad,
- la recualificación de los espacios urbanos degradados, tanto residenciales como industriales e infraestructurales, así como el adecuado tratamiento y acabado de los bordes urbanos,
- la regulación particular de los usos y actividades con incidencia paisajística,
- la delimitación de zonas de protección visual de los núcleos de población y demás hitos,
- la identificación de itinerarios de interés paisajístico, tanto urbanos como rurales, integrado en el sistema de espacios libres y peatonales,
- el análisis de las cuencas visuales y los criterios de tratamiento de las infraestructuras viarias y de su integración paisajística en el territorio (vías de acceso y contornos urbanos), y
- la identificación de áreas con necesidad de regeneración

¹⁰ Un balance de las actuaciones desarrolladas por las Comunidades Autónomas en el marco de sus políticas de ordenación del territorio para la aplicación del Convenio Europeo del Paisaje ofrece HILDENBRAND SCHEID 2011.

paisajística, previendo, en su caso, Planes Especiales de mejora de paisaje en zonas urbanas o rurales.

Por último, cabe señalar que entre las 71 Resoluciones aprobados por el Pleno del Parlamento de Andalucía durante su debate sobre el POTA, los días 25 y 26 de octubre de 2006, e incorporadas tras la aprobación parlamentaria del POTA a su texto por el Consejo de Gobierno (a través del Decreto 206/2006, de 28 de noviembre), figuran cuatro que guardan una relación con el planeamiento urbanístico. Se trata de las Resoluciones:

- Nº 5: “El Parlamento de Andalucía insta al Consejo de Gobierno a que en el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía se incluyan instrumentos de control y regulación de las parcelaciones urbanísticas en suelo no urbanizable”.
- Nº 6: “El Parlamento de Andalucía manifiesta que el POTA debe contemplar la defensa de un sistema de modelo de ciudad en su conjunto de acuerdo a la tradición mediterránea, como depositarias activas de nuestra cultura en toda su diversidad, así como factor de dinamismo y competitividad en España, Europa y en el mundo”.
- Nº 23: “El Parlamento de Andalucía insta al Consejo de Gobierno a que el POTA incluya como norma y con carácter general criterios para un crecimiento urbanístico ordenado de los municipios andaluces. En base a ello no se admitirán los crecimientos que supongan incrementos de suelo urbanizable superiores al 40% del suelo urbano existente ni los crecimientos que supongan incrementos de población superiores al 30% en ocho años. En todo caso, los planes de ordenación del territorio de ámbito subregional determinarán criterios específicos para cada ámbito”.
- Nº 24: “El Parlamento de Andalucía insta al Consejo de Gobierno a desarrollar los indicadores de tipo ambiental que deban ser integrados en el planeamiento urbano, con objeto de determinar la sostenibilidad de los planes adoptados”.

Así, las Resoluciones del Parlamento de Andalucía han contribuido a reforzar las afecciones del POTA para el planeamiento urbanístico, siendo el ejemplo más significativo para ello la Resolución nº 23 que en el texto aprobado del POTA ha quedado plasmado como Norma 45.4.

3.3. La apuesta del POTA por el desarrollo urbano sostenible mediante el modelo de ciudad compacta – La Norma 45 y sus afecciones para el planeamiento urbanístico¹¹

Ha de destacarse la importancia que tienen en las Estrategias de Desarrollo Territorial para el Sistema de Ciudades *las determinaciones para la orientación y control de los procesos de urbanización y calidad urbana*, porque significan la contribución más clara de este Plan favor de un desarrollo urbano y territorial sostenible de Andalucía. La pieza clave de estas determinaciones es la *Norma 45* sobre el modelo de ciudad, que perfila la decidida apuesta del POTA por el *modelo de ciudad compacta*, que evita las desventajas ambientales, económicas y sociales de la ciudad dispersa.

Concretamente, la norma establece que, de acuerdo con las previsiones de la legislación urbanística y territorial, el planeamiento tendrá entre sus objetivos la consecución de un modelo de ciudad compacta, funcional y económicamente diversificada, evitando procesos de expansión indiscriminada y de consumo innecesario de recursos naturales y de suelo, la excesiva especialización funcional y de usos para reducir desplazamientos obligados, así como la segregación social del espacio urbano. Con ello el POTA se encuentra en plena consonancia con las opciones a favor del modelo de ciudad compacta, o crecimiento urbano policéntrico y compacto (ver, por ejemplo, la Estrategia Territorial Europea de 1999) o concentración descentralizada (la *dezentralisierte Konzentration* de los planes territoriales alemanes) que se suelen adoptar en los planes de ordenación del territorio más avanzados en otros países europeos.

¹¹ Este apartado se basa en el texto publicado por ESECA (2010), que recoge un estudio monográfico “*La ordenación del territorio en la Comunidad Autónoma de Andalucía. Evolución y situación actual de la planificación territorial*”, en cuya elaboración participó este autor.

<i>Tabla 1: DETERMINACIONES DEL POTA PARA EL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO EN LAS ESTRATEGIAS DE DESARROLLO TERRITORIAL</i>	
Capítulo 1: Sistema de ciudades, Sección 4: Orientación y control de los procesos de urbanización y calidad urbana D = Directriz, N = Norma, E = Líneas Estratégicas	
E 44: Definición de los modelos de ciudad a tener en cuenta por el planeamiento urbanístico; integración de las políticas con especial incidencia en el medio urbano en el planeamiento urbanístico; mejora del balance ecológico de las ciudades. N 45: Modelo de ciudad compacta, funcional y económicamente diversificada; criterios básicos para la evaluación de la coherencia de los Planes Generales con el modelo de ciudad del POTA (entre ellos, parámetros cuantitativos para el crecimiento poblacional y del suelo urbanizable). D 46: Ordenación y mejora de los procesos de urbanización D 47: Políticas urbanas con incidencia en los procesos de planificación D 48: Criterios para la adopción de estrategias específicas por el planeamiento urbanístico con relación a la dotación y mejora de los equipamientos urbanos D 49: Contribución del planeamiento urbanístico a la mejora de la dotación de zonas verdes y espacios libres de carácter metropolitano o supralocal N 50: Políticas de vivienda y suelo residencial N 51: Suelo para actividades productivas (directrices de los POTS para el planeamiento urbanístico para la ordenación y recualificación de espacios productivos, justificación en el planeamiento urbanístico de la dimensión y cualificación de los suelos para actividades productivas desde un análisis supramunicipal)	D 52: Consideración de la actividad comercial por el planeamiento urbanístico (localización de grandes establecimientos comerciales, regulación espacial del pequeño y mediano comercio, etc.) D 53: Urbanización de áreas turísticas (prioridad a la integración de las nuevas ofertas turísticas en los núcleos existentes, favorecer modelos de desarrollo turístico menos consuntivo de suelo, dimensionar la oferta y el uso del espacio turístico conforme a la capacidad de carga de los territorios, etc.) D 54: Movilidad urbana (preferencia al transporte público, diseño urbanístico para moderar y pacificar el tráfico urbano, etc.) D 55: Control de los procesos de parcelación urbanística en suelo no urbanizable D 56: Integración social en el espacio urbano D 57: Valorización de los recursos patrimoniales de la ciudad D 58: Medidas y criterios para la sostenibilidad del sistema urbano (primacía de la recualificación de lo ya existente frente al desarrollo de nuevos crecimientos, conservación de la diversidad y complejidad de las tramas urbanas, distribución de los usos del suelo para crear proximidad y evitar la movilidad obligada, etc.). D 59: Medidas y líneas de actuación para la mejora del balance ecológico de las ciudades (criterios ecológicos en la edificación, diseño urbano en consonancia con las condiciones físico-climáticas, etc.) D 60: Calidad ambiental en el medio urbano D 61: Mejora de los mecanismos de evaluación de impacto ambiental de la planificación urbanística y territorial

Tabla 2: DETERMINACIONES DEL POTD PARA EL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO EN LAS ESTRATEGIAS DE DESARROLLO TERRITORIAL

D = Directriz, N = Norma

Capítulo 2: Sistemas de Articulación Regional	Capítulo 3: Sistema Regional de Protección del Territorio
D 70: Integración urbana de redes y nodos (criterios para el planeamiento urbanístico para la correcta integración urbana de las redes y los equipamientos intermodales referidos a la delimitación de emplazamientos idóneos, la permeabilidad de las diferentes infraestructuras, la correcta integración de las redes y equipamientos en la estructura urbana. etc.) D 84: Energía y ciudad (incorporación en el planeamiento urbanístico de determinaciones para el Sistema Energético en relación con el modelo de ciudad, la clasificación y calificación del suelo y con las ordenanzas de edificación) N 96: El ciclo urbano del agua (los nuevos desarrollos urbanos previstos en el planeamiento deberán justificar previamente a su aprobación la disponibilidad de recursos suficientes y adecuados a sus usos, y debidamente acreditados por el organismo responsable en materia de aguas).	N 101: Tratamiento de los riesgos en la planificación territorial y urbanística D 105: Criterios territoriales ante el riesgo de inundaciones (delimitación por los planes urbanísticos de las zonas inundables a partir del deslinde de las zonas inundables de los cauces andaluces; consideración como suelo no urbanizable de especial protección del dominio público natural hidráulico y de las zonas de riesgo de inundación para un período de retorno de 500 años) D 106: Criterios territoriales ante los riesgos geológicos (cartografía temática, requisitos técnicos de los planes municipales para la construcción de edificios o infraestructuras en zonas sujetas a estos riesgos, etc.) D 107: Criterios territoriales ante riesgos de incendios forestales (identificación en el planeamiento urbanístico de las áreas con estos riesgos, ordenación de los usos en los planes urbanísticos encaminada a la minimización de estos riesgos) D 108: Criterios territoriales ante riesgos tecnológicos (identificación en el planeamiento urbanístico de instalaciones, infraestructuras y actividades con estos riesgos, mapas de flujos de los transportes de mercancías peligrosas, delimitación de zonas de seguridad) D 115: Ordenación del los paisajes (ver el comentario arriba en el texto)

Efectivamente, entre los responsables de las administraciones públicas, organismos internacionales y expertos académicos vinculados a la ordenación del territorio y el medio ambiente existe un consenso mayoritario sobre la insostenibilidad de la ciudad dispersa (o de baja densidad), que en las últimas décadas se está implantando con fuerza en todo el mundo como pauta imperante del crecimiento urbanístico. Esta ciudad dispersa tiene elevados impactos negativos o costes, no sólo ambientales sino también económicos y sociales, como señala, por ejemplo, la Agencia Europea de Medio Ambiente en su Informe “*Urban sprawl in Europe – the ignored challenge*”¹² y al que se remite para una información más detallada.

Frente a la ciudad dispersa, en Europa y de forma creciente también en los Estados Unidos (la corriente del *new urbanism* y *smart growth*) se propugna el desarrollo de un sistema urbano policéntrico y equilibrado combinado con una decidida apuesta por la ciudad compacta como paradigma imperante y contenido clave de los planes territoriales más avanzados. Claros ejemplos para ello son, además del POTA, el Plan para el Área Metropolitana de Berlín (1998), la Estrategia Territorial de Londres (2004) y el Plan Territorial de Coordinación de la Provincia de Bologna de 2004.

La opción a favor del policentrismo y el modelo de la ciudad compacta significa tomar la decisión a favor de un crecimiento urbanístico más acorde con los requerimientos de la sostenibilidad ambiental. En este sentido, un modelo polinuclear de ciudades medianas y compactas, con nuevos crecimientos en continuidad con las tramas urbanas existentes y densidades razonables, supone un menor consumo del suelo y una menor fragmentación del paisaje. También significa una movilidad más sostenible, porque la concentración del crecimiento en determinados puntos y la mezcla de usos y funciones en ellos generan proximidad (“ciudad de las distancias cortas”) y reducen la movilidad obligada en coche particular y, en consecuencia, también los efectos externos negativos como la congestión, la contaminación del aire y el excesivo consumo de energías fósiles, que generan dióxido de carbono y otras emisiones responsables del efecto invernadero.

¹² Ver EUROPEAN ENVIRONMENTAL AGENCY (EEA) (2006). Contribuciones de gran interés sobre los costes ambientales, sociales y económicos de la ciudad de baja densidad se recogen en INDOVINA (coord. 2007).

También existen claras *ventajas del modelo de la ciudad compacta en términos de sostenibilidad social y económica*.

En este sentido en la ciudad compacta, que propicia el encuentro y las relaciones entre las personas y grupos como expresiones más genuinas de lo que significa “vivir en ciudad”, se dan mayores niveles de sociabilidad y cohesión social que en la ciudad dispersa, caracterizada por una creciente segregación socio-espacial, que provoca la urbanización difusa en las periferias y dentro de la ciudad central. Así, tanto en la ciudad densa como en las coronas metropolitanas aparecen bolsas de pobreza, exclusión social e inseguridad ciudadana (delincuencia) que se contraponen a islas de riqueza, que funcionan, de forma “autista” y perfectamente protegidas y separadas del resto de las zonas (p.e. *los gated communities*).

Entre las ventajas económicas de la ciudad compacta, destaca el hecho de que este modelo de ciudad posibilita, a diferencia de la ciudad dispersa, la implantación de estrategias para la movilidad sostenible centradas en el fomento del transporte público, ya que se alcanzan las densidades mínimas necesarias para generar economías de escala y, por tanto, hacer económicamente rentables la construcción de los costosos ejes ferroviarios de transporte público urbano (metros, tranvías, etc.).

El objetivo del POTA de la consecución de un *modelo de ciudad compacta*, funcional y económicamente diversificada tiene vigencia general en todo el territorio de Andalucía. No obstante, la misma norma prevé su *aplicación diferenciada*, adaptada a las condiciones particulares que presentan los diferentes territorios y redes del Sistema de Ciudades: los nueve Centros Regionales, las áreas turísticas litorales especializadas, las ciudades medias y los asentamientos rurales.

Pero, lo más relevante es, que en el POTA se fijan, como norma y con carácter general, *criterios básicos para el análisis y la evaluación de la incidencia territorial de los Planes Generales de Ordenación Urbanística* y de su coherencia con el modelo de ciudad compacta establecido en el POTA, teniendo presente que el planeamiento urbanístico juega un papel clave para la implementación efectiva de este modelo.

De forma simplificada, estos criterios básicos son (apartado 4 de la Norma 45):

- La dimensión del crecimiento propuesto por un PGOU, exigiendo su justificación sobre la base de parámetros objetivos.
- El grado de ejecución alcanzado en el desarrollo del planeamiento anterior, dando prioridad a la culminación de dichos desarrollos.
- La no alteración del modelo de ciudad compacta, resultando excepcional los desarrollos urbanos desvinculados de los núcleos.
- La adecuación del ritmo del crecimiento urbanístico a la efectiva implantación de las dotaciones y equipamientos básicos (educativos, sanitarios, asistenciales, deportivos, culturales), los sistemas generales de espacios libres y el transporte público.
- La disponibilidad y suficiencia de los recursos hídricos y energéticos para el desarrollo urbanístico previsto.

Respecto a la dimensión del crecimiento la Norma 45 del POTA fija parámetros cuantitativos, estableciendo que “con carácter general no se admitirán los crecimientos que supongan incrementos de suelo urbanizable superiores al 40% del suelo urbano existente, ni los crecimientos que supongan incrementos de población superiores al 30% en ocho años.”

Con posterioridad a la aprobación del POTA se han introducido posibilidades de modular, excepcionalmente y en determinados casos, estos parámetros cuantitativos. Así. A partir de la aprobación del Decreto 11/2008, de 22 de enero y con objeto de potenciar la utilización de los equipamientos existentes, la aplicación del parámetro poblacional se modulará en los municipios pequeños, con crecimiento inferior al 10,2%, media de Andalucía en los últimos diez años, de la siguiente forma: 60% para municipios con menos de 2.000 habitantes, 50% para municipios entre 2.000 y 5.000 habitantes, y 40% para municipios entre 5.000 y 10.000 habitantes. Por otra parte, con el fin de potenciar el desarrollo económico que se pueda plantear en los municipios andaluces, en el límite del 40% del crecimiento territorial de los Planes Generales no se computarán los suelos industriales.

Por su parte, los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional pueden establecer criterios específicos para la aplicación de los parámetros de crecimiento en función de las

circunstancias territoriales que concurren y el interés supramunicipal de las actuaciones propuestas. Asimismo, la aprobación del Decreto 309/2010, de 15 de junio, por el que se modifica el Decreto 43/2008, de 12 de febrero, regulador de las condiciones de implantación y funcionamiento de campos de golf en Andalucía ha supuesto otra posibilidad de modulación de los parámetros cuantitativos¹³.

Es preciso señalar, que la opción del POTA a favor del uso de *parámetros cuantitativos* para orientar y controlar el desarrollo urbanístico está en consonancia con la práctica de la planificación territorial en Europa. Como ejemplos de planes, que sobre la base de estudios prospectivos, cuantifican, diferenciada por municipios, el crecimiento poblacional y el crecimiento de los suelos para usos residenciales y la implantación de actividades productivas, pueden señalarse los planes subregionales en algunos de los Länder alemanes (p.e. el *Land de Hesse*, el Plan para el Área Metropolitana de Berlín (1998), así como los Planes Territoriales Parciales en el País Vasco)

Por último, ha de destacarse la importancia de los *Informes de Incidencia Territorial sobre los Planes Generales de Ordenación Urbanística (PGOU)*, que emite la Consejería competente en materia de ordenación del territorio. Estos Informes son un elemento clave de la aplicación efectiva del POTA, porque corresponde a ellos verificar la coherencia del planeamiento urbanístico con el modelo de ciudad compacta establecida por el POTA y el cumplimiento por el planeamiento urbanístico general de los parámetros de crecimiento urbanístico. La verificación de la incidencia territorial de los Planes Generales de Ordenación Urbanística y de su coherencia con el modelo de ciudad establecido en el POTA se efectúa en relación con los criterios indicados en la Norma 45.4. Los Informes de Incidencia Territorial sobre los PGOU son preceptivos (pero no vinculantes) y se emiten en la fase de aprobación inicial del respectivo PGOU. Durante el periodo 2008 - 2009 se han emitido 408 informes, de los cuales 139 informes han sido valorados por la

¹³ En su art. 27.6 este Decreto dispone que el POTS “que prevea la implantación de campos de interés turístico o, en ausencia de dicha previsión, el Acuerdo de Consejo de Gobierno que apruebe la declaración de interés turístico de un campo de golf, podrán modular los criterios de crecimiento establecidos en la Norma 45 del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, en función de las circunstancias de índole territorial que concurren”.

Comisión Interdepartamental de Valoración Territorial y Urbanística (CIVTU), un órgano colegiado de carácter consultivo integrado por representantes de todas las Consejerías y de las Agencias de Agua y Energía de la Junta de Andalucía.

El examen de un PGOU por la CIVTU se produce cuando en el respectivo Informe de Incidencia Territorial se aprecian un crecimiento urbanístico que supera los parámetros del POTA, o propuestas de nuevos asentamientos no contiguos a los núcleos o propuestas de dotaciones, equipamientos o servicios supramunicipales no contemplados en la planificación sectorial. La CIVTU, un órgano de carácter consultivo integrado por representantes de todas las Consejerías de la Junta de Andalucía y regulado por el Decreto 525/2008, de 16 de diciembre, sobre competencias en materia de ordenación del territorio y urbanismo y creada por el Decreto 220/2006, se ha reunido desde su constitución en mayo de 2007 una vez cada mes (un total de 42 sesiones.). Emite una valoración sobre la suficiencia de las infraestructuras, equipamientos y servicios previstos para garantizar la ordenación propuesta, sus condiciones de desarrollo y financiación y, en su caso, las previsiones de inversión pública disponible.

4. Las determinaciones de los planes de ordenación del territorio de ámbito subregional (POTs) dirigidas al planeamiento urbanístico

A continuación se presenta una selección de ejemplos de determinaciones concretas que se establecen en diferentes POTs y que constituyen afecciones directas y potentes para el planeamiento urbanístico. Este comentario de ejemplos concretos, se centra en 3 temas que, junto a otros, aparecen como contenidos clave en las determinaciones de los POTs andaluces. Estos tres temas, que a su vez ponen de manifiesto la aportación de estos planes al desarrollo sostenible son: *1) el sistema de espacios libres, 2) el crecimiento urbanístico acorde con la ciudad compacta y 3) la prevención de los riesgos.*

Previamente, conviene señalar la situación actual de la planificación subregional en la CA de Andalucía así como varias características

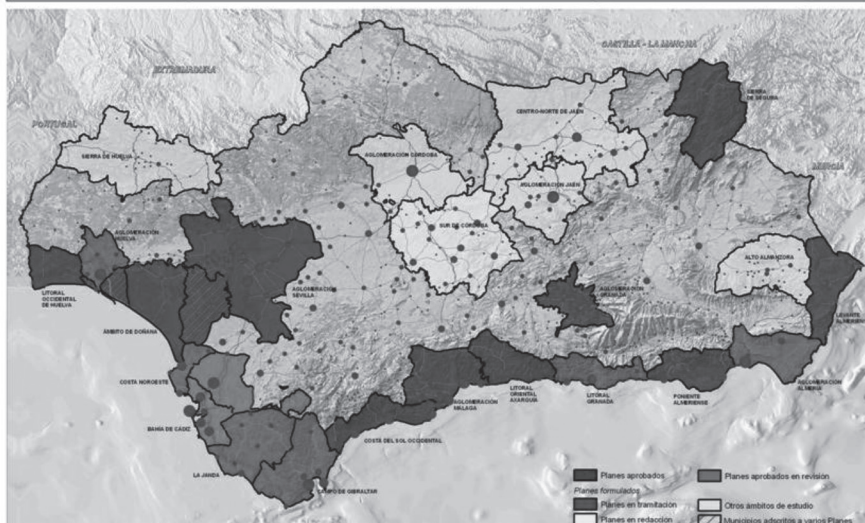
comunes de los POTS que se encuentran recogidas en su propia normativa y que se refieren, por un lado, a los efectos y ajustes de los POTS y sus implicaciones para el planeamiento urbanístico y, por otro, a la manera en la que los POTS han estructurado sus contenidos en desarrollo del art. 11 de la LOTCAA.

4.1. La situación actual de la planificación subregional en Andalucía y la estructuración de contenidos efectuados por los POTS en desarrollo del art. 11 de la LOTCAA

En Andalucía los POTS afectan a un total de 25 ámbitos subregionales, con la siguiente situación:

- 11 planes aprobados (Aglomeración Urbana de Granada, Poniente Almería, Sierra de Segura, Ámbito de Doñana, Bahía de Cádiz, Costa del Sol Occidental, Litoral Occidental Huelva, Litoral de la Costa del Sol Oriental – Axarquía, Levante de Almería, Aglomeración Urbana de Sevilla y Aglomeración Urbana de Málaga).
- 6 planes formulados y en tramitación (Costa Noroeste Cádiz, La Janda, Campo de Gibraltar, Litoral de Granada, Aglomeración Urbana de Huelva, Aglomeración Urbana de Almería).
- 1 plan formulado en redacción (Sur de Córdoba).
- 5 planes en elaboración de trabajos técnicos (Revisión del POT de la Bahía de Cádiz – Jerez, Sierra de Huelva, Aglomeración Urbana de Córdoba, Alto Almanzora, y Aglomeración Urbana de Jaén).
- 2 ámbitos en estudio (Centro – Norte de Jaén y Andévalo Occidental).

Situación del Planeamiento Subregional en Andalucía (2010)



Ámbitos:	Población 2009	Nº Municipios	Superficie Km2	Estado de Tramitación	
Aglomeración urbana de Granada	505.875	32	859,3	Aprobado	DECRETO 244/1999, de 27 de diciembre
Poniente de Almería	242.550	9	969,7	Aprobado	DECRETO 222/2002, de 30 de julio
Sierra de Segura (Jaén)	26.587	13	1.932,7	Aprobado	DECRETO 219/2003, de 22 de julio
Ámbito de Doñana	123.861	13	2.736,4	Aprobado	DECRETO 341/2003, de 9 de diciembre
Bahía de Cádiz	428.304	5	606,1	Aprobado	DECRETO 462/2004, de 27 de julio
Costa del Sol Occidental (Málaga)	372.964	9	941,5	Aprobado	DECRETO 142/2006, de 18 de julio
Litoral Occidental de Huelva	103.697	7	732,1	Aprobado	DECRETO 130/2006, de 27 de junio
Litoral Oriental - Axarquía (Málaga)	162.937	29	986,0	Aprobado	DECRETO 147/2006, de 18 de julio
Levante de Almería	88.803	11	1.198,8	Aprobado	DECRETO 26/2009, de 3 de febrero
Aglomeración urbana de Sevilla	1.493.399	46	4.912,3	Aprobado	DECRETO 267/2009, de 9 de junio
Aglomeración urbana de Málaga	863.605	13	1.332,1	Aprobado	DECRETO 308/2009, de 21 de julio
La Janda (Cádiz)	86.932	7	1.536,9	Formulado en Tramitación	DECRETO 90/2007, de 27 de marzo
Costa Noroeste de Cádiz	119.870	4	360,7	Formulado en Tramitación	DECRETO 92/2007, de 27 de marzo
Litoral de Granada	127.010	17	786,7	Formulado en Tramitación	Decreto 59/2006, de 14 de marzo
Campo de Gibraltar (Cádiz)	263.749	7	1.528,6	Formulado en Tramitación	Decreto 88/2007, de 27 de marzo
Aglomeración urbana de Almería	247.871	9	1.158,9	Formulado en Tramitación	Decreto 521/2008, de 09 de diciembre
Aglomeración urbana de Huelva	237.977	8	965,8	Formulado en Tramitación	Decreto 522/2008, de 09 de diciembre
Sur de Córdoba	275.062	31,0	3.440,1	Formulado en Redacción	Decreto 34/2009, de 17 de febrero
Sierra de Huelva	39.801	29	3.014,0	Elaboración trabajos técnicos	
Aglomeración urbana de Jaén	221.449	15	1.761,2	Elaboración trabajos técnicos	
Aglomeración urbana de Córdoba	361.693	8	2.334,8	Elaboración trabajos técnicos	
Alto Almanzora (Almería)	58.677	28	1.768,2	Elaboración trabajos técnicos	
Revisión Bahía de Cádiz-Jerez	207.532	1	1.186,5	Elaboración trabajos técnicos	
Centro Norte de Jaén	278.791	35	4.856,5	En estudio	
Andévalo				En estudio	
Total PDT's	6.938.996	388	41.906,9		
Total Andalucía	8.302.923	771	87.597,4		
Andalucía %	83,57	50,06	47,84		



Figura 1.

Fuente: ESECA (2010) <http://www.juntadeandalucia.es/obraspublicasyvivienda/portal-web/web/areas/ordenacion/texto/114621f5-1fc2-11e0-89b8-998a90d310ed>

El conjunto de estos 25 planes alcanza un grado de cobertura a nivel regional de 6.938.996 habitantes (83,57%), 386 municipios (50,06%) y 41.905,9 Km2 de extensión (47,84%). No obstante, los 11 planes aprobados sólo cubren el 18,4% de la superficie de la Comunidad Autónoma. Andalucía, Cataluña, el País Vasco, Canarias y Baleares han sido las CC.AA. más activas en el ámbito de la planificación subregional. Andalucía destaca, por ser la 12.ª ya han alcanzado una cobertura completa del respectivo territorio autonómico por planes subregionales, y en el País Vasco (9) ya se ha aprobado para casi dos tercios de sus 15 ámbitos funcionales el respectivo Plan Territorial Parcial.

Todos los POTS andaluces recogen en el *Título Preliminar* de su propia normativa determinaciones prácticamente idénticas sobre sus *efectos y ajustes y las implicaciones que se derivan de ello para el planeamiento urbanístico*.

Así, en los artículos del Título Preliminar dedicados a los efectos del respectivo Plan se dispone que los planes urbanísticos han de ajustarse al contenido del Plan, que les vinculará en función del carácter de sus determinaciones y, en su caso, mediante los procedimientos establecidos en el Título II de la LOTCAA y en la Normativa del propio POTAUS. Además, tras reiterar lo dispuesto en el art. 21 de la LOTCAA sobre la naturaleza de las Normas, estos mismos artículos establecen que estas *Normas de aplicación directa prevalecerán desde su entrada en vigor* sobre las determinaciones de los planes con incidencia en la ordenación del territorio *y sobre los instrumentos de planeamiento urbanístico general*. Igualmente, insisten en que los *instrumentos de planeamiento general deberán adaptarse* a las determinaciones del respectivo Plan. En cuanto a los artículos del Título Preliminar referidos a los ajustes del Plan, se suele establecer la *obligación de los municipios de concretar y pormenorizar en su planeamiento las zonificaciones establecidas en cada POTS*. Un ejemplo para ello lo ofrece el art. 8 del Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Sevilla (POTAUS) aprobado en 2009. Dispone que “los instrumentos de planeamiento general aplicarán las normas y ajustarán los límites de las zonificaciones previstas en este Plan de acuerdo a sus escalas cartográficas. La regularización de límites no puede suponer una disminución o incremento de la superficie de la zona afectada en el municipio superior al 10% y el nuevo límite deberá estar constituido por elementos físicos o territoriales reconocibles”.

Cabe añadir que también en los Decretos de aprobación de los POTS figuran determinaciones respecto a los efectos del Plan para el planeamiento urbanístico y de su deber de adaptación al mismo, en cumplimiento de lo dispuesto para ello en la LOTCAA (art. 11, 21 y 23). Por ejemplo, en cuanto al Plan de Ordenación del Territorio del Levante Almeriense, el Decreto de aprobación (Decreto 26/2009, de 3 de febrero) establece en su Disposición adicional primera la prevalencia de las determinaciones de aplicación directa del Plan, desde su entrada en vigor, sobre el planeamiento urbanístico general. En la Disposición transitoria primera se fija que “las determinaciones del planeamiento urbanístico general vigente de los municipios del Levante Almeriense deberán adaptarse a las del Plan de Ordenación del Territorio que se aprueba por el presente Decreto en el plazo máximo de cuatro años desde la entrada en vigor de éste, sin perjuicio de las innovaciones del mencionado planeamiento urbanístico a que hubiere lugar para su implementación con anterioridad a dicho plazo”. Por su parte, la Disposición transitoria segunda se refiere al deber de adaptación del planeamiento urbanístico en tramitación y dispone a tal efecto que “los instrumentos de planeamiento urbanístico general que estuvieran formulándose a la entrada en vigor del presente Decreto deberán adaptarse a las determinaciones del Plan que mediante el mismo se aprueba, con independencia del grado de tramitación que hubiera alcanzado”.

Por otra parte, los POTS han estructurado de forma similar sus *contenidos*, adaptando la previsión que a tal respecto viene establecido de forma genérica en el art. 11 de la LOTCAA a diversas constelaciones de situaciones de partida, oportunidades de desarrollo y problemas o factores limitantes existentes en los diferentes territorios de Andalucía. Así, en la Normativa de todos los POTS aprobados hasta la fecha, se pone de manifiesto una estructura común que, por regla general, está configurada por 5 Títulos en los que aparecen, en función de las características y problemáticas existentes en cada ámbito de planificación subregional, con mayor o menor intensidad determinados temas como objeto de Normas, Directrices o Recomendaciones.

- Título Preliminar, referido a *Normas generales del Plan*.
- Título I: La definición de la *estructura y articulación del territorio*: sistema de asentamientos, sistema de comunicaciones y transportes, Red de Espacios Libres.
- Título II: La *protección, ordenación y compatibilización de los usos del territorio*: usos urbanos, áreas de oportunidad metropolitano o áreas

- y zonas de reserva para actividades de interés supramunicipal, usos turísticos y vacacionales, usos portuarios, usos agrarios,
- Título III: *Sistema de protección*: disposiciones generales, espacios naturales y bienes culturales, zonas y elementos de protección territorial, paisaje, recursos hídricos, aguas interiores y ribera del mar, riesgos naturales y tecnológicos
- Título IV: *Infraestructuras básicas*: agua, gestión de residuos sólidos urbanos y agrícolas, infraestructuras energéticas, telecomunicaciones

4.2. Determinaciones para el sistema de espacios libres

Un contenido fundamental de los POTS son sus determinaciones para la creación, preservación o mejora de un sistema de espacios libres de uso público a escala regional y subregional (sobre todo, el sistema verde metropolitano). Este sistema es imprescindible para la calidad de vida de los ciudadanos, como reflejan las múltiples funciones que cumple este sistema: oferta para el recreo y esparcimiento de la población, estructuración del paisaje y preservación de sus valores, protección de recursos naturales y hábitats, equilibrio climático y contribución a la prevención de riesgos naturales.

Ya en el *Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Granada* (POTAUG) de 1999 se desarrolló esta función clave de los planes subregionales con gran intensidad. Asimismo, en este Plan se asentó para posteriores POTS una valiosa metodología, por lo que este plan merece un comentario más detallado.

Así, el POTAUG define un amplio *sistema de espacios libres*, compuesto por espacios extensivos y lineales y otros elementos, con la Vega de Granada como protagonista. Este sistema, para el que se establecen 18 objetivos está constituido por el *suelo que debe permanecer básicamente libre de edificación*. Funcionalmente se organiza en ocho grandes itinerarios, para los que el plan formula, con carácter de recomendaciones, determinaciones generales y determinaciones pormenorizadas complementarias, que indican la finalidad territorial de cada itinerario y, sobre todo, las actuaciones propuestas que pueden ser de diferentes tipos: regeneración, adquisición, permeabilización o de adecuación al uso público.

Asimismo, para el suelo afectado al sistema de espacios libres, delimitado como tal en la cartografía del plan (Plano de Estructura

de Articulación Territorial), se establece con carácter de norma una zonificación en 5 *tipos de zonas*: suelos incluidos en espacios naturales protegidos, suelos de alto valor ecológico-ambiental, suelos de alto valor productivo, otros suelos de los espacios extensivos y suelos de espacios lineales y enlaces entre itinerarios. Para cada una de estas zonas se fija una *regulación de los usos y transformaciones permitidos*, recogiendo el plan los *usos y transformaciones prohibidos* en su Anexo 3. El planeamiento urbanístico general tiene la obligación de recoger la delimitación y zonificación de los suelos afectados al sistema de espacios libres y no puede alterar las determinaciones establecidas para cada zona. Su papel consiste en desarrollar estas determinaciones, señalando los parámetros urbanísticos propios de la clase de suelo en que incluya a los elementos de dicho sistema.

Por su parte, el *Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Sevilla* (POTAUS) aprobado en 2009, configura una *Red de Espacios Libres* compuesto por *cuatro componentes*: Parques Metropolitanos, Parques asociados a recursos culturales, Ejes Fluviales y embalses y Corredores Verdes. Para la protección cautelar del suelo afecto a la red de espacios libres el planeamiento urbanístico general clasificará estos suelos como no urbanizables de especial protección o como sistema general de espacios libres. Como elemento novedoso destaca la figura de los Parques Culturales en los que se comprende la conservación del patrimonio cultural de forma asociada a la preservación de los valores paisajísticos existentes. Un ejemplo lo ofrece el previsto Parque de Los Alcores configurado por la Necrópolis de Carmona, el Conjunto Histórico y el escarpe de Carmona, el Río Alcaudete, la Zona Arqueológica de El Gandul-Bencarrón y Los Molinos del Guadaira.

4.3. Determinaciones sobre el crecimiento urbanístico acorde con la ciudad compacta

Ya antes de la consagración del modelo de ciudad compacta por el POTA, los POTS aprobados con anterioridad a este Plan han establecido determinaciones para el crecimiento urbanístico acorde con este modelo. Así, desde la aprobación del primer POTS en 1999, el Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración urbana de Granada, los capítulos de los planes subregionales sobre el sistema de asentamientos habitualmente recogen determinaciones para la

ordenación de este sistema. En estas determinaciones se propugnan *nuevos desarrollos urbanos colindantes con los suelos urbanos y urbanizables existentes* y se rechazan la aparición de nuevos núcleos de población y los procesos de conurbación.

Los POTS aprobados con posterioridad al POTA (POT A.U. de Sevilla, POT A.U. de Málaga, POT del Levante Almeriense, aprobados todos el 2009), siguen en la misma línea y, además, suelen incluir referencias expresas al modelo de ciudad compacta establecida en el POTA; por ejemplo, mediante una norma que considera el fomento del modelo de ciudad compacta del POTA como objetivo (art.11 de la normativa POTS del Levante Almeriense de 2009). Por su parte, y en consonancia con el modelo de ciudad compacta, el POTAUS en su art. 14 (Directriz) prevé que *“los instrumentos de planeamiento urbanístico general evitarán la formación de nuevos núcleos de población mediante la localización de los nuevos desarrollos urbanos colindantes con los suelos urbanos o urbanizables existentes”*. En el segundo apartado del mismo artículo se dispone que *“los instrumentos de planeamiento urbanístico general asegurarán la conservación de los componentes rurales o naturales que delimitan los núcleos urbanos, procurarán que en el tratamiento de los bordes periurbanos se establezcan límites claros entre zonas urbanas y rurales, y garantizarán la preservación de la personalidad urbana y funcional diferenciada de los núcleos”*.

Pero sobre todo ha de destacarse que esta nueva generación de POTS permite, para el caso de *Áreas de Oportunidad* previstos por el propio POTS, otra aplicación flexible de los sen su caso, también una flexibilización del criterio de la exigencia de que los nuevos desarrollos urbanos tengan que ser colindantes con los suelos urbanos y urbanizables existentes.

A tal respecto, el art. 16 de la normativa del POTS de la Aglomeración Urbana de Sevilla fija como directriz que en sus *Áreas de Oportunidad*, que pueden ser de carácter tecnológico, empresarial, logístico, terciario o residencial, la clasificación como urbanizables de los suelos incluidos en dichas áreas *no computará a los efectos de las determinaciones sobre el dimensión de los crecimientos urbanos en el planeamiento general* establecidos en la Norma 45.4a del POTA. Por su parte, el art. 12 de la normativa POTS del Levante Almeriense de 2009 marca la directriz de que

los instrumentos de planeamiento urbanístico general evitarán la formación de nuevos núcleos de población mediante la localización de los nuevos desarrollos urbanos colindantes con los suelos urbanos o urbanizables existentes, con la excepción de las Áreas y Zonas de Reserva para actividades de interés supramunicipal, definidas en el art. 35 del Plan y que se refieren a usos residenciales y turísticos y a usos de tipo logístico, industrial y terciario.

Las anteriores excepciones de las “reglas del juego” del POTA para las áreas que ofrecen oportunidades de gran interés para el desarrollo territorial no suponen un abandono general de estas reglas. Simplemente se trata de casos excepcionales y legítimas, porque la previsión de las áreas de oportunidad por el propio POTS supone que la decisión de cada una de estas áreas es el resultado de un proceso de planificación pública, reglado y con participación institucional y pública, y, a su vez, fruto de un proceso en el que, estas decisiones se han ponderado y compatibilizado, desde el punto de vista del interés supramunicipal y, por tanto, del interés general, con el conjunto de los restantes objetivos y previsiones de cada POT. Además, la aplicación flexible de los criterios de la Norma 45.4a del POTA se encuentra en plena coherencia con esta misma norma que también prevé que “los planes de ordenación del territorio de ámbito subregional determinarán criterios específicos para cada ámbito”.

Para cada una de las Áreas de Oportunidad los POTS recogen en un Anexo específico una *ficha* en la que se especifican de forma detallada *criterios de actuación* que han de ser consideradas en el planeamiento urbanístico a la hora de desarrollar estas áreas. A efectos de ejemplo, pueden señalarse las previsiones de la ficha del POTAUS para la Plataforma Logística de Alcalá de Guadaira (ver tabla 3).

Asimismo, los POTS insisten en que la ordenación de las áreas de oportunidad ha de realizarse por el planeamiento urbanístico con cuidado de la calidad ambiental. Por ejemplo, el artículo 55.7 de la normativa del POTAUS dispone que el *diseño urbanístico* de estas áreas deberá cualificar las tramas, la textura de usos, la diversidad morfológica y los valores paisajísticos, con el fin de conseguir un entorno urbano de calidad. Igualmente, el planeamiento

de desarrollo ha de garantizar las infraestructuras y servicios necesarios para eliminar los factores de contaminación, favorecer la utilización de energías renovables, fomentar la peatonalización y ofrecer un transporte público eficiente.

*Tabla 3. Área de Oportunidad del POTAUS
"Plataforma Logística de Alcalá de Guadaira:
criterios de actuación para el planeamiento urbanístico*

1. El planeamiento urbanístico, en el marco del uso global industrial, deberá establecer una ordenación de usos pormenorizados en la que sean mayoritarios los usos propiamente vinculados al transporte de mercancías y servicios asociados, y compatible otros de carácter terciario, comercial y dotacional, relacionados con la actividad logística.
2. La ordenación detallada de la actuación distribuirá espacialmente las actividades de almacenamiento y distribución de mercancías, las zonas de servicios a vehículos pesados, las zonas de descanso y las destinadas a servicios administrativos y comerciales. No se considera compatible la gran superficie comercial.
3. Para facilitar la integración y conexión con la ciudad existente, los usos terciarios y dotacionales se localizarán al sur de la actuación.
4. El diseño de las tramas y la edificación se realizará desde criterios de eficiencia energética, e incorporará un parque fotovoltaico.
5. La ordenación deberá integrar en el sistema de espacios libres el arroyo del Cerezo y la cañada del Olivar.
6. La actuación deberá integrar las actuales instalaciones de la cementera y reutilizar el ramal ferroviario.
7. El acceso se realizará tanto desde la A-92, como desde las futuras SE-40 y variante de la A-92, debiendo integrarse en la ordenación.
8. las determinaciones establecidas en este Plan para la protección del viario (Zona de Cautela).
9. La actuación estará condicionada a la realización de, al menos, una de las nuevas infraestructuras viarias.
10. La ordenación detallada se adecuará a las limitaciones impuestas por la legislación sectorial aeroportuaria y de navegación aérea.

4.4. Determinaciones referidas a la prevención de los riesgos

Otro contenido fundamental de los POTS lo constituye la definición de *criterios y zonificaciones dirigidas a la prevención de determinados riesgos catastróficos* de carácter natural o tecnológico. De esta manera, estos planes contribuyen a la labor importante de proteger a las personas y bienes contra riesgos naturales (inundaciones, incendios

forestales, sísmicos, erosión costera, fallas activas, movimientos de laderas, suelos expansivos, subsidencias) y tecnológicos (industrias contaminantes o explosivas, militares, nucleares, actividades extractivas, vertederos y transporte y almacenamiento de productos peligrosos). En Andalucía, esta función de los planes de ordenación del territorio es especialmente relevante para las inundaciones, que constituyen uno de los principales riesgos en nuestra región, tanto por su frecuencia como por sus consecuencias.

Los POTS suelen considerar con más extensión y mayor grado de detalle el riesgo de inundación. Como es en el Sur y Sudeste donde se ubican en Andalucía las zonas de mayor riesgo de inundación, la atención a esta cuestión ha sido especialmente elevada en el POTS del Territorio del Poniente Almeriense de 2002 y en el POTS del Levante Almeriense de 2009.

En este sentido, el POTS del Levante Almeriense de 2009 establece a tal respecto *directrices* en su normativa (art. 73 y 74) destinadas al planeamiento urbanístico municipal y a otras administraciones públicas competentes en materia de aguas y obras hidráulicas. A los instrumentos de planeamiento urbanístico general se les exige la incorporación del deslinde del dominio público hidráulico, establecido por el organismo competente, y de sus zonas de servidumbre y policía, que podrán ser *clasificadas como suelos no urbanizables o como espacios públicos de uso y disfrute público* (en suelos urbanos y urbanizables). Igualmente, debe incorporar las Zonas sometidas a riesgo de inundación delimitadas en el Plano de Protección y Mejora de los Recursos Naturales y Riesgos del POTS, y en el resto de tramos o cauces no incluidos en el Estudio Hidráulico para la Ordenación de las Cuencas del Levante Almeriense, las Zonas de flujo preferente, tal y como se establece en la normativa sectorial. En el caso de que estas zonas afecten a suelos no urbanizables o suelos urbanizables no desarrollados a la aprobación del POTS, tendrán la *consideración de suelo no urbanizable de especial protección por los instrumentos de planeamiento urbanístico general*.

Las Zonas sometidas a riesgo de inundación se diferencian en el POTS en función del período de retorno del riesgo de inundación en tres, que suponen la aplicación de criterios diferenciados por el

planeamiento urbanístico general para la ordenación de los usos en estas zonas: 1) la Zona A (período de retorno de 50 años o calado de la lámina de agua superior a 0,5 metros), en la que existe la prohibición de edificación e instalación alguna, temporal o permanente, con algunas excepciones por razones de interés público; 2) la Zona B (período de retorno entre 50 y 100 años), en la que quedan prohibidas las instalaciones de industria pesada y de industria contaminante o con riesgo inherente de accidentes graves, así como las instalaciones destinadas a servicios públicos esenciales o que conlleven un alto riesgo en situación de avenida; 3) la Zona C (período de retorno entre 100 y 500 años), en la que se establecen las mismas prohibiciones que en la Zona B, con la excepción de la instalación de industria pesada. Para garantizar la correcta incorporación de todas estas zonas en el planeamiento urbanístico municipal, la Consejería de Vivienda y Ordenación del Territorio remitirá, en el plazo de un mes desde la aprobación del POTS, a los ayuntamientos del ámbito la delimitación de estas zonas a escala cartográfica adecuada.

En función de las características de cada ámbito territorial, los POTS abordan también otros tipos de riesgo, estableciendo *determinaciones dirigidas al planeamiento urbanístico*. Estos riesgos son los incendios forestales o los que se derivan de las actividades agrarias (POTS del Litoral Occidental de Huelva de 2006), la sobreexplotación y contaminación de acuíferos (POTS de la Bahía de Cádiz de 2004), los procesos erosivos terrestres (POTS de la Bahía de Cádiz de 2004) y costeros (POTS del Levante Almeriense de 2009) o determinados riesgos tecnológicos, como la posible contaminación del agua por las instalaciones de tratamiento de residuos sólidos (POTS de la Aglomeración Urbana de Málaga, POTS del Levante Almeriense de 2009) o riesgos catastróficos por posibles accidentes asociadas a actividades industriales (POTS del Levante Almeriense de 2009).

Cara al futuro, los POTS deberían considerar y visualizar más y mejor su contribución a la lucha contra *el cambio climático*, desde la perspectiva doble de la mitigación y de la adaptación a dicho cambio. Precisamente en los tres campos temáticos abordados anteriormente se abren a los POTS oportunidades para hacer aportaciones a esta cuestión. El modelo de la ciudad compacta con su generación de proximidad reduce la movilidad y, por tanto las emisiones de gases de

efecto invernadero. Los espacios libres también cumplen funciones de los espacios libres para el equilibrio térmico, la generación y el tránsito de masas de aire fresca y como sumideros del dióxido de carbono, áreas de retención de inundaciones y espacios cautelados por la posible subida del nivel del mar. Asimismo, conviene reconsiderar las delimitaciones de las zonas de riesgo de inundación en el contexto de los escenarios disponibles sobre el impacto del cambio climático en Andalucía. Todo ello requerirá, sin duda, en el futuro la incorporación en los POTS de nuevas determinaciones dirigidas al planeamiento urbanístico a tal respecto.

5. Bibliografía

- BENABENT FERNÁNDEZ DE CÓRDOBA, M. (2006), *La ordenación del territorio en España. Evolución del concepto y de su práctica en el siglo XXI*, Sevilla, Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía/Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Sevilla, Colección KORA nº 16, Sevilla.
- (2009), “Los planes de ordenación del territorio en España. De la instrumentación a la gestión”, en: FUNDICOT, *V Congreso Internacional de Ordenación del Territorio*, 2009, Madrid. pp.143-158.
- (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*, 53 - 2010, pp. 121-146.
- CAÑETE, J.A. Y SÁNCHEZ DEL ARBOL, M.A. (2009), “La ordenación del territorio: marco legal y administrativo”, en J. Castillo Ruiz/E. Cejudo García/A. Ortega Ruiz (ed.), *Patrimonio histórico y desarrollo territorial*, Universidad Internacional de Andalucía, Sevilla, pp. 168-195.
- ESECA (SOCIEDAD DE ESTUDIOS ECONÓMICOS DE ANDALUCÍA) (2010), *Andalucía. Informe Económico y Financiero 2010. Monográfico “La ordenación del territorio en la Comunidad Autónoma de Andalucía. Evolución y situación actual de la planificación territorial”* (elaboración: Servicios Técnicos de la Dirección General de Planificación, Ordenación y Desarrollo Territorial Sostenibles, Consejería de Obras Públicas y Vivienda

- de la Junta de Andalucía), Caja de Granada, Granada.
- EUROPEAN ENVIRONMENTAL AGENCY (EEA) (2006), *Urban sprawl in Europe. The ignored challenge*, EEA Report n° 10/2006, Copenhagen; disponible en Internet http://reports.eea.europa.eu/eea_report_2006_10/en/eea_report_10_2006.pdf, publicado en castellano bajo el título “Expansión Urbana descontrolada en Europa. Un desafío olvidado”, por el Ministerio de Medio Ambiente, 2008.
- FERIA TORIBIO, J.M., RUBIO TENOR, M. Y SANTIAGO RAMOS, J. (2005), “Los planes de ordenación del territorio como instrumentos de cooperación”, *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles* 39, pp. 87-116; versión digital disponible en Internet: <http://www.ieg.csic.es/Age/boletin/39/04-LOS%20PLANES.pdf>
- HILDENBRAND SCHEID, A (1996), *Política de ordenación del territorio en Europa*, Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía y la Universidad de Sevilla como n° 8 de la Colección KORA, Sevilla.
- (1999), “Política territorial y desarrollo regional en España y Europa: Una visión comparada en vísperas del siglo XXI”, *Ciudad y Territorio/Estudios Territoriales* XXXII (122), pp. 785-807.
- (2003), “La política territorial de la Junta de Andalucía (1982-2002). Análisis de su implementación, balance y propuestas para el futuro”, en: A. Porras Nadales (coord.), *El sistema competencial de la Junta de Andalucía y su desarrollo efectivo, Jornadas de Estudio organizadas por el Parlamento de Andalucía. XX Aniversario del Estatuto*, Secretaría General del Parlamento de Andalucía, Editorial Comares, Granada, pp. 373-407.
- (2006), “La política de ordenación del territorio de las Comunidades Autónomas: balance crítico y propuestas para la mejora de su eficacia”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente* 230, pp. 79-139.
- (2011), “Balance del impacto del Convenio Europeo del Paisaje en las políticas de ordenación del territorio de las Comunidades Autónomas”, en: A. Cortina/M. Simancas (coord.), *Retos y perspectivas de la gestión del paisaje de Canarias. Reflexiones en relación con el 10º aniversario de la firma del Convenio Europeo del Paisaje*, Observatorio del

- Paisaje de Canarias/UIMP, Santa Cruz de Tenerife, pp. 119-144.
- INDOVINA, F. (coord.) (2007), *La ciudad de baja densidad. Lógicas, gestión y contención*, Diputació Barcelona/xarxa de municipis, Colección Estudios. Serie Territorio 1, Barcelona.
- OSE (OBSERVATORIO DE LA SOSTENIBILIDAD EN ESPAÑA) (2011), *Sostenibilidad en España 2010*, Fundación Universidad de Alcalá, Fundación Biodiversidad, Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural Marino, Madrid.
- VEGA GONZALEZ, G (1998) "La ordenación territorial de escala comarcal", *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles* 26, pp. 161-176.
- ZOIDO NARFANJO, F. (2005), "La ordenación del territorio. Realidad y planeamiento", en *Geografía general de España, Tercera Parte. capítulo XXIV*, versión digital disponible en Internet: <http://grupo.us.es/giest/es/node/12>

7. El Plan de Ordenación del Territorio (POT) de la Aglomeración urbana de Huelva. Análisis del documento de información pública

Pilar Hurtado Gallardo

Secretaría General de Ordenación del Territorio y Urbanismo. Consejería de Obras Públicas y Vivienda.
mariap.hurtado@juntadeandalucia.es

Luis Cobos Fernández

Oficina de Ordenación del Territorio. Delegación de la Consejería de Obras Públicas y Vivienda en Huelva
luis.cobos@juntadeandalucia.es

1. Introducción

La Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía establece el marco regional de la planificación territorial, atribuyéndole a la ordenación del territorio el objetivo general de contribuir a la cohesión, integración y desarrollo equilibrado de la Comunidad Autónoma, estableciendo como objetivos específicos, la articulación territorial interna y externa de la región y la distribución equilibrada de usos en el territorio, armonizada con el desarrollo socioeconómico, las potencialidades existentes y la protección de la naturaleza y el patrimonio histórico y cultural.

Esta ley, que no ha tenido desarrollo reglamentario, ha tenido algunas modificaciones puntuales mediante leyes de acompañamiento a los presupuestos, además de modificaciones del Anexo para incorporar distintas actividades de planificación, aumentando así los treinta y siete artículos de versión original.

En esta materia ha sido fundamental la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA), al establecer distintos mecanismos de articulación entre ambas materias, como la integración y prevalencia de la ordenación del territorio sobre el planeamiento urbanístico y la posibilidad de establecer categorías de protección del suelo no urbanizable. Por otra parte, se posibilita la utilización de instrumentos urbanísticos para el desarrollo de los planes a través de Planes Especiales y Áreas de Reserva, además de adoptar medidas cautelares para salvaguardar la eficacia de los planes subregionales durante su tramitación y regular el Informe de Incidencia Territorial sobre los Planes Generales de Ordenación Urbanística.

La Ley desarrolla una serie de mecanismos de articulación con las políticas sectoriales como son las actividades de planificación de la Junta de Andalucía (incluidas en el Anexo de la ley), los Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio, las Actuaciones con Incidencia en la Ordenación del Territorio (actividades de intervención singular no contempladas en los planes con incidencia en la ordenación del territorio) y las actividades de planificación del Estado.

Se trata de una Ley que desarrolla una serie de instrumentos y de mecanismos de coordinación con el conjunto de políticas públicas con incidencia en el territorio por medio de instrumentos de planificación integral del territorio, con dos escalas diferentes, una a nivel de la Comunidad Autónoma, a través del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía como instrumento marco de planificación que tiene como finalidad la articulación e integración de políticas de la Junta de Andalucía en un marco de referencia estratégico territorial; la segunda escala se refiere a los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional.

Actualmente el desarrollo de estos planes, según su situación administrativa, se cifran en veintitrés, once se encuentran aprobados (uno de ellos en revisión), seis planes formulados en tramitación, un plan formulado en redacción y cinco planes en elaboración de trabajos técnicos.

El conjunto de estos planes subregionales presenta un grado de cobertura a nivel regional (datos 2008) que afecta a 384 municipios (49,9%) con una población de 6.833.377 habitantes (83,3%) que supone una superficie del 47,4% del total de Andalucía.

2. El ámbito del Plan y sus principales activos

El Plan de la aglomeración urbana de Huelva (POTAUH) se formula con un ámbito que afecta a siete municipios (Aljaraque, Huelva, Gibraleón, Moguer, Palos de la Frontera, Punta Umbría, San Juan del Puerto y Trigueros). Tres de estos municipios comparten ámbito con otros dos planes: Punta Umbría con el Plan de Ordenación del Territorio del Litoral Occidental de Huelva y, Palos de la Frontera y Moguer con el Plan de Ordenación del Territorio del ámbito de Doñana.

La razón de esta doble adscripción obedece a criterios de dependencia puesto que estos tres municipios, al igual que el resto, son funcionalmente dependientes y conforman la aglomeración urbana.

El POTAUH complementa a los otros dos planes pero en caso de contradicción, en la Normativa se determina que POTAUH prevalece en cuanto a las determinaciones relacionadas con la articulación territorial, las infraestructuras básicas, los usos urbanos, los usos náuticos y las áreas de oportunidad. Respecto a usos agrarios y al sistema de protección prevalece cada uno de los otros planes en sus respectivos ámbitos.

La situación de partida, una vez establecida la definición de la aglomeración, es una serie de factores que se han considerado los principales activos en el diseño del modelo del ámbito:

- * La situación estratégica para aprovechar las ventajas de posición respecto al corredor de comunicaciones de la aglomeración urbana de Sevilla - frontera portuguesa articulado entorno a la autopista A-49.

- * La red hidrográfica determinante en la configuración actual del ámbito, con gran presencia de espacios y recursos naturales que la identifican condicionando las relaciones pero sin llegar a imposibilitarla. Potenciar esta realidad es un activo importante para la aglomeración urbana.

- * Un patrón concentrado de asentamientos con escasa dispersión urbanística como ventaja para la planificación de infraestructuras y de espacios productivos.

El resultado de esta configuración descrita es una gran nitidez del territorio con unidades paisajísticas y territoriales claramente definidas que favorecen la eficiencia en cuanto al uso de los recursos público.

3. El proceso de elaboración del Plan

Una vez elaborados los primeros estudios técnicos se formuló el Plan mediante Decreto 522/ 2008, de 9 de diciembre, tras lo cual se procedió a elaborar un documento de Avance de Propuestas que se presentó en unas Jornadas de Difusión, celebradas en abril de 2009. Estas Jornadas tuvieron una amplia participación con importantes ideas y aportaciones que pasaron a formar parte de las propuestas del Plan. Como resultado de las reuniones técnicas y participativas se redactó un nuevo documento que, dentro del

proceso de concertación, se discutieron de forma individualizada y pormenorizada con los Ayuntamientos y con los Agentes Sociales a lo largo de ese mismo año.

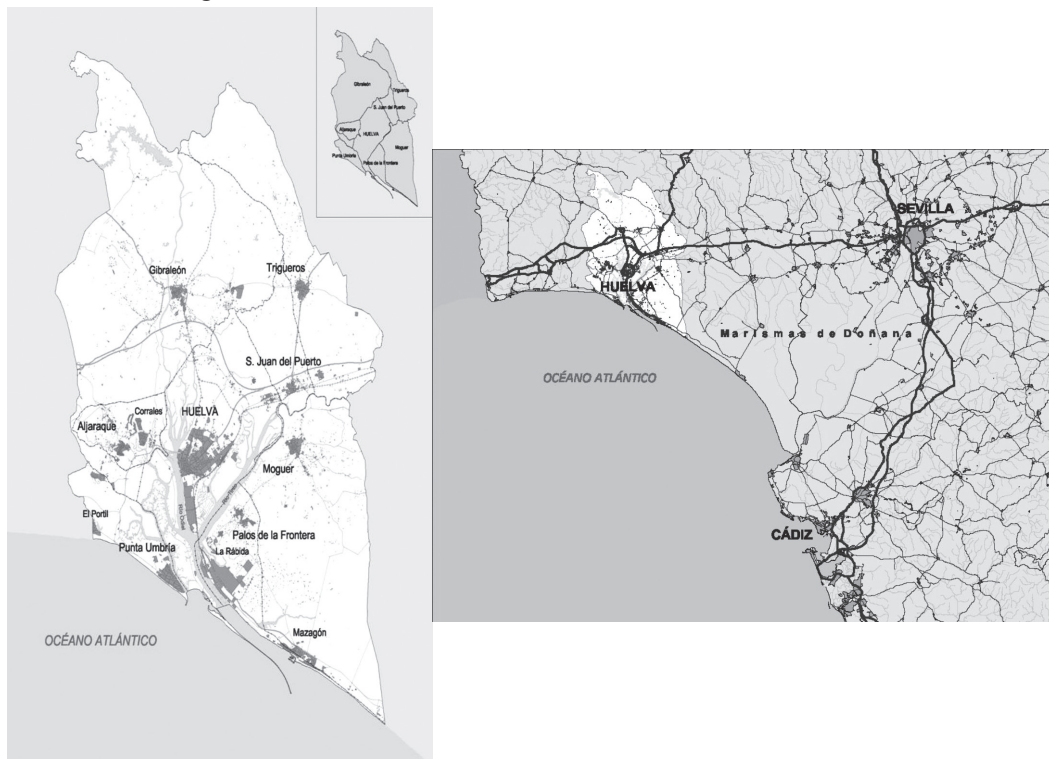


Figura 1. Ámbito del Plan Subregional de Ordenación del Territorio (POT) de la Aglomeración Urbana de Huelva.

Figura 2. Ámbito del Plan Subregional de Ordenación del Territorio (POT) de la Aglomeración Urbana de Huelva.

Fuente: POT de la Aglomeración Urbana de Huelva, Consejería de Obras Públicas y Vivienda, Junta de Andalucía. <http://www.juntadeandalucia.es/obraspublicasyvivienda/portal-web/web/areas/ordenacion/texto/aaf93362-2215-11df-8891-555105b916a8>

Tras este proceso se presentó el Plan y su Informe de Sostenibilidad Ambiental a la Comisión de Redacción (formada, según el decreto de formulación, por todos los Ayuntamientos y representantes de las Administraciones implicadas a nivel autonómico y estatal) el 18 de diciembre 2009. Tras acordar la Comisión Informar el Plan favorablemente se expuso a Información Pública -Plan e Informe de Sostenibilidad-, en abril de 2010, por un periodo de dos meses.

Al mismo tiempo se le dio Audiencia a la Administración Central del Estado, a los Ayuntamientos, a la Diputación Provincial de Huelva y a los organismos y entidades relevantes del ámbito.

El resultado de la participación han sido un total de 27 escritos de alegaciones con más de 350 alegaciones que hacen referencia a los principales asuntos regulados en el Plan. Actualmente se está elaborando un informe en el que se valoran y justifican las respuestas con una propuesta, estimatoria o denegatoria, a las alegaciones presentadas. Previsiblemente y, como consecuencia de las alegaciones estimadas, se modificará el POTAUH presentado a Información pública y Audiencia, sometiéndose a un nuevo acuerdo de la Comisión de Redacción.

El proceso finalizará tras los informes de las Comisiones de Ordenación del Territorio y Urbanismo Provincial y de Andalucía que dará paso a la tramitación administrativa del Decreto de aprobación del Plan.

4. Objetivos y documentación del Plan

De conformidad con la Ley de Ordenación del Territorio, el Plan tiene por objeto establecer los elementos básicos para la organización y estructura del territorio y constituir el marco de referencia territorial para el desarrollo y coordinación de las políticas, planes, programas y proyectos de las Administraciones y Entidades Públicas y para las actividades de los particulares en la Aglomeración urbana de Huelva. De acuerdo con esto, en el Plan se define un modelo territorial de acuerdo con los siguientes objetivos generales:

- Garantizar la coordinación del Plan con las determinaciones de los Planes de Ordenación del Territorio del Litoral Occidental de Huelva y del Ámbito de Doñana.
 - Establecer las zonas que deban preservarse de los procesos de urbanización.
 - Identificar zonas de oportunidad.
- Integrar la aglomeración urbana en el sistema de ciudades de Andalucía.
- Reforzar la articulación interna y externa y la intermodalidad de los servicios del transporte potenciando el público.
 - Establecer una red de espacios libres.

Igualmente de conformidad con Ley de Ordenación del Territorio, la documentación del Plan se divide en cuatro bloques, la Memoria Informativa que contiene una síntesis del diagnóstico de los principales problemas y oportunidades del ámbito; la Memoria y Planos de Ordenación (Plano de Ordenación de Usos y Sistema de Transporte y Plano de Protección Territorial y Espacios Libres) que desarrollan los objetivos y la síntesis de las estrategias y propuestas; la Memoria Económica con una valoración global de las propuestas (1.457.880.000 €) y el orden de prioridad de las mismas (corto, medio y largo plazo). Estas actuaciones deberán estar ejecutadas o encontrarse en proceso de ejecución en un plazo no superior a 15 años a partir de la aprobación del Plan. Cabe destacar que en el POTAUH el programa de articulación territorial es el de mayor relevancia en términos de recursos asignados y, el medio plazo es el que cuenta con mayor previsión de asignación de recursos, debido a la relevancia de proyectos de gran duración en materia de infraestructuras. Para cada actuación se establece el organismo o los organismos responsables. Por último, la Normativa contiene las determinaciones del Plan con un carácter de Normas, Directrices y Recomendaciones según el grado de vinculación que se le asigna en cada articulado.

5. Síntesis del diagnóstico

Los problemas del ámbito y sus oportunidades se reflejan en un diagnóstico que ha constituido el punto de partida de la ordenación del Plan, los puntos principales se resumen como sigue:

- Un sistema de asentamientos con una población cuyo ritmo de crecimiento tiende a moderarse.
- Oferta de suelo residencial en un grado elevado de desarrollo jurídico con gran proporción de los correspondientes planes parciales aprobados.
- Movilidad con déficit en la conectividad de larga distancia y necesidad de mejoras en la vertebración interior.
- Un sistema productivo en transformación.
- Red hidrográfica determinante en la configuración actual del ámbito con gran presencia de espacios y recursos naturales que identifican la aglomeración urbana.
- Oportunidades para la puesta en valor del paisaje y los espacios

naturales.

- Patrimonio territorial que puede permitir diversificar el modelo turístico.
- Infraestructuras básicas adaptadas a un sistema productivo industrial.

6. Las propuestas del Plan

El modelo que el Plan diseña se define por una serie de propuestas de articulación territorial –sistema de asentamientos, de comunicaciones, de espacios libres- , de ordenación de usos, de protección de recursos, de riesgos y de infraestructuras básicas. A continuación se sintetizan a través de los principales elementos que las definen.

6.1. El sistema de comunicaciones y transportes

Se definen las redes de conexión exterior (constituida por los ejes viarios que conectan el ámbito con el exterior (ejes radiales) y aquellos otros que conectan a estos ejes radiales entre sí), la red de articulación metropolitana (constituida por ejes que articulan las relaciones internas de la aglomeración urbana canalizando los flujos entre las áreas urbanas y productivas en los distintos sectores metropolitanos y de estos con la ciudad central) y la red de acceso local (constituida por los viarios que no se incluyen en las redes de conexión exterior y articulación metropolitana y que completan la malla viaria a nivel local favoreciendo las relaciones en el interior de la aglomeración urbana).

Concretamente las propuestas viarias son:

- * Nuevo trazado y desdoblamiento de la N-435 (A-83), de la N-442 y de la A-492.
- * Variante de Moguer.
- * Conexión sur metropolitana.
- * Nuevo puente sobre el Tinto.
- * Conexión entre los tres hospitales del nudo H-30 y H-31.
- * Mejora de plataforma y seguridad vial en HU-3105 y A-494.
- * Reordenación de nudos viarios e identificación de nodos estratégicos.

* Alta velocidad ferroviaria con Portugal: línea Huelva - Ayamonte y mejora de la conexión con Zafra.

* Eje ferroviario transversal Huelva - Sevilla y creación de un servicio de cercanías.

6.2. El apoyo al turismo y la red de espacios libres

Las medidas de apoyo a la actividad turística se complementa con las propuestas de espacios libres buscando las sinergias de apoyo a la actividad turística. Estas giran sobre las propuestas de instalaciones náutico-recreativas en distintas posiciones de la Ría (Tinto, Muelle Salinas, Isla Saltés, etc.), los parques metropolitanos y las áreas de adecuaciones recreativas, los diseños de Itinerarios recreativos terrestres y fluviales, los centros de Interpretación, la puesta en valor y señalización de recursos culturales, la incorporación de los espacios de uso público de los Espacios Naturales Protegidos y la regeneración playas.

La red de espacios libres se compone del corredor litoral, los ejes fluviales y embalses, los parques metropolitanos y áreas de adecuación recreativa, itinerarios recreativos, miradores y las zonas de uso público de los montes de dominio público y de los espacios naturales protegidos.

El Corredor litoral consistente en una franja de suelo de 200 metros tierra adentro desde el límite interior de la ribera del mar clasificado a la entrada en vigor del Plan como no urbanizables o urbanizables sin instrumento de desarrollo aprobado. En este sentido, el planeamiento urbanístico los clasificará como suelos no urbanizables de especial protección o como sistema general de espacios libres.

Destaca el parque fluvial de la Aglomeración urbana de Huelva, que tiene por objeto aprovechar las oportunidades que ofrecen los estuarios de los ríos Tinto y Odiel para el uso y disfrute de los ciudadanos desarrollando actividades de carácter recreativo, naturalístico, deportivo, cultural y paisajístico. Se compone fundamentalmente de tres parques metropolitanos (del Muelle de Tharsis en Aljaraque, La Habana en San Juan del Puerto y del Tinto en Palos de la Frontera – Moguer), tres áreas de adecuación

recreativa, (Odiel, Marismas del Burro y Huertos del Conquero), cinco miradores (Conquero, Dique Juan I, Belmonte, Tinto y Vigía) e Itinerarios recreativos (trece propuestas) y paisajísticos (dos propuestas de itinerarios motorizados).

6.3. La compatibilización y la ordenación de usos

El Plan establece unos objetivos en relación a los usos y su compatibilización, fundamentalmente se concretan en usos urbanos con determinaciones para su ordenación y la de los nuevos crecimientos, los usos agrarios, industriales y especialmente en criterios para la ordenación de las áreas de oportunidad que se proponen por el Plan.

En cuanto al espacio para la agricultura, se establecen criterios generales de regulación para los nuevos suelos productivos y particularmente, para las nuevas zonas regables en aprovechamiento del futuro Canal de Trigueros. Estas determinaciones giran fundamentalmente en torno a la integración paisajística de las transformaciones así como a la definición del viario rural, la regulación de edificaciones y la incorporación de las nuevas infraestructuras.

En referencia al espacio industrial, el Plan propone la integración paisajística de zonas industriales a través de medidas para el tratamiento de las fachadas urbanas en la avenida Francisco Montenegro y la H-30, en el área industrial del polígono Tartessos en Huelva y en los polígonos industriales colindantes, así como en la fachada del polígono Nuevo Puerto hacia la N-442.

Se establecen criterios para la ordenación de las nuevas áreas de oportunidad productiva con los niveles más altos de dotaciones locales y criterios de sostenibilidad.

Se realizan una serie de directrices para la ordenación de las marismas de Mendaña y el Pinar, instando a su regeneración y recuperación para usos naturalísticos, de uso público y de base urbana.

Por último, el plan propone que la localización productiva se establezca en suelos estratégicos por lo que se proponen cuatro áreas de oportunidad productiva: una en San Juan del Puerto -

Trigueros (AOP-1), otra en Gibraleón - Huelva (AOP-2), la tercera en Palos de la Frontera - Moguer (AOP-3) y por último la prevista en el Parque Tecnológico de Aljaraque. En la normativa se recogen las determinaciones generales y se anexa a ésta una ficha por cada una de estas áreas de oportunidad que contienen, por una parte, la información y justificación específica y, por otra, unos criterios de actuación dónde se reflejan las determinaciones específicas de cada área con la ordenación concreta que tendrá que cumplir el planeamiento para su desarrollo urbanístico.

Además de estas áreas productivas, se proponen dos áreas de oportunidad turísticas, una de carácter rural y naturalístico en Belmonte, al norte de Gibraleón y, otra para potenciar la oferta turística entre la A-431 y la A-492, evitando así la afección a las zonas del litoral..

6.4. Las zonas de especial protección y los riesgos naturales y tecnológicos

El Sistema de protección del Plan se compone de dos tipos de protecciones, la ambiental compuesta por las zonas protegidas por la legislación sectorial (RENPA, Red Natura 2000, Montes de Dominio Público, Dominio Público Marítimo Terrestre e Hidráulico y Vías Pecuarias) y la protección territorial, delimitada por el Plan en función de valores fundamentalmente paisajísticos, territoriales y/o estratégicos. En esta última se establecen las siguientes protecciones de carácter territorial: espacios forestales de valor natural, espacios forestales de valor productivo, entorno de marismas protegidas, corredor ecológico del Odiel, escarpes del Tinto y los espacios libres vinculados al litoral del Plan de ordenación del territorio del litoral occidental de Huelva. Dentro del ámbito de la protección, se relacionan una serie de recursos culturales de interés territorial como expresivos de la identidad del ámbito y como tales el Plan estima medidas de valorización y su articulación con los itinerarios y los espacios libres propuestos.

Por otro lado, se establecen una serie de directrices en relación con la prevención de riesgos naturales y tecnológicos, de manera que minimicen sus posibles impactos sobre el medio, los bienes patrimoniales y la población.

6.5. El sistema de infraestructuras básicas

Las obras prioritarias que ha considerado el Plan son la presa de Alcolea, la nueva conducción abastecimiento en alta a Huelva y su zona de influencia, el aumento de la capacidad de regulación de los depósitos de Huelva, el Canal de Trigueros, el proyecto EDAR y agrupación de vertidos de Palos de la Frontera y La Rábida y remodelación EDAR Mazagón, ampliación EDAR Trigueros y San Juan del Puerto y, el saneamiento del polígono Peguerillas.

En materia de infraestructuras eléctricas, el Plan incluye en su programación una serie de actuaciones en materia de infraestructuras eléctricas ya previstas por legislación sectorial incluyendo criterios de sostenibilidad y el tratamiento paisajístico de los tendidos eléctricos.

El Plan fomenta las energías renovables limitando su utilización (excepto autoconsumo) en los espacios naturales protegidos, los bienes históricos, el corredor ecológico del Odiel, el entorno de marismas protegidas y los escarpes del Tinto.

En materia de infraestructuras de hidrocarburos está previsto el gasoducto Huelva – Ayamonte, extensión a Gibraleón, San Juan del Puerto y Punta Umbría, además de la recomendación de la extensión del servicio de gas a todas las cabeceras municipales y los núcleos de población del litoral.

Figura 2. Sistema de protección territorial y espacios libres del POT Aglomeración urbana de Huelva



Fuente: POT de la Aglomeración Urbana de Huelva, Consejería de Obras Públicas y Vivienda, Junta de Andalucía. <http://www.juntadeandalucia.es/obraspublicasyvivienda/portal-web/web/areas/ordenacion/texto/aaf93362-2215-11df-8891-555105b916a8>

[illegible]

216

7. Conclusiones

El ámbito de la Aglomeración urbana de Huelva, con una extensión de 968 km², configura una parte del frente litoral occidental andaluz, localizándose en un espacio de transición entre las estribaciones más meridionales de Sierra Morena y el propio frente costero.

El papel territorial de este espacio está relacionado con el peso socioeconómico e institucional de la capital provincial, cuyo origen histórico, apoyado en el papel de puerto de salida de los productos mineros del interior, se ha visto confirmado en el último siglo por la implantación de la industria química y la condición de cabecera para un espacio fuertemente influido, en términos económicos, por el turismo.

La aglomeración urbana de Huelva asume un papel esencial en la articulación de su propio espacio provincial y de las relaciones de Andalucía con Portugal. El peso de las instalaciones portuarias de Huelva hace también que la aglomeración juegue un papel importante en la organización de los flujos de la Comunidad con el exterior.

La aglomeración urbana se encuentra a finales de la primera década del siglo XXI en un momento oportuno para plantearse un proyecto de planificación territorial. El importante crecimiento en capacidad infraestructural y renta que se ha producido en el último cuarto de siglo no ha ido acompañado de un grado de dispersión del crecimiento y desorden comparable al de otras áreas urbanas andaluzas. Una realidad socioeconómica en la que el turismo juega un papel más reducido que en otros ámbitos, con un papel de la industria más relevante aunque no exento de problemáticas ambientales ha contribuido a este proceso en términos globales, aunque existan importantes diferencias a nivel municipal.

Las problemáticas específicas de la aglomeración urbana no tienen que ver en la mayoría de los casos con el crecimiento desordenado de las funciones residencial o industrial, temáticas recurrentes en los grandes núcleos urbanos de la región, aunque existen casos que requieren atención. Son más relevantes las cuestiones relativas a la organización sobre el territorio de los diferentes sistemas

productivos, y que o bien por el gran tamaño de sus unidades más representativas, como en el caso de la industria, o por una agregación más o menos espontánea de unidades de tamaño variable, como en el caso de la agricultura, acaban suponiendo importantes ocupaciones con impactos variables. La adecuada imbricación espacial de los sistemas productivos es siempre una temática de la planificación territorial, pero en este caso se plantea partiendo de unos patrones de ocupación de una relativa nitidez, al igual que en el caso de las funciones residenciales. Esta cualidad se ve además acompañada, para el caso de los usos más impactantes, por una concentración razonable en emplazamientos bien vinculados a los sistemas logísticos. También supone un elemento de nitidez la propia configuración del territorio, con unas unidades paisajísticas y territoriales claramente definidas por un sistema hidrográfico que condiciona las relaciones sin llegar a imposibilitarlas. Esta es una situación favorable para plantear un futuro modelo territorial, pero también es un condicionante para interpretar las acciones previstas por las diferentes administraciones.

Uno de los criterios básicos en la planificación espacial es el de asegurar la mayor eficiencia en cuanto al uso de los recursos públicos, y este criterio de economía se ve favorablemente influido por los patrones de organización territorial concentrados.

8. Bibliografía

- APH (2009): Memoria anual del Puerto de Huelva. Autoridad Portuaria de Huelva
- BENAVENT, Manuel (2006): La Ordenación del Territorio en España. Junta de Andalucía. Universidad de Sevilla
- BUSQUETS I FÀBREGAS, J. (2007): Buenas Prácticas de Paisaje: líneas guía. Direcció General d'Arquitectura i Habitatge Cinto, ed. III. Bosch Casadevall, Josep
- CAMACHO, A. y COSANO, I (2002): Manual para la diversificación del paisaje agrario en Andalucía. Consejería de Medio Ambiente, Junta de Andalucía
- CAP (1989): Plan Forestal Andaluz. Consejería de Agricultura y Pesca, Junta de Andalucía.

- COPT (2006): Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía. Consejería de Obras Públicas y Transportes, Junta de Andalucía
- COPT (1999): Datos básicos de la movilidad en la Aglomeración urbana de Huelva. <http://www.juntadeandalucia.es/obraspublicasyvivienda/portal-web/web/areas/ordenacion/texto/aaf93362-2215-11df-8891-555105b916a8>
- COPT (2004): Plan de Ordenación del Territorio del ámbito de Doñana. Consejería de Obras Públicas y Vivienda, Junta de Andalucía. <http://www.juntadeandalucia.es/obraspublicasyvivienda/portal-web/web/areas/ordenacion/texto/eb38582e-2215-11df-8891-555105b916a8>
- COPT (2006): Plan de Ordenación del Territorio del Litoral Occidental de Huelva. Consejería de Obras Públicas y Vivienda, Junta de Andalucía. <http://www.juntadeandalucia.es/obraspublicasyvivienda/portal-web/web/areas/ordenacion/texto/5c4ba31e-2221-11df-8891-555105b916a8>
- COPT (2008): Plan de Infraestructuras para la Sostenibilidad del Transporte en Andalucía (PISTA 2007-2013). Consejería de Obras Públicas y Vivienda, Junta de Andalucía.
- EPSA (2007): Territorio y empresas en Andalucía. Provincia de Huelva. Empresa Pública de Suelos de Andalucía, Consejería de Obras Públicas y Transportes, Junta de Andalucía.

8. Ordenación del Territorio y Turismo en Andalucía: el tratamiento del espacio turístico en los planes subregionales de ordenación del territorio¹

Alfonso Fernández Tabales

Enrique Santos Pavón

Departamento de Geografía Física y Análisis Geográfico

Regional.Universidad de Sevilla

aftabales@us.es

esantos@us.es

¹ El presente trabajo se enmarca dentro del Proyecto del Plan Nacional de I+D+i del Ministerio de Ciencia e Innovación denominado Gobernanza Territorial y Conformación Espacial de Destinos Turísticos. Discursos, Procesos y Dialécticas en Diferentes Escenarios Turísticos (CSO2010-20284). El estudio de casos realizado tiene su origen en la tesis doctoral El desarrollo turístico del litoral de Huelva: factores, procesos y conflictos territoriales en un espacio turístico emergente (Santos Pavón, 2008) y ha sido convenientemente actualizado para esta publicación.

1. El estado de la cuestión. Claves de la problemática actual Turismo-Ordenación del Territorio

Este apartado de introducción se destina a plantear, como paso previo al análisis concreto del tratamiento del turismo en varios Planes de Ordenación del Territorio (POTs) de ámbito subregional, cuáles son los aspectos esenciales que en la actualidad dirigen el debate de la relación entre ambos términos. Dichos aspectos serían los siguientes.

1.1. La coordinación entre planificación territorial y planificación turística

En el marco competencial actual del Estado Español tanto la planificación turística como la ordenación territorial se encuentran transferidas a las Comunidades Autónomas, sin embargo, cabe señalar que el nivel de coordinación entre ambas políticas sigue siendo a día de hoy claramente insuficiente. De hecho, lo usual es que la denominada coordinación se limite a garantizar que la planificación turística no se realice en contradicción con lo establecido en los Planes o Directrices de Ordenación del Territorio, sin que las administraciones de carácter turístico participen de manera decidida en la elaboración y seguimiento de aquellos planes de O.T. referidos a espacios de nítida vocación turística.

Ante este contexto, se hace necesaria una mayor sensibilidad de las entidades competentes en ordenación territorial ante la planificación turística, tomando en consideración los contenidos y determinaciones de ésta, ya que sólo así las políticas turísticas podrán alcanzar sus objetivos declarados de cualificación integral de los destinos, finalidad para la que en el actual marco normativo la Ordenación del Territorio es un instrumento de mucha mayor potencia y capacidad de actuación que la propia planificación turística.

Esta necesidad de coordinación sí parece haber sido asumida en las administraciones turísticas (quizás por ser las instancias que aspiran a participar en un ámbito de decisión en el que hasta ahora han tenido un papel escasamente relevante), reconociendo desde la propia legislación sectorial la importancia de la ordenación territorial para el desarrollo de la actividad. A título de ejemplo,

y como aceptación de dicha importancia, la aún vigente *Ley de Turismo de Andalucía* (Ley 12/1999, de 15 de Diciembre) al fijar las determinaciones relativas a las Zonas de Preferente Actuación Turística, figura creada en la propia Ley, establece en su artículo 16.6 que “cuando así lo haga aconsejable la diversidad de los recursos turísticos existentes o la conveniencia de proceder a una ordenación integral de la Zona de Preferente Actuación Turística, se procederá a la formulación de un Plan de Ordenación del Territorio de ámbito subregional”.

1.2. La relación entre oferta residencial y oferta propiamente turística

No parece exagerado afirmar que actualmente el problema central vinculado a la relación turismo-territorio sea la identificación o confusión, aún imperante en numerosos ámbitos, entre los usos residenciales (plasmados en viviendas de segunda residencia) y los propiamente turísticos (es decir, aquellos vinculados a establecimientos o empresas de carácter turístico: hoteles, camping, apartamentos reglados, oferta complementaria, etc.), que suelen coexistir en los mismos espacios de ocio.

El punto esencial de diferenciación estriba, como es bien conocido desde hace tiempo, en la distinta rentabilidad económica y social que se vincula a uno u otro uso; así, los usos residenciales presentan un mayor consumo de recursos territoriales (suelo, agua, paisaje, ...) mientras que generan unos beneficios, medidos en renta o empleo, ostensiblemente menores que los derivados de establecimientos o productos propiamente turísticos. En este sentido, según cálculos realizados en la elaboración del Avance del *Plan de Ordenación del Territorio del Litoral Occidental de Huelva* (Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía, 2000: 70-73) una misma porción de suelo litoral dedicado a uso hotelero generaría ocho veces más empleo y doce veces más renta que si se destina a segunda residencia. A ello se une que el uso residencial sólo genera beneficios apreciables durante el proceso de construcción, de lo que se deriva su necesidad intrínseca de ampliar constantemente la “frontera productiva” de la urbanización y edificación, en un proceso continuado de consumo de nuevos suelos para mantener la rentabilidad de las empresas implicadas (Requejo, 2003).

En este contexto, la proliferación explosiva de las urbanizaciones de segunda residencia que han experimentado en los últimos años los ámbitos litorales y serranos, ha evidenciado la necesidad de diferenciar el tratamiento de los usos turísticos frente a los de residencia secundaria en la ordenación territorial, que hasta hace unos años los venía considerando elementos integrantes de una misma realidad, la ocupación del suelo vinculada al disfrute de periodos vacacionales, necesidad que en el momento actual aparece como inaplazable.

1.3. La articulación del litoral con el interior

Uno de los problemas más significativos y repetidos en la relación turismo-organización territorial ha sido tradicionalmente la débil articulación de la oferta turística instalada en el frente litoral con el ámbito interior circundante. Esta debilidad se ha traducido en toda una serie de repercusiones negativas, tanto territorial como sectorialmente, que han lastrado la optimización de las potencialidades de numerosos emprendimientos turísticos. Actualmente, a través de la planificación integral del espacio turístico desde una escala comarcal, se plantea revertir dichas tendencias: en lo territorial, buscando evitar los fenómenos de enclavamiento de las urbanizaciones turísticas y garantizando una adecuada conectividad con los núcleos urbanos preexistentes y con las redes de articulación comarcales o regionales; en lo sectorial, por su parte, se proyecta la rentabilización de los recursos paisajísticos, naturales y culturales del interior como fórmula para complementar la oferta de sol y playa. Línea ésta que se considera imprescindible para el mantenimiento de la competitividad de los destinos litorales en el escenario actual, en el que la demanda, en especial la más cualificada, ha abandonado definitivamente la práctica de fórmulas de ocio pasivo y estático, exigiendo cada vez más integrar en el producto turístico litoral los atractivos de la región en la que éste se enmarca, y que le otorgan un componente añadido de autenticidad y diferenciación.

1.4. La concepción del urbanismo como instrumento de financiación municipal

Como reflexión final, pero no por ello de menor importancia, es necesario hacer referencia a una problemática de carácter político-

institucional, que puede llegar a anular todas las propuestas y planteamientos técnicos que se aporten para la solución de las cuestiones aquí tratadas. Todo ello pasa por el reconocimiento de que los problemas de la ocupación masiva e inadecuada de suelos de gran valor (litorales y serranos) para usos residencial-turísticos son de índole esencialmente política, y en buena medida está vinculado a las necesidades de financiación de los municipios implicados. Esta afirmación introduce un nuevo condicionante, posiblemente de carácter fundamental, en el debate de la relación turismo-territorio, ya que no resulta aventurado plantear que hasta que el problema de la financiación municipal no encuentre vías de solución ajenas al urbanismo (aspecto que obviamente escapa al ámbito de la política territorial) probablemente no exista un margen real o fáctico para la planificación territorial en los términos propuestos o, lo que sería igualmente grave, para la aplicación real de los contenidos o determinaciones aprobados en estos planes.

2. El tratamiento del turismo en los planes de ordenación del territorio de ámbito subregional. Estudio de casos en la costa de Huelva

Los planes subregionales de ordenación del territorio, cuya figura queda establecida en la Ley 1/94 de Ordenación del Territorio de Andalucía, constituyen instrumentos de planificación física que pretenden incidir, entre otros muchos aspectos, sobre la configuración territorial y la evolución futura de la actividad turística en sus ámbitos de actuación, lo cual se constata claramente en el caso de los dos planes que afectan al litoral onubense: el *Plan de Ordenación del Territorio del Litoral Occidental de Huelva* y el *Plan de Ordenación del Territorio del Ámbito de Doñana*. A continuación analizaremos dichos planes en lo relativo a sus contenidos y determinaciones turísticas, para extraer finalmente unas conclusiones generales.

2.1. El Plan de Ordenación del Territorio del Litoral Occidental de Huelva

La elaboración de los primeros planes subregionales de ordenación del territorio en Andalucía comenzó en la segunda mitad de

la década de los noventa, siendo el litoral occidental de Huelva uno de los ámbitos elegidos para iniciar los trabajos de análisis y diagnóstico previos a la formulación de dichos planes².

Si en noviembre de 1995 la Consejería de Obras Públicas y Transportes ponía en marcha los trabajos conducentes a la realización del plan subregional de dicho ámbito, dos años después, en 1997, se culminaba la redacción del documento de análisis, titulado *Reconocimiento Territorial y Definición de Objetivos y Criterios de Planificación de la Comarca del Litoral Occidental Onubense*, realizado por un equipo multidisciplinar formado al efecto, en el que colaboró un grupo de geógrafos de la Universidad de Huelva. Este documento, dado su carácter analítico, ha de considerarse como un estudio informativo cuyo objetivo declarado es “reconocer las oportunidades y problemas de carácter territorial del litoral occidental onubense” (pg. 5). En ningún caso el documento manifiesta intenciones normativas, ni siquiera propositivas, aunque en él se admite que “de este proceso de trabajo podría derivarse la formulación de un plan de ordenación del territorio de ámbito subregional conforme a la Ley 1/94”³.

Ese carácter analítico se aprecia en la propia presentación del documento, donde se afirma que en la zona se suceden una serie de hechos territoriales sobre los que es necesario profundizar y que justifican su elaboración, tales como el enorme dinamismo socioeconómico del área (que se concreta en el reciente y espectacular crecimiento de la agricultura intensiva y la actividad turística), la necesidad de preservación de los recursos hídricos, ambientales y paisajísticos y, en definitiva, la sucesión de continuos cambios en la estructura territorial y la aparición de complejos

² A pesar de esta circunstancia, la tramitación de este plan ha sido más lenta y difícil que la de otros ámbitos litorales de Andalucía, caso del Poniente Almeriense, la Costa del Sol Oriental-Axarquía o Doñana, cuyos planes encontraron menos dificultades para su aprobación definitiva.

³ En este sentido, se afirma que el documento “constituye una toma de posición más detallada respecto a las características de los procesos territoriales que se dan en el ámbito y debe servir como base para el proceso de discusión institucional que a partir de ese momento, entendemos, debe intensificarse” (pg. 5). Proceso que, año y medio más tarde, dará como resultado el acuerdo de formulación del Plan de Ordenación del Territorio del Litoral Occidental de Huelva, aprobado mediante el decreto 52/1999 de 3 de marzo.

Pero esa intención, que implicaría la realización de un documento de diagnóstico tras la finalización del estudio de reconocimiento territorial, se topará con importantes dificultades, derivadas principalmente de las previsiones de desarrollo turístico recogidas en los instrumentos de planeamiento urbanístico vigentes en aquel momento (figura 1). De hecho, el equipo encargado de la elaboración del diagnóstico, los técnicos de la empresa consultora Clave S.L., percibieron que el tema más conflictivo de cara a asegurar la continuidad del proceso de elaboración del plan lo constituía el modelo de desarrollo turístico de la zona, o más bien el desajuste entre el modelo tendencial resultante de la suma de decisiones locales y el modelo territorial deseable desde una perspectiva territorial supramunicipal (Consejería de Obras Públicas y Transportes, Junta de Andalucía, 2000).

227

y Transportes, Junta de Andalucía, 2000). http://www.juntadeandalucia.es/obraspublicasyvivienda/estaticas/sites/consejeria/areas/ordenacion/02_Planes_Subregionales/Planes_Subregionales_existentes/LitoralOccidentalHuelva/02_mi.pdf

Ante la falta de coincidencia entre las pretensiones de desarrollo residencial-turístico explicitadas en el planeamiento urbanístico local, y los objetivos y criterios de ordenación territorial manejados por la administración regional, la Consejería de Obras Públicas y Transportes consideró oportuno la elaboración de un *Informe Específico sobre Turismo*, finalizado en noviembre de 2000 y concebido como un esfuerzo informativo y de diagnóstico que sirviese de base para establecer un debate con los responsables políticos de los municipios afectados y terminar definitivamente con la situación de estancamiento en que se encontraba el plan.

La principal aportación de este Informe es que trata de “profundizar en las implicaciones socioeconómicas, territoriales y ambientales de los diferentes modelos u opciones de desarrollo turístico, a fin de adoptar posiciones comunes que definan el modelo deseable y posible para esta zona del litoral andaluz” (pg. 3). En este sentido, un ejercicio de análisis muy interesante que ofrece el informe es la comparación entre el modelo de desarrollo turístico basado en la oferta residencial y el denominado turismo de servicios. Las conclusiones son bien claras, puesto que en el caso de una superficie de 100.000 m² de edificabilidad bruta dedicada a uso residencial turístico o a uso hotelero, se calcula que la segunda opción supondría la generación de ocho veces más empleo y la creación de doce veces más riqueza, amén de los menores impactos territoriales y ambientales que el modelo hotelero produciría. Por lo tanto, no existen dudas acerca del modelo de desarrollo turístico deseable, al menos en lo que respecta a la oferta de alojamiento a potenciar; dudas que sí se advierten cuando se realiza la comparación entre el modelo de desarrollo turístico concentrado y el disperso, tal y como puede comprobarse en la tabla 1.

Tabla 1. Comparación entre el modelo de edificabilidad concentrada y el modelo de desarrollo disperso

Tipo de edificabilidad	Ventajas	Inconvenientes
Concentrada	Obtención de suelos para espacios libres y dotacionales de actividades	Intensidades elevadas en los espacios urbanos, situados normalmente junto a la costa
Dispersa	Reducción del riesgo de impactos paisajísticos derivados de las construcciones y edificaciones	Colmatación del suelo disponible y reducción de los espacios de acceso libre o de uso público Mayor coste en infraestructuras y servicios.

Fuente: Plan de Ordenación del Territorio del Litoral Occidental de Huelva. Informe Específico sobre Turismo (Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía, 2000)

Basándose en estos análisis, el documento defiende la necesidad de adoptar un cambio de orientación radical en las estrategias de desarrollo turístico locales, tratando de evitar el despilfarro del recurso suelo en operaciones inmobiliarias destinadas a segundas residencias, opción que además se considera incompatible con la deseable implantación de un potente y consolidado sector de turismo de servicios. El informe no es ajeno a la evidencia de que no todos los municipios cuentan con los mismos recursos ni con las mismas posibilidades de desarrollo, por lo cual no todos seguirán la misma estrategia, y es por ello que se hace hincapié en la necesidad de articular un modelo turístico comarcal basado en la coordinación y la cooperación⁴.

⁴ En este sentido, son muy significativas las palabras que aparecen en el documento y que defienden “la configuración de un espacio turístico comarcal a partir de una distribución compensada de aprovechamientos y cargas territoriales entre los distintos municipios, con base en sus recursos y en sus respectivas aportaciones a la riqueza común que es el espacio productivo del turismo” (pg. 47).

Estos planteamientos generales se completan con una serie de principios de ordenación del espacio turístico comarcal, que expresan de forma sintética y precisa los criterios de desarrollo y ordenación turística por los que apuesta la administración autonómica, y que se recogen en las determinaciones del Plan de Ordenación del Territorio del Litoral Occidental de Huelva (Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía, 2006). A continuación se exponen los principales *contenidos de dichas determinaciones*:

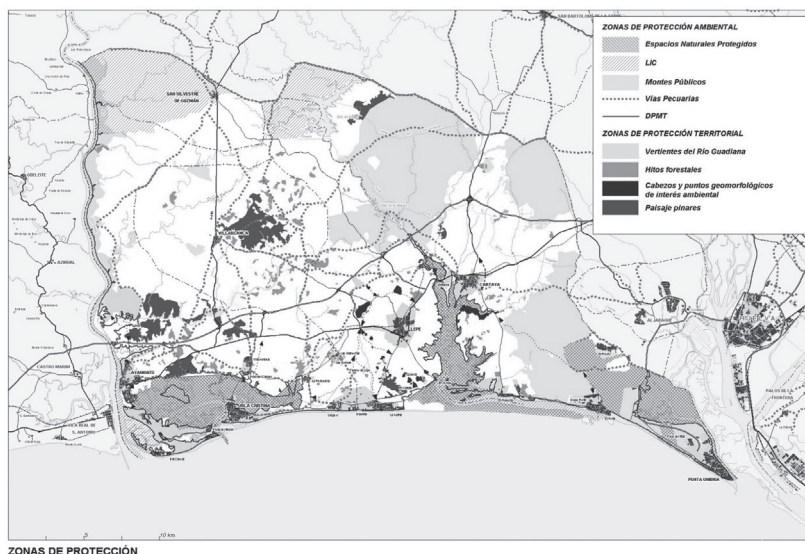
- La decidida voluntad de propiciar la diversificación de la oferta vacacional y turística y su integración en el medio natural, mediante la incorporación del río Guadiana y las masas forestales interiores a la dinámica turística del ámbito (para lo que se propone una red de itinerarios apoyados en vías pecuarias y caminos rurales).
- El fomento del turismo de servicios y la oferta reglada de alojamiento frente a la oferta inmobiliario-turística o residencial, exigiéndose la creación de una plaza hotelera por cada dos plazas residenciales en la franja más próxima a la línea de costa (al sur de la carretera N-431). Este criterio general se suaviza al norte de la N-431 (una plaza hotelera por cada cuatro plazas residenciales) o se hace más exigente de forma puntual en los nuevos desarrollos que se proyecten en Puente Esuri (Ayamonte) o La Dehesilla (Punta Umbría) (una plaza hotelera por cada plaza residencial).
- En relación con la determinación anterior, el plan apuesta claramente por la oferta hotelera de calidad, al no computar como plazas hoteleras aquéllas que tengan una categoría inferior a tres estrellas.
- Con respecto a la edificabilidad, el plan establece para cada sector de ordenación una edificabilidad bruta de 0,15 m²/m², no disponiendo límites de edificabilidad neta o en parcelas.
- En los nuevos desarrollos se debe prever la reserva de suelos para equipamientos, dotaciones y servicios para la previsible demanda en la temporada turística, especialmente sanitarios y de seguridad pública.
- Los sistemas generales de espacios libres se ubicarán en los suelos de mayor relevancia paisajística, garantizando de esta forma su salvaguarda frente a la actividad constructiva.
- En cada ámbito de ordenación se evitará la conformación de frentes urbanizados, no permitiéndose la exteriorización, en su

- caso, hacia su fachada litoral de más del 40% de la superficie total de fachadas y cubiertas de la edificación.
- Finalmente se establecen una serie de determinaciones sobre alojamientos hoteleros y campos de golf de interés público en suelo no urbanizable, que plantean una serie de exigencias en términos de capacidad, extensión o distancias mínimas a núcleos urbanos preexistentes, siempre en el sentido de poner limitaciones estrictas a este tipo de actuaciones.

Este conjunto de determinaciones constituye lo más interesante, desde el punto de vista turístico, del *Plan de Ordenación del Territorio del Litoral Occidental de Huelva*, no sólo por el sentido de las mismas, claramente dirigido al fortalecimiento del turismo de servicios en detrimento de la opción residencial-turística y a la mejora de la calidad territorial y urbanística de las nuevas actuaciones turísticas, sino por el grado de concreción de las mismas, que llega al punto de proponer ratios de construcción de oferta hotelera y residencial, poner límites concretos a la edificabilidad bruta de los nuevos sectores a urbanizar, o precisar parámetros cuantitativos para evitar la conformación de frentes edificados en la fachada litoral.

De todas formas, también hay que señalar que los contenidos normativos del plan quedaron un tanto rebajados con respecto a los planteamientos iniciales de la administración regional, como consecuencia de la consideración de las exigencias y las sugerencias de los ayuntamientos de los municipios afectados, cuya negociación por cierto dilató en exceso la tramitación y la aprobación definitiva del plan. Así, por ejemplo, al norte de la carretera N-431 se rebajó el mínimo planteado inicialmente para todo el ámbito subregional en lo referente a la ratio entre oferta hotelera y oferta residencial de nueva creación (pasando de una plaza hotelera por cada dos plazas residenciales a una relación de una a cuatro), o desapareció la limitación de la edificabilidad neta o en parcelas de $0,50 \text{ m}^2/\text{m}^2$ (aunque se mantuvo el límite de edificabilidad bruta en $0,15 \text{ m}^2/\text{m}^2$), o se desestimó la reserva del 25% de la superficie de las nuevas actuaciones turísticas para espacios libres ajardinados y espacios recreativos asimilables al sistema general de espacios libres (no estableciéndose ninguna cifra concreta).

Figura 2. Zonas de protección del POT del Litoral Occidental de Huelva



Fuente: Plan de Ordenación del Territorio del Litoral Occidental de Huelva. Informe Específico sobre Turismo (Consejería de Obras Públicas y Transportes, Junta de Andalucía, 2006). http://www.juntadeandalucia.es/obraspublicasyvivienda/estaticas/sites/consejeria/areas/ordenacion/02_Planes_Subregionales/Planes_Subregionales_existentes/LitoralOccidentalHuelva/02_mi.pdf

2.2. El Plan de Ordenación del Territorio del Ámbito de Doñana

Bien distinto fue el proceso de formulación y elaboración del *Plan de Ordenación del Territorio del Ámbito de Doñana* (también conocido como *POTAD*), que no tuvo que enfrentarse a grandes diferencias de criterio entre la administración regional y los ayuntamientos afectados, y que tampoco encontró especiales dificultades en su tramitación, circunstancias que se debieron en gran medida a la amplia experiencia planificadora con la que contaba este ámbito y al intenso trabajo desarrollado con anterioridad para favorecer la participación local y el consenso.

La demostración más palpable de la importancia y el reconocimiento otorgado a la experiencia y los esfuerzos de planificación previos, la constituye el hecho de que el plan de ordenación del territorio se concibiese como la revisión del *PDTC de Doñana y su Entorno*. Una

revisión que acordó el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía mediante el Decreto 87/1993, de 6 de julio, y que se fundamenta en la necesidad de considerar las nuevas circunstancias jurídicas y de enfoque surgidas en aquel momento:

- *novedades jurídicas*, como la sentencia del TSJA de 28 de octubre de 1992 (que declaraba la nulidad de la clasificación de suelos establecida en el *PDTC de Doñana*), la aparición de una nueva legislación de protección de la naturaleza a nivel autonómico y estatal (Ley 2/89 y Ley 4/89, respectivamente), o la aprobación de la Ley de Ordenación del Territorio de Andalucía (Ley 1/94);
- y *razones de enfoque*, que subrayaban la necesidad de incorporar los criterios y estrategias de ordenación del territorio y desarrollo socioeconómico expuestos en el dictamen de la Comisión Internacional de Expertos de 1992, o en el *Plan de Desarrollo Sostenible del Parque Natural de Doñana* 1993-2000, a lo que habría que unir la oportunidad de tener en cuenta las notables transformaciones territoriales operadas en el ámbito en la década de los noventa.

Como consecuencia de estas nuevas circunstancias jurídicas y de enfoque, en marzo de 1996 se iniciaba el proceso de revisión del PDTC⁵, realizándose la presentación pública del documento, por parte de la COPT, el 14 de marzo de 2002, bajo la denominación de *Plan de Ordenación del Territorio del Ámbito de Doñana*, documento que será definitivamente aprobado a finales del año 2003 y publicado en BOJA a principios de 2004⁶. El plan se marca tres *objetivos generales*, que superan en alcance a los expresados en el PDTC de 1988: en primer lugar, proteger, mejorar y regenerar los espacios con valor ambiental, paisajístico o cultural; en segundo lugar, favorecer una mejor articulación del ámbito para optimizar el desarrollo de las funciones económicas y territoriales; y en última instancia, ordenar y compatibilizar los usos del suelo para contribuir a la mejora de las potencialidades económicas (pg. 71).

⁵ Proceso que tiene como punto de partida el Acuerdo del Consejo de Gobierno de Andalucía, de 20 de febrero de 1996, por el que se formula la revisión del Plan Director Territorial de Coordinación de Doñana y su Entorno.

⁶ Una diferencia importante del nuevo instrumento con respecto al PDTC de Doñana y su Entorno será su ámbito de aplicación, que ahora se restringe a la zona localizada íntegramente en la provincia de Huelva, desestimando la afección de los sectores gaditano y sevillano de la comarca.

Estos tres objetivos generales (el primero de orden ambiental, el segundo en relación a las estructuras y sistemas territoriales, y el tercero referido a la zonificación) se desgranán en siete objetivos de carácter más específico, entre los que destaca el relativo a la actividad turística, que expresa la intención de “reorientar el aprovechamiento turístico recreativo hacia fórmulas menos dependientes del uso residencial y del excursionismo y más vinculadas al interés de los valores naturales, paisajísticos y culturales del ámbito” (pp. 73-74). Se aprecia claramente en esta pretensión la notable influencia ejercida por las estrategias propuestas en el dictamen de 1992, el cual apostaba por el desarrollo de otras modalidades turísticas diferentes al tradicional modelo residencial, tan característico de los núcleos urbano-turísticos del litoral, optando de forma decidida por el turismo de naturaleza.

Entrando ya de lleno en los contenidos de la memoria de ordenación del plan, en ella se ponen de manifiesto los criterios que orientan el modelo de desarrollo turístico pretendido, al mismo tiempo que se justifican y describen las propuestas planteadas, las cuales se estructuran en torno a los tres objetivos señalados anteriormente y diecisiete líneas de actuación. Entre esas líneas de actuación se encuentran varias con evidente incidencia sobre la conformación del futuro modelo de desarrollo turístico del ámbito⁷, aunque existe una en concreto que expresa la necesidad de “contribuir al aprovechamiento de las oportunidades de uso turístico del territorio, determinando criterios de localización de las actuaciones que garanticen su compatibilidad con la conservación de la naturaleza” (línea de actuación C.2., pgs. 199-205). En dicho epígrafe, denominado con ese título un tanto genérico, se agrupan fundamentalmente dos tipos de medidas: las relativas a la reorientación de procesos en los núcleos urbanos con una clara funcionalidad turística (reconversión urbana y turística de Matalascañas, Mazagón o El Rocío), y las referidas a la potenciación de los aprovechamientos turísticos de tipo naturalístico en el medio

⁷ Sirva como ejemplo la línea de actuación A.3., que pretende “proteger y regenerar los espacios litorales de valor ambiental o paisajístico” (pg. 167), la línea B.5., que trata de “evitar la formación de nuevos núcleos de población” (pg. 193) o la línea C.3., que se plantea como objetivo “valorizar los espacios forestales, fluviales y litorales con potencialidad de uso recreativo para satisfacer las crecientes demandas de la población turística y de la población residente en las aglomeraciones urbanas próximas al ámbito” (pg. 205).

rural (vinculadas a enclaves rurales interiores de la comarca de Doñana).

Tabla 2. Propuestas turísticas del Plan de Ordenación del Territorio del Ámbito de Doñana: programa de "Adecuación del espacio turístico para una explotación sostenible"

Subprograma	Acción	Organismo	Plazo
Ordenación núcleos turísticos	Reconversión urbana Matalascañas	Ayto. Almonte	C
	Ordenación turística de Mazagón	Aytos. Moguer y Palos Fra.	M
	Ordenación de La Rábida	Ayto. Palos de la Frontera	M
	Ordenación de El Rocío	Ayto. Almonte	C,M
	Equipamiento de salud población estacional	Consejería de Salud	C
	Equipamiento de seguridad población estacional	Ayuntamientos del ámbito	C
	Función turística y recreativa poblado Escobar	Ayto. Puebla del Río	C
Espacios recreativos	Áreas recreativas forestales	Municipios, Dip. Prov. Huelva y Sevilla, Consejería Medio Ambiente	C
	Accesos y aparcamientos en playas libres y de baja densidad de ocupación	Consejería Medio Ambiente	C,M
	Unidades de equipamiento playas	Consejería Turismo	C
	Paseos marítimos	Min. Medio Ambiente y Aytos. del ámbito	M
	Itinerarios recreativos	Consejería Medio Ambiente	C
	Adecuación margen derecha río Guadalquivir	Consej. Medio Ambiente y Agricultura y Pesca; Autoridad Portuaria y municipios	M,L
	Adecuación margen izquierda del Tinto	Consej. Medio Ambiente y Agricultura y Pesca; Autoridad Portuaria y municipios	L

Fuente: Plan de Ordenación del Territorio del Ámbito de Doñana (Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía, 2003)
Tabla 3. Distribución de inversiones por subprogramas

Programas	Subprogramas	Millones de euros
Articulación territorial	Red viaria	67,12
	Transporte público	2,76
	Sistemas de abastecimiento de agua	35,76
Adecuación del espacio turístico para una explotación sostenible	Ordenación de los núcleos turísticos	21,52
	Espacios recreativos	15,60
Protección y valorización de los recursos ambientales y territoriales	Protección de recursos	28,19
	Valorización del paisaje	15,57
	Forestación de cauces y arroyos	5,41
Planeamiento y estudios	Planeamiento urbanístico	0,69
	Estudios	1,65
Total		194,27

Fuente: Plan de Ordenación del Territorio del Ámbito de Doñana (Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía, 2003)

Las medidas de reconversión de los núcleos consolidados pretenden conseguir la creciente especialización de Matalascañas y Mazagón como centros turísticos con mejores condiciones urbanísticas, de equipamientos y servicios. Esto implica la realización de la reordenación urbana de Matalascañas (art. 58 de la normativa), dirigida a la mejora interna de sus infraestructuras y equipamientos y a ordenar la zona de contacto del núcleo con el Parque Nacional de Doñana, la playa y el Parque Dunar. A esta medida se une la puesta en marcha de acciones emblemáticas para la mejora del espacio público que propicien un cambio en la imagen urbana de Matalascañas, además de la decidida renuncia al futuro crecimiento del núcleo.

Con respecto a Mazagón, se propone la realización de una ordenación conjunta por parte de los municipios a los que pertenece (Palos de la Frontera y Moguer), de modo que se garantice la homogeneidad del tratamiento urbanístico del núcleo. Dicho plan debe comprender la reforma interior de Mazagón, la reserva

de suelos para la localización de equipamientos que atiendan a las necesidades de la población estacional, la ordenación del crecimiento del núcleo al este del Parador (zona para la que se fija una edificabilidad bruta máxima de $0,15 \text{ m}^2/\text{m}^2$)⁸ y la clasificación como suelo no urbanizable de especial protección de los terrenos forestales situados al norte de la carretera A-494 (art. 56).

También el núcleo de El Rocío es objeto de una propuesta de ordenación, en este caso a concretar mediante la realización de una delimitación que ponga fin al proceso de crecimiento sin control, la mejora de la articulación entre el núcleo urbano y los espacios colindantes de valor natural, la ordenación de los accesos, aparcamientos, áreas recreativas y equipamientos, o la cualificación de la imagen urbana mediante actuaciones emblemáticas en espacios públicos y el tratamiento de fachadas (art. 57).

El segundo grupo importante de medidas, dirigidas a mejorar el uso turístico del territorio en el entorno de Doñana, se decanta por el aprovechamiento turístico de los atractivos naturales y los valores del medio rural del interior de la comarca. En esta línea se insertan las determinaciones referidas a la rehabilitación y la potenciación turística de los antiguos poblados forestales actualmente abandonados, las cuales contemplan la realización de delimitaciones de suelo urbano para dichos núcleos con el objetivo de definir claramente sus límites máximos de crecimiento, además de fijar topes a su capacidad de alojamiento e imponer condicionamientos desde el punto de vista constructivo (art. 60)⁹.

⁸ Precisamente esta propuesta, a pesar de las bajas densidades fijadas, ha sido la más protestada por las organizaciones ecologistas que participaron en la fase de consulta pública del plan. Esto puede entenderse si se tiene en cuenta que estos colectivos nunca aceptaron la “herencia” dejada por la desestimación del proyecto de Costa Doñana (decisión que implicaba, en la práctica, su relocalización en terrenos de Mazagón, gracias a una permuta de suelos).

⁹ Concretamente, se establece una capacidad máxima conjunta de 600 plazas de alojamiento turístico para los cuatro poblados (El Abalario, Bodegones, Cabezudos y La Mediana), con una concentración máxima de 200 plazas para cada uno de ellos, y siempre en establecimientos que no superen las dos plantas de altura. Además se exige que los poblados cuenten con sistemas de depuración de vertidos de bajo coste y que utilicen energías renovables, además de prohibirse el uso del aglomerado asfáltico en los viarios de acceso e interiores.

Acciones y normas de similar carácter se plantean en relación con el aprovechamiento turístico de las zonas agrícolas que circundan los espacios de valor ambiental, puesto que se permite en ellas el emplazamiento de alojamientos turísticos, siempre y cuando se trate de establecimientos hoteleros o asimilados que no superen las 200 plazas, que se encuentren perfectamente integrados en el paisaje en cuanto a forma y materiales, y que se sitúen a una distancia mínima de cinco kilómetros entre ellos. Cosa parecida ocurre con la normativa sobre campamentos turísticos en el medio rural, que posibilita la creación de nuevas instalaciones en las zonas interiores, pero de dimensión inferior a las 350 plazas y con una distancia mínima de tres kilómetros entre cada equipamiento; en cambio, un sentido bien diferente manifiestan las normas referidas a campamentos turísticos en la franja litoral, puesto que no se permite la creación de nuevas plazas de camping en el tramo costero comprendido entre Matalascañas y Mazagón, a la vez que se limita la capacidad de los campamentos existentes a 3.000 plazas por instalación y se determina una distancia mínima entre ellos de tres kilómetros (art. 67).

Además de las señaladas, existe otro destacable conjunto de determinaciones con importante incidencia sobre el futuro modelo de aprovechamiento turístico del territorio: desde las normas que clasifican las playas en diferentes categorías (art. 30 a 34)¹⁰, hasta las que prohíben la construcción de nuevos puertos deportivos (art. 79), pasando por las que tratan de potenciar los usos recreativos en espacios forestales (art. 35 y 36) o la puesta en marcha de una red de itinerarios paisajísticos (art. 115)¹¹.

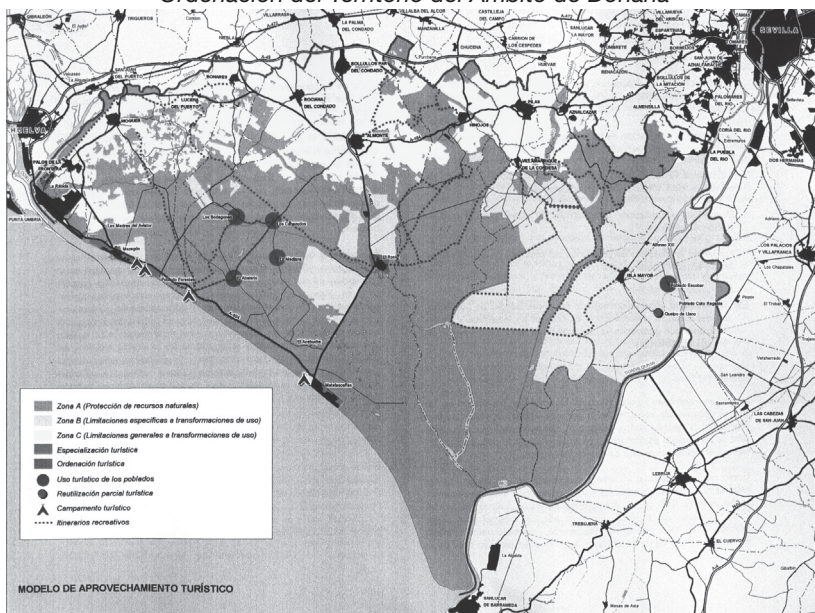
En definitiva, el *Plan de Ordenación del Territorio del Ámbito de Doñana* se caracteriza principalmente por concretar normativamente

¹⁰ En dichos artículos se distingue entre playas urbanas, playas de baja densidad de ocupación y playas libres, cada una de ellas con distintas exigencias y normas en cuanto a accesos, características de los aparcamientos, instalaciones o equipamientos.

¹¹ En el plan se establece que las carreteras paisajísticas han de reunir una serie de requisitos técnicos específicos, como la necesidad de que cuenten con una señalización y una imagen visual que hagan perceptible que se está en una zona de especial interés, la obligación de disponer de pasos para la fauna adaptados a vertebrados e invertebrados, o la condición de que ofrezcan zonas de aparcamiento adecuadas, puntos de información e interpretación, y miradores.

las estrategias y propuestas ya esbozadas en el dictamen de 1992, aunque sobre la base del reconocimiento de las notables transformaciones territoriales operadas en el entorno de Doñana en los últimos diez años. Las principales novedades que aporta el documento están en relación con la precisión de las medidas propuestas para facilitar el aprovechamiento turístico de los valores naturales y rurales del interior de la comarca (figura 3), puesto que se llegan a detallar cuestiones como el tipo de instalaciones permitidas, el número máximo de plazas de alojamiento ejecutables o la distancia mínima entre las actuaciones que se desarrollen.

Figura 3. Modelo de aprovechamiento turístico propuesto en el Plan de Ordenación del Territorio del Ámbito de Doñana



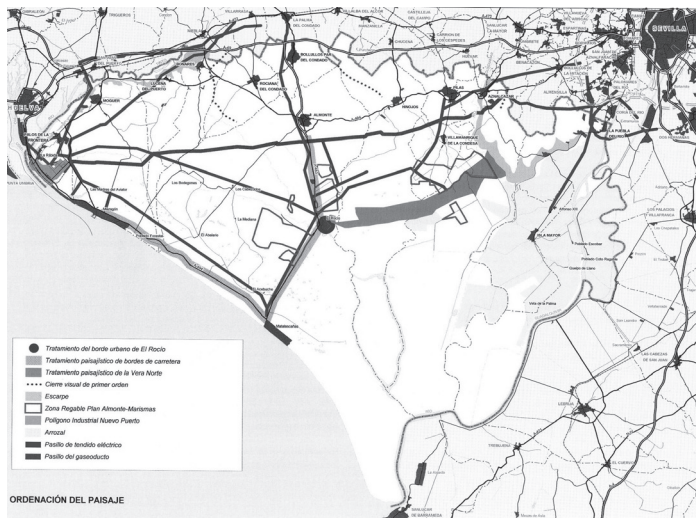
Fuente: Plan de Ordenación del Territorio del Ámbito de Doñana (Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía, 2006). http://www.juntadeandalucia.es/obraspublicasyvivienda/estaticas/sites/consejeria/areas/ordenacion/02_Planes_Subregionales/Planes_Subregionales_existentes/Amb_Donyana/01_Donana_MI.pdf

Del mismo modo, también son reseñables, por su novedad, el conjunto de normas relativas a la protección y gestión del paisaje (figura 4), aspecto éste no tratado con suficiente rigor y profundidad en instrumentos anteriores, y que en el plan subregional de ordenación del territorio se concretan en la protección paisajística

del entorno visual de las edificaciones singulares ubicadas en suelo no urbanizable, el tratamiento paisajístico de la carretera Almonte-Matalascañas mediante la reforestación con especies arbustivas, la integración paisajística de los núcleos urbanos con su entorno rural, o la protección paisajística de los escarpes y de los cierres visuales (art. 114-124).

No se observan novedades similares en lo que se refiere a las medidas y normas planteadas para la reordenación urbanística de los núcleos turísticos consolidados; así vuelven a proponerse medidas que ya aparecían en documentos anteriores, como la elaboración de planes de reforma interior para Matalascañas y Mazagón, o la delimitación del suelo urbano del asentamiento de El Rocío. Lo que sí hay que reconocer al documento es que pone fin definitivamente a la mayor parte de las expectativas de crecimiento residencial turístico que había sobre la zona, puesto que descarta la expansión de Matalascañas, limita el desarrollo de Mazagón al sector localizado entre el Parador Nacional y el núcleo, ordena y controla el crecimiento de El Rocío, afianza la estricta conservación del tramo costero entre Mazagón y Matalascañas e, incluso, prohíbe la construcción de nuevos puertos deportivos que pudieran servir de excusa a nuevas promociones inmobiliario turísticas.

Figura 4. Propuestas de ordenación del paisaje del Plan de Ordenación del Territorio del Ámbito de Doñana



Fuente: Plan de Ordenación del Territorio del Ámbito de Doñana (Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía, 2006). <http://www.>

3. Conclusiones

Como conclusiones de carácter general, tras la disección de las determinaciones sobre el espacio turístico contenidas en los dos planes subregionales de ordenación del territorio considerados en este trabajo, se pueden extraer las siguientes:

- En primer lugar que los planes de ordenación del territorio tienen la decidida voluntad de incidir sobre el modelo de desarrollo turístico del ámbito sobre el que actúan, lo cual se plasma principalmente en el reconocimiento y el tratamiento diferenciado del espacio turístico, distinguiéndolo claramente del suelo urbano residencial convencional. Este hecho se constata, de forma más concreta, en el establecimiento de normas, directrices y recomendaciones para dicho espacio que van desde la indicación de proporciones y ratios de oferta hotelera y residencial de nueva creación, o la imposición de límites concretos a la edificabilidad, hasta el fomento de la integración y/o la complementariedad turística entre el litoral y el interior, o la introducción de exigencias paisajísticas a los nuevos desarrollos turísticos.
- En segundo lugar se debe destacar la “debilidad” o “fragilidad” que manifiesta la *Ordenación del Territorio* frente a la “potencia de arrastre” del *Planeamiento Urbanístico*, que a menudo trata de imprimir su carácter al modelo de desarrollo turístico municipal por encima de las determinaciones de los planes de ordenación del territorio, a pesar de que aquél esté vinculado legalmente a estos últimos.

Esto se concreta, en la práctica, en las dificultades de tramitación y en la “rebaja” de contenidos normativos que en ocasiones afectan a los instrumentos de ordenación del territorio como consecuencia de la falta de acuerdo de la administración regional con los municipios afectados, lo cual da lugar a la dilación excesiva de los procesos de aprobación de los planes de ordenación del territorio y a que éstos lleguen “demasiado tarde” para abordar los conflictos

territoriales que pretendían resolver, como es el caso del Plan de Ordenación del Territorio del Litoral Occidental de Huelva. Frente a dicha situación, existen otros casos en los que se observa una apuesta relativamente clara y consensuada sobre la necesidad de un modelo de desarrollo turístico nítidamente distinto del inmobiliario-turístico tradicional, caso del Plan de Ordenación del Territorio del Ámbito de Doñana, lo cual se comprueba en el sentido de la ordenación y las determinaciones normativas referidas al espacio turístico.

4. Bibliografía

- BOUAZZA ARIÑO, O. (2006): *Ordenación del territorio y turismo: un modelo de desarrollo turístico sostenible desde la ordenación del territorio*. Editorial Atelier, Madrid.
- CONSEJERÍA DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES (1989): *Plan director territorial de coordinación de Doñana y su entorno*, Junta de Andalucía, Sevilla.
- CONSEJERÍA DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES (1997): *Reconocimiento territorial y definición de objetivos y criterios de planificación de la comarca del litoral occidental onubense*, Junta de Andalucía, Sevilla.
- CONSEJERÍA DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES (2000): *Plan de ordenación del territorio del litoral occidental de Huelva. Informe específico sobre turismo*, Junta de Andalucía, Sevilla. <http://www.juntadeandalucia.es/obraspublicasyvivienda/portal-web/web/areas/ordenacion/texto/5c4ba31e-2221-11df-8891-555105b916a8>
- CONSEJERÍA DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES (2003): *Plan de ordenación del territorio del ámbito de Doñana*, Junta de Andalucía, Sevilla. [http://www.juntadeandalucia.es/obraspublicasyvivienda/estaticas/sites/consejeria/areas/ordenacion/02_Planes_Subregionales/Planes_Subregionales_existentes/Amb_Donana/01_Donana MI.pdf](http://www.juntadeandalucia.es/obraspublicasyvivienda/estaticas/sites/consejeria/areas/ordenacion/02_Planes_Subregionales/Planes_Subregionales_existentes/Amb_Donana/01_Donana_MI.pdf)
- CONSEJERÍA DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES (2006): *Plan de ordenación del territorio del litoral occidental de Huelva*, Junta de Andalucía, Sevilla.
- EXCELTUR (2005): *Estudio de los impactos socioeconómicos, ambientales y sobre el empleo del actual modelo de desarrollo turístico español del litoral mediterráneo, Baleares y Canarias*, Área de Estudios e Investigaciones de Exceltur en

- colaboración con Deloitte, Madrid.
- FERIA TORIBIO, J. M. y otros (2005): “Los planes de ordenación del territorio como instrumentos de cooperación”, en *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, nº 39, pp. 87-116.
- FERNÁNDEZ TABALES, A. (2004): “Turismo y Ordenación del Territorio”, en *Quaderns de Política Econòmica*, Revista Electrónica, Segunda Época, nº 7. Universidad de Valencia, pp. 35-47.
- GRANADOS CABEZAS, V. y ROMÁN DEL RÍO, C. (1993). “Desarrollo sostenible en Doñana”, en *Revista de Estudios Regionales* nº 37, Universidades de Andalucía, pgs. 167-204.
- JUNTA DE ANDALUCÍA (1992): *Dictamen sobre estrategias para el desarrollo socioeconómico sostenible del entorno de Doñana*, Comisión Internacional de Expertos sobre el Desarrollo del Entorno de Doñana, Presidencia de la Junta de Andalucía, Sevilla.
- PERELLI DEL AMO, O. (2002): “Ordenación territorial y turismo”, en *Un nuevo escenario para el turismo*, *Revista Economistas* nº 92, Colegio de Economistas de Madrid, pgs. 55-66.
- PRATS PALAZUELO, F. (2005): “Notas de trajo en torno al litoral, el turismo y la oferta de alojamiento reglado y no reglado en Andalucía”, en *Boletín ciudades para un futuro más sostenible* nº 29, revista electrónica: <http://habitat.aq.upm.es/boletin/n29>, ETSA Universidad Politécnica de Madrid y Ministerio de la Vivienda.
- REQUEJO LIBERAL, J. (2002): “La segunda residencia lanza una OPA sobre el litoral andaluz: una grave amenaza sobre el modelo de ordenación territorial para el litoral”, en *Ordenación del territorio, política regional, medio ambiente y urbanismo*, III Congreso Internacional de Ordenación del Territorio, Asociación Interprofesional de Ordenación del Territorio, FUNDICOT, Madrid, pgs. 527-532.
- SANTOS PAVÓN, E. (2008): *El desarrollo turístico del litoral de Huelva: factores, procesos y conflictos territoriales en un espacio turístico emergente*, Consejería de Turismo, Comercio y Deporte de la Junta de Andalucía, Serie Tesis Doctorales nº 10, Sevilla.
- SOLA TEYSSIERE, J. (2005): *Ordenación territorial y urbanística de las zonas turísticas*. Instituto Andaluz de Administración Pública, Junta de Andalucía, Sevilla.



9. La crisis del modelo urbanístico español. Especial referencia a Andalucía.

José Zamorano Wisnes

Gerencia Municipal de Urbanismo. Ayuntamiento de Huelva
jzw@gmu-huelva.es

1. Introducción

Como se apunta en el título, en este trabajo se parte de una posición que probablemente no sea compartida por todos, pero sobre la que existe una amplia bibliografía¹, que no es otra que el urbanismo español atraviesa una importante *crisis* que provoca la insatisfacción de los operadores que, con una u otra finalidad, se acercan al mismo. La crisis es causa de la lejanía y, aún desconfianza con la que los ciudadanos reciben sus propuestas, y, lo que es más grave, está siendo, y ha sido, el caldo de cultivo idóneo para que especuladores, políticos y funcionarios mal intencionados se enriquezcan a costa del patrimonio de las ciudades y de los pueblos.

Y, a pesar de todo lo anterior, el *urbanismo* es una *función pública básica* para conseguir un desarrollo adecuado y sostenible de nuestras ciudades, como se afirma en la *Carta Europea del Suelo* de 1972, “*el suelo es uno de los bienes más preciosos de la humanidad en tanto que soporte de todas sus actividades, así como el medio natural que permite la vida. Sin embargo, se trata de un bien escaso y fácilmente destruible, por ello, su ordenación se convierte en una actividad de carácter estratégico de suma importancia para el desarrollo de las regiones de Europa, e incluso, para la propia existencia humana*”. Por ello la planificación del uso del suelo, el urbanismo, es una función exclusiva de los poderes públicos, a la que debemos incorporar con mayor intensidad al colectivo ciudadano para conseguir una nueva gobernanza del territorio.

Todo lo cual requiere que analicemos y diagnostiquemos adecuadamente el problema. Con un diagnóstico adecuado es posible que erremos en las soluciones del problema, pero sin él, o con uno erróneo, es seguro que no acertemos con la terapia idónea. Por ello en este trabajo nos hemos propuesto, fundamentalmente, apuntar algunas de las causas, probablemente las más evidentes, por las que el urbanismo español no da respuesta o da una respuesta insatisfactoria o incompleta a los objetivos que se le formulan desde el ordenamiento jurídico y desde la sociedad.

¹ Por citar sólo alguno de los autores más relevantes que participan de la opinión sostenida por el autor es de destacarse a García Bellido García Diego (1998), Martín Mateo (2009) y Tejedor Bielsa (2010).

2. Los objetivos del urbanismo

Comencemos, pues, por identificar los objetivos del urbanismo español. Para ello es preciso hacer referencia al texto constitucional, hacia el que, con certeza, apunta el artículo 2 del TRLS²:

- “1. Las políticas públicas relativas a la regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo tiene como fin común la utilización de este recurso conforme al interés general y según el principio de desarrollo sostenible.*
- 2. En virtud del principio de desarrollo sostenible, las políticas a que se refiere el apartado anterior deben propiciar el uso racional de los recursos naturales armonizando los requerimientos de la economía, el empleo, la cohesión social, la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres, la seguridad y la salud de las personas y la protección del medio ambiente, contribuyendo a la prevención y reducción de la contaminación, y procurando en particular:*
 - a) La eficacia de las medidas de conservación y mejora de la naturaleza, la flora y la fauna y de protección de patrimonio cultural y del paisaje.”*

El mismo criterio adopta la LOUA³, cuya EM (apartado 2.2) cita expresamente los artículos 45, 46 y 47 y en cuyo artículo 3º se concreta como fin de la actividad urbanística *“conseguir un desarrollo sostenible y cohesionado de las ciudades y del territorio...”*

Con las anteriores premisas, parece conveniente que nos detengamos a estudiar con algún detalle los importantes principios sentados en los artículos 45, 46 y 47 de la Constitución. Y, fundamentalmente, por lo que ahora nos importa, los artículos 45 y 47, de los que se puede deducir un orden constitucional ambiental con una estructura interna claramente discernible, desplegándose unos objetivos básicos y unas orientaciones básicas para las políticas que tienen por objeto la ordenación y uso del territorio⁴.

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

³ Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía.

⁴ Parejo Alfonso (1998; 289).

Empecemos por anticipar, siguiendo a Parejo Alfonso (1998, 226-227), que la ubicación sistemática de dichos preceptos en el capítulo III del título I pone de manifiesto que sus mandatos determinan los fines de la acción del Estado y que se trata de principios de su ordenamiento jurídico que informan la actuación de todos los poderes públicos. En este sentido podemos encontrar una amplia jurisprudencia, fundamentalmente referida al artículo 45, entre la que pueden citarse las sentencias del TS de 26/12/1989 (Pte.: Excmo. Sr. Conde Martín de Hijas); 26/10/1995 (rec. 6990/1990); 25/06/2008 (rec. 905/2007); 29/10/2010 (rec. 591/2008) entre otras.

El estudio conjunto y sintético -pues se trata exclusivamente del necesario a los propósitos del presente trabajo- de los preceptos citados pone de manifiesto la existencia de una relación sistemática entre ellos, siendo el número 1 del artículo 45 el más general, por lo que todos los demás pueden considerarse especificaciones o concreciones de aquél.

El número 1º del artículo 45 establece un derecho – deber de todos al medio ambiente. El medio ambiente cualificado en este precepto es una noción amplia, abstracta e indeterminada, pues como afirma el TC, los recursos naturales son sólo los elementos del medio ambiente pero no este mismo⁵. Este medio ambiente está cualificado por la nota de la adecuación al desarrollo de la personalidad, lo que parece obligar a la interpretación en función de esta cualidad, conectando, de este modo, con el artículo 10.1 CE que hace del libre desarrollo de la personalidad uno de los fundamentos del orden jurídico y la paz social en que se fundamenta nuestra Constitución). Esta circunstancia unida a la abstracción con que se proclama el valor ambiental conduce a la amplitud del medio ambiente que resulta irreductible a toda acotación o sectorialización. La transversalidad es pues una de sus notas características⁶.

El número 2 del mismo artículo es una concreción del primero. En él se concreta uno de los elementos de ese medio ambiente configurado en sentido amplio: los recursos naturales. Esta

⁵ Sentencia 102/1995.

⁶ Ibídem, fundamento jurídico 3º.

categoría incluye a todos los recursos renovables o no, con la única limitación de la nota de la naturalidad. En segundo lugar, el precepto hace referencia al principio de utilización racional, desde la perspectiva de un determinado fin: la protección y mejora de la calidad de vida y la defensa y restauración del medio ambiente.

El valor organizador de la acción sobre los recursos naturales descansa a su vez sobre la noción de racionalidad. Debe entenderse que se trata de una racionalidad que tiene en cuenta la propia lógica y economía del mundo natural y que se expresa en la noción del carácter sostenible. En tal sentido la STC 102/1995⁷ afirma que “*Se trata en definitiva del “desarrollo sostenible”⁸, equilibrado y racional, que no olvida a las generaciones futuras....*”. Utilización racional que debe lograrse a través de una acción pública consistente en “velar”, con el fin de “proteger y mejorar el nivel de vida y defender y restaurar el medio ambiente”. Pues “no puede considerarse como objetivo primordial y excluyente la explotación al máximo de los recursos naturales, el aumento de la producción a toda costa, sino que se ha de armonizar la utilización racional de esos recursos con la protección de la naturaleza, todo ello para el mejor desarrollo de la persona y para asegurar una mejor calidad de vida”⁹.

Recapitulando lo dicho hasta ahora, la *Constitución Española* (CE) reconoce el derecho de todos al medio ambiente, concretando el número 2 del artículo 45 una manifestación de ese medio ambiente: los recursos naturales, entre los que podemos señalar, sin riesgo a equivocarnos: el suelo, el aire y el agua, respecto de los que se impone su utilización, si bien esa utilización debe ser racional, es decir que su consumo presente no pueda condicionar su existencia futura.

Una nueva concreción sobre el uso racional de los recursos naturales lo encontramos en el artículo 47. En efecto, en este precepto se prescribe la utilización sostenible del recurso suelo por

⁷ Fundamento jurídico 4º.

⁸ Al principio de desarrollo sostenible en el urbanismo se refiere al estudiar el artículo tercero de la LOUA; Menéndez Rexach (2003, 215-228).

⁹ STC 64/1982, fundamento jurídico segundo.

remisión a un uso: la vivienda, para la consecución de un hábitat¹⁰ digno para todos. Con ello queremos dejar sentado que el bien jurídicamente protegido por nuestra Constitución es la vivienda como bien de uso, no como bien de inversión, que ciertamente no es incompatible con ella pero no está protegido por ésta¹¹. Además, concreta el artículo comentado que corresponde a los poderes públicos velar porque dicha utilización del suelo se realice conforme al interés general, teniendo como objetivo instrumental el de impedir la especulación¹² y, propiciando la solidaridad que debe informar toda utilización de los recursos naturales, lo que cuenta en este artículo con una concreción más: la participación de todos en las plusvalías generadas por el urbanismo.

Es, por tanto, clara la relación existente entre el derecho a la vivienda y el derecho al medio ambiente, así como la prevalencia de la función pública ambiental, entendida, como aquélla que tiene por objeto la preservación, conservación y mejora de los sistemas naturales que hacen posible la vida, sobre la función pública urbanismo, entendida a su vez, como aquélla que tiene por objeto la regulación del uso del suelo.

En segundo lugar, se puede afirmar que ese derecho a la vivienda está íntimamente relacionado con la dignidad de la persona y el libre desarrollo de la personalidad. La posesión de la vivienda

¹⁰ Qué haya de entenderse por vivienda ha recibido la concreción de las recientes leyes de vivienda de las CCAA. Así el artículo 3 de la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda de Cataluña establece: vivienda es toda edificación fija destinada a que residan en ella personas físicas o utilizada con este fin, que cumple la función social de aportar a las personas que residen en ella el espacio, las instalaciones y los medios materiales necesarios para satisfacer sus necesidades personales ordinarias de habitación. A su vez el artículo 2.2 de la Ley 1/2010, de 8 de marzo, Reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía, establece que el derecho a una vivienda digna comporta “la satisfacción de las necesidades habitacionales de sus titulares y de quienes con ellos convivan, de forma que se posibilite una vida independiente y autónoma y se favorezca el ejercicio de los derechos fundamentales”.

¹¹ En igual sentido Vaquer Caballería (2007, 22).

¹² Una de las acepciones de especular, según el Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, 19ª edición, consiste en procurar provecho o ganancia fuera del tráfico mercantil. Lo que a mi juicio debe entenderse porque ese beneficio sea sensiblemente mayor de lo usual en el tráfico mercantil

permite al ciudadano el disfrute de derechos fundamentales de libertad, como la intimidad personal y familiar o la inviolabilidad del domicilio¹³. Se trata de condiciones mínimas para tener una vida con autonomía, con la dignidad inherente a la condición de ser humano.

Por último, la lectura del artículo 47 nos permite afirmar que la Constitución no se limita a consagrar el derecho a la vivienda, sino que además mandata a los poderes públicos para que utilicen el suelo como medio o instrumento básico para la consecución de ese derecho, pero que al hacerlo, al regular el uso del suelo, es decir al poner en marcha la actividad urbanística, lo hagan teniendo como único objetivo el interés general, de modo que, además, se impida la especulación.

3. Los logros del urbanismo.

Vaya por delante que no se pretende realizar una descalificación general del urbanismo de España. Estoy convencido que la planificación urbana ha tenido y tiene una influencia muy positiva en nuestras ciudades, dotándolas de infraestructuras, servicios y espacios libres que han permitido mejorar de forma notable la calidad de vida de los ciudadanos. Se trata, más bien, de resaltar cómo en la elaboración de ese *proyecto de ciudad*, en permanente renovación, hemos perdido de vista, las más de las veces, los presupuestos básicos que por imperativo constitucional deben regir la planificación urbana, buscando un sueño megalómano de crecimiento continuo, lo que ha supuesto un consumo de suelo no siempre justificado, que, además, no ha servido para hacer más asequible la vivienda, sino que, al contrario, los ciudadanos con menores recursos económicos han visto alejarse la posibilidad de acceso a un bien básico como la vivienda.

Por otro lado, parece necesario resaltar cómo esta tendencia hacia el consumo ilimitado de suelo refleja uno de los problemas estructurales más importantes de nuestro derecho urbanístico, siendo consustancial a nuestro modelo de planificación y gestión urbanístico.

¹³ El mismo criterio mantiene García Macho (2009, 86-87).

Que las ciudades de Andalucía, fundamentalmente las más dinámicas, es decir, las ciudades de más de cien mil habitantes y las del litoral, han experimentado un fuerte crecimiento en la superficie de suelo artificializado en los últimos diez años es un dato que no admite contestación, ni tampoco que ese crecimiento no está justificado con el crecimiento experimentado por la población residente en las mismas. Para contrastar estas afirmaciones baste la siguiente tabla¹⁴ en la que se reflejan las superficies de suelo artificial en el año 2000 y en el 2006, el porcentaje de variación entre estos años, así como la población censada en 2009 y la variación operada entre los años 2001 y 2009. Por razones de espacio, hemos recogido exclusivamente los datos referidos a las capitales de provincia, salvo Cádiz, que se trata de una “isla” cuyo término municipal se encuentra totalmente urbanizado por ello hemos optado por incluir Jerez en lugar de la capital al ser la ciudad de mayor tamaño de la provincia. Asimismo, hemos incluido en la tabla dos poblaciones que, de las consultas realizadas, comparten el discutible honor de ocupar las primeras posiciones en porcentaje de incremento de suelo artificializado.

¹⁴ Elaboración propia con los datos se han obtenido del Atlas Digital de las áreas urbanas de España del Ministerio de la Vivienda, que se puede consultar en la siguiente página web: <http://atlas.vivienda.es/carto.php?&lang=es&typ ind=C&nivgeos=prov&curIdDom=1&curCodeDom=vivpre&curCodeTheme=v ivprec&curCodeInd=pvivi001&curserie=2010-1T> Última consulta realizada el 2/11/2010.

<i>Tabla 1. Evolución de la superficie de suelo artificial y la población de algunas ciudades andaluzas</i>					
Población	Superficie Suelo artificial en Has (2000)	Superficie suelo artificial en Has (2006)	Variación % 2006-2000	Población 2009	Variación % 2009 - 2000
Almería	1.801	2.283	26,8	188.810	-2,9
Córdoba	6.250	6.707	7,3	328.428	0,8
Granada	2.027	2.251	11,1	234.325	-0,3
Huelva	2.633	2.955	12,2	148.806	0,6
Jaén	980	1.161	18,4	116.557	0,4
Jerez	3.305	3.900	18,0	207.532	1,6
Málaga	6.253	6.837	9,3	568.305	1,0
Sevilla	7.216	7.453	3,3	703.206	0,3
Ayamonte	336	852	153,0	20.334	2,6
Vera	178	758	326,0	13.985	-0,9
ANDALUCÍA	145.748	168.922	15,9	8.302.923	1,5
<i>Fuente: Elaboración propia con los datos obtenidos del Atlas Digital de las áreas urbanas de España del Ministerio de la Vivienda</i>					

Los datos reflejados en la tabla son tan reveladores que pocos comentarios requieren. Como dice Cuyás¹⁵, el suelo ha sido víctima de un *consumo desenfrenado*, de modo que una de las características del urbanismo del siglo XX ha sido la demanda constante de suelo para urbanizar. Ciertamente podría buscarse algunas razones que justificasen, al menos parcialmente, la situación producida, tales como la emancipación de los jóvenes, que sin suponer un incremento de población ha supuesto la necesidad de nuevos hogares; la reducción del número de personas por hogar, lo que también supone un incremento de estos para alojar a las mismas personas; o, por fin, el incremento del número de residencias turísticas, en un país en el cual el turismo representa más del diez por ciento del PIB, y en Andalucía, según datos de 2007, representó el 12,5%¹⁶. Sea como fuere, y por referirnos sólo

¹⁵ Cuyás Palazón (2007; 230).

¹⁶ Exceltur (2009): Estudio de Impactur Andalucía 2007. Se puede consultar en la siguiente página web: <http://exceltur.org/excel01/contenido/porta/fi-les/IMPACTUR%20Andaluc%C3%ADa%202007%20Documento%20WEB1>.

al conjunto de Andalucía, un crecimiento en el consumo de suelo que representa más de diez veces el crecimiento de la población se puede calificar de muchas formas pero en ningún caso de racional o sostenible. Pero es que, además, por decirlo en términos coloquiales, llueve sobre mojado.

Otros indicadores ambientales como la *huella ecológica*¹⁷ vienen a corroborar las conclusiones anteriores, así como que no estamos ante un proceso reciente. La Junta de Andalucía a través de su Consejería de Medio Ambiente elaboró el estudio “La huella ecológica en Andalucía, una herramienta para la sostenibilidad”. Según el mismo, el valor de este indicador ambiental en el año 2001 en esta comunidad es de 4,6 has/habitante (la de España es de 4,8) y el territorio disponible es de 1,8 has/habitante (en España de 1,6). Con un incremento negativo entre 1996 y 2001 de un 11%, siendo los principales responsables del indicado incremento el consumo energético y la urbanización de suelo. De ello resulta, en primer lugar, que “para satisfacer de forma sostenible las demandas anuales del andaluz medio se requerirían más de dos Andalucías y media (una y media de ellas ha de estar vacía de andaluces). Si tenemos en cuenta el territorio productivo disponible por habitante en el mundo (unas 1,8 has) podemos comprobar que, si todos los habitantes del mundo consumieran como el andaluz medio, se necesitarían más de dos planetas y medio”¹⁸. Una segunda conclusión desde el punto de vista de la sostenibilidad, es que no sólo no estamos tomando medidas para corregir estos desequilibrios, sino que mantenemos un modelo que nos conduce al consumo de recursos renovables por encima de su tasa de renovación¹⁹.

pdf. Última visita realizada el 30/10/2010.

¹⁷ La huella ecológica es un indicador ambiental que mide el impacto de una población sobre su entorno, considerando tanto los recursos necesarios para mantener el nivel de consumo existente, como los residuos generados para el mantenimiento del modelo productivo y el consumo de la población. Por tanto, considera el área de territorio productivo necesario para producir los recursos utilizados y para asimilar los residuos producidos por una población definida con un nivel de vida específico, donde quiera que se encuentre esta área. Obviamente será sostenible aquella sociedad cuyo consumo territorial sea igual o inferior al territorio disponible por la misma.

¹⁸ La huella ecológica de Andalucía, una herramienta para la sostenibilidad (páginas 25 y 26).

¹⁹ A sensu contrario de lo que es el urbanismo sostenible según Folch, Ra-

Finalicemos este apartado con una segunda tabla²⁰ referida ésta a la promoción de viviendas en España entre los años 1996 y 2005.

<i>Tabla 2. Promoción de viviendas en España (1996-2005)</i>					
Años	Viviendas terminadas			Nº de hogares	Población
	Libres	Protegida	TOTAL		
1996	194.871	81.580	276.451	12.133.800	39.669.394
1997	224.332	75.263	299.595	12.195.600	39.852.651
1998	226.631	72.152	298.783	12.367.800	40.202.160
1999	296.250	60.531	356.781	12.859.300	40.499.791
2000	362.940	53.244	416.184	13.280.600	41.116.842
2001	452.252	53.019	505.271	14.187.169	41.837.894
2002	480.729	38.599	519.328	14.264.600	42.717.064
2003	462.730	45.538	508.268	14.687.800	43.197.684
2004	509.293	55.985	565.278	14.731.700	44.108.530
2005	528.754	61.877	590.631	15.264.600	44.708.964
Variac. (%)	178,9	-24,15	113,65	25,8	12,7
<i>Fuente: Elaboración propia con los datos obtenidos del Atlas Digital de las áreas urbanas de España del Ministerio de la Vivienda</i>					

Los datos de la misma nos permiten corroborar algunas de las afirmaciones realizadas. De esta manera el número de hogares ha crecido aproximadamente el doble que la población, lo que ha supuesto un incremento de la demanda de nuevas viviendas, así como que esta razón, por sí sola, no justifica, en absoluto, el crecimiento del número de viviendas terminadas en España entre 1996 y 2005, lo que podría ampliarse, desde luego, a 2006, y 2007. Un nuevo dato que corrobora la desmesura que ha supuesto en este país la construcción de viviendas es que en 2005 se construyeron más viviendas que en Francia, Alemania y Reino Unido juntos.

Pero lo más significativo es que el crecimiento de la vivienda libre ha ido aparejado con una reducción de la vivienda protegida que

món (2003, 95).

²⁰ La tabla procede de Vaquer Caballería (2007, 23).

en términos absolutos ha visto reducida su producción en veinte mil unidades en el periodo analizado. A su vez, se ha incrementado el precio de la vivienda libre, de manera que entre enero de 2001 y diciembre de 2009, se ha duplicado su precio, pasando de 934 €/m² a 1.947 €/m² (el precio más alto de este periodo no se corresponde con el de diciembre de 2009, sino que se alcanzó en diciembre de 2008 con un valor de 2.084 €/m²)²¹. Ello ha supuesto que las economías más débiles hayan visto frustradas sus posibilidades de acceder a una vivienda, por lo que a pesar del esfuerzo económico en la producción de viviendas, hemos llegado a la actual crisis del sector de la construcción residencial con una importante demanda insatisfecha, demanda que se concentra en el segmento de las familias más necesitadas, éstas, cuando han conseguido acceder a la vivienda, lo han hecho con un endeudamiento familiar difícil de soportar, y cuyas consecuencias en forma de créditos impagados, desahucios, etc., se están percibiendo años después.

Una última cifra, el crecimiento del IPC²² en el mismo periodo, es decir entre enero de 2001 y diciembre de 2009, que fue del 29%, pone de relieve otro dato que conviene retener: el precio de la vivienda subió tres veces más que el IPC, mucho más que la renta disponible de los hogares²³, de donde se desprende que tampoco, la especulación se ha evitado.

A modo de conclusión, con los datos expuestos se puede afirmar que el sellado o urbanización de suelo para la construcción de viviendas no es sostenible, por lo que incumple las previsiones del número 2 del artículo 45 de la Constitución Española (CE) y 196 del Estatuto de Autonomía de Andalucía (EAA), que no tiende a garantizar el derecho de todos a una vivienda, ni ha impedido

²¹ La información sobre el precio medio de la vivienda se ha obtenido de la página web de TINSA <http://www.tinsa.es/215-estadisticas-e-informes-mercado-inmobiliario.html>, visitada por última vez el 10/11/2010.

²² Los datos del IPC son del INE, consultados en la página web <http://www.ine.es/varipc/verVariaciones.do;jsessionid=2D982E7C7BD72012CEA042CD9408C3C6.varipc01?mesini=Enero&anyoini=2001&mesfin=Diciembre&anyofin=2009&tipoindice=General+Nacional&enviar=Calcular>. Última consulta el 10/11/2010.

²³ En el mismo sentido, Vaquer Caballería (2007, 22).

la especulación, lo que resulta evidente de la comparación del crecimiento de los precios del sector de la vivienda y el IPC general, con lo que se han incumplido, también, los mandatos del artículo 47 CE.

4. Algunas causas de los desequilibrios

En este epígrafe se va a intentar describir algunas de las causas que han provocado los desequilibrios descritos, aquéllas que, a mi juicio, tienen una mayor incidencia en los fenómenos señalados, sin pretensiones de exhaustividad. Éstas básicamente se pueden resumir en: las singulares características del modelo de planeamiento urbanístico y en especial de los planes generales; el excesivo protagonismo que tienen los propietarios del suelo en nuestro derecho urbanístico; el hecho de que el urbanismo español ha sido y es un modelo pensado para el ensanche de las ciudades, y, finalmente, como guinda o complemento de lo anterior, la planta municipal, o por ser más precisos, los desequilibrios de la planta municipal.

Es común entre nuestra doctrina afirmar que el urbanismo actual se inaugura con la *Ley del Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956* (LS56). García de Enterría (1981, 94) llega a afirmar que la Ley supone el auténtico “acta de nacimiento de un Derecho urbanístico español por fin maduro, orgánico y omnicomprensivo”. A su vez, Tomás Ramón Fernández²⁴ enfatiza que “a partir de ese momento (la aprobación de la ley), el urbanismo en todas sus facetas quedó afirmado como una función pública indeclinable y no como una simple derivación de un poder de disposición correlativo a la titularidad dominical de los terrenos”, opinión ésta no compartida por la totalidad de la doctrina y así Parada Vázquez (1999, 30-37) mantiene que esta Ley del 56 inaugura *la privatización del urbanismo* hasta entonces caracterizado por ser un urbanismo de obra pública. Sobre esta cuestión volveremos más adelante.

²⁴ Tomás Ramón Fernández (1998, 25). De la misma opinión participa Parejo Alfonso (1998, 361).

Sin embargo, es importante señalar en este momento dos cuestiones: a) que la Ley del 56 inaugura un nuevo modelo urbanístico que sigue estando presente en el derecho urbanístico vigente²⁵; y, b) que una de las novedades, de ese “nuevo” derecho urbanístico es el concepto de plan, todo el sistema instaurado por la Ley se articula en torno a los planes, piezas esenciales del mismo, según afirma Tomás Ramón Fernández²⁶, de modo que toda actuación urbanística precisa justificarse en un plan previo.

4.1. El modelo de planeamiento

El plan es concebido como el centro sobre el que giran los restantes elementos del sistema. Los planes son los instrumentos de ordenación integral del territorio y, más en concreto, los planes generales de ordenación urbana, cuyo ámbito territorial es el término municipal al cual deben ordenar de forma integral y cuyos objetivos²⁷ se pueden resumir en:

- La clasificación del suelo para el establecimiento del régimen jurídico de la propiedad de cada una de las clases de suelo.
- La definición de los elementos fundamentales de la estructura general adoptada por el mismo.
- El establecimiento del programa para su desarrollo y ejecución.

²⁵ En igual sentido Parejo Alfonso (1997, 25) mantiene que “desde la promulgación de la LS56, la evolución de nuestro ordenamiento urbanístico se ha caracterizado por reformas periódicas, parciales y dirigidas a la adaptación y perfeccionamiento del sistema fijado en dicho texto legal, es decir, sin cuestionar los fundamentos últimos y las líneas esenciales de éste”. La misma opinión puede verse en García Bellido (1998, 18), Menéndez Rexach (2001, 19) o Pardo Álvarez (2005, 271), quien afirma que las sucesivas reformas no han sido sino una evolución más o menos intensa de los pilares por ella introducidos con el fin de adaptarlos a las nuevas necesidades.

²⁶ Tomás Ramón Fernández (1998, 26). Esta novedad es igualmente afirmada por Parada Vázquez (1999, 30) o Menéndez Rexach (2001, 20).

²⁷ Pardo Álvarez (2005, 278-279) le añade dos objetivos: la fijación de medidas para la protección del medio ambiente, conservación de la naturaleza y defensa del paisaje, y del patrimonio urbano e histórico; y la indicación de las circunstancias en virtud de las cuales sea procedente la revisión del Plan. Sea como fuere, lo que interesa destacar en este momento es que este esquema se ha mantenido sin grandes diferencias desde el artículo 9 LS 56 hasta el artículos 8 a 10 de la LOUA.

De este modo, el plan se configura como una norma vinculante²⁸ para todos los ciudadanos y Administraciones públicas, prescriptivo en la medida en que la ordenación en él contenida se impone, incluso coactivamente y que declara y crea derechos urbanísticos vinculados a la propiedad del suelo²⁹. Para corroborar cuanto se ha afirmado es suficiente la cita del artículo 34 de la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA).

Uno de los problemas que plantea este sistema de planeamiento se encuentra en el desigual reparto utilidades que provoca entre los distintos propietarios, la asignación por el plan de usos e intensidades distintas, de modo que a unos propietarios se les asignan usos más rentables para el mercado inmobiliario, por ejemplo el uso residencial y a otros, se les asignan unos usos de menor valor (así el uso industrial), dándose la circunstancia de que a otros propietarios el plan no les asigna derechos urbanísticos, manteniéndolos en la situación de origen. La intensidad o cantidad de uso que puede realizar cada uno también es desigual así mientras que unos pueden realizar un edificio de tres plantas, otros podrán hacer uno de cinco plantas. Este desigual trato ha intentado superarse de modos diversos en los países de la Europa continental. García Bellido (1998, 28-29), a quien seguimos en este punto, clasifica estos sistemas en dos grandes modelos:

- *El modelo de eficacia*, por el cual cada uno se apropia de lo que le haya correspondido en el plan y se encarga de realizar las obras de urbanización y las cesiones públicas en su ámbito estricto o inmediato externo que le corresponda de acuerdo con el planeamiento sin compensarse o equipararse con los demás.

²⁸ Tradicionalmente se han distinguido dos modelos de planeamiento: el modelo continental europeo con planes norma vinculantes para todos, del cual como vemos nuestro país es tributario; y el modelo Anglosajón, característico de Gran Bretaña, USA y la península Escandinava, con planes locales no vinculantes para los particulares, orientadores o indicativos. Sobre los mismos puede verse García Bellido; 1998; páginas 20 a 29; Pardo Álvarez; 2005; páginas 392 a 419, si bien centrado en el modelo USA.

²⁹ Es el plan el que define el contenido normal de la propiedad del suelo, en tal sentido puede verse Menéndez Rexach; 2001; página 20. Tomás Ramón Fernández (1998, 117-123), mantiene que los derechos urbanísticos generados por el planeamiento se adicionan al contenido normal de la propiedad, siendo esta adición una donación modal, con lo que pretende justificar el hecho de esos derechos urbanísticos se otorguen a unos propietarios y no a otros.

- En este modelo incluye países como Alemania, Holanda o Suiza.
- *El modelo de equilibrio*, por el que más o menos se reparte equitativamente entre todos lo que la ley o el plan adjudica, para compensar a los unos con los beneficios de todos. En este modelo se pueden distinguir dos submodelos:
 - o *La igualdad a priori*, por el cual la ley o los planes establecen unas facultades mínimas subjetivas para todas las propiedades o conjuntos homogéneos de ellas, de manera que lo que el plan local autorice de más sobre ese techo mínimo debe ser pagado a la Administración. En este modelo se incluyen Francia, que establece una facultad edificatoria mínima legal (PLD), de 1 m²/m² en toda Francia y en París de 1,5 m²/m². Este PLD puede ser alterado en más o en menos por los planes. También se incluye en el modelo Italia, donde el aprovechamiento edificable que corresponde a la propiedad es igual a cero, por lo que toda la edificabilidad que asigne el plan tiene que ser adquirida onerosamente a la Administración.
 - o *El modelo Español*, designado por García Bellido como *igualdad a priori y reparto a posteriori*, en el que la igualación entre los distintos propietarios se pretende alcanzar a través de los llamados sistemas de equidistribución (artículos 58 a 65 de la LOUA), que se caracterizan por una dificultad técnica importante, pero sobre todo por cuanto: a) sólo intentan igualar a los propietarios del suelo urbanizable o urbano no consolidado, de manera que la Ley renuncia a la igualación tanto de los propietarios de suelo urbano consolidado, que se encuentran muy beneficiados respecto a los del suelo urbanizable, como de los del suelo rural que se encuentran en una situación de notable desventaja con relación al suelo urbanizable. b) La igualdad que consigue es más teórica que real, por cuanto las técnicas son complejas y permanentes, los coeficientes de uso, tipología –artículo 61 LOUA- se determinan por el Plan general, de modo que su adaptación a la realidad, siempre cambiante, exige la modificación del propio plan general. Es decir, sí el plan general tras un concienzudo estudio de mercado, establece que a un valor 1 del uso residencial, le corresponde un valor 0,4 de uso industrial, dichos valores permanecerán inalterados, salvo que se modifique el plan

general, aun cuando el uso residencial, como ha ocurrido en el periodo entre 1996 y 2006, incrementa su valor muy por encima del uso industrial, con lo que nada queda de la presunta igualdad. ¿Y qué decir de los propietarios del suelo rural cuyo derecho a edificar es igual a cero?

A modo de resumen, el modelo de planeamiento de España configura al plan, y más en concreto al *Plan General*, como un documento global que ordena todo el territorio municipal estableciendo el *modelo de crecimiento urbano*³⁰. Así empieza por decidir si la ciudad crecerá ocupando su entorno rural o no; asigna derechos edificatorios entre los distintos propietarios; establece mecanismos de equidistribución entre ellos; impone plazos para el desarrollo del propio planeamiento. Y, todo ello, en unos documentos muy estables por la dificultad que entraña su revisión, por lo que por término medio un Plan General suele tener un periodo de vigencia de entre 15 y 20 años, lo que plantea problemas de adaptación a los cambios económicos que se producen durante ese periodo. ¿No le estaremos pidiendo demasiado a nuestra capacidad de planificar, de prever el devenir futuro de nuestras ciudades? ¿No sería conveniente que circunscribiésemos estos documentos de planeamiento a la esencia, a lo estructural, a aquellas determinaciones que no deben estar sometidas a los vaivenes de la coyuntura económica, en definitiva al modelo de ciudad, a lo que en el léxico propio de los urbanistas hemos denominado la estructura orgánica del territorio?

4.2. El protagonismo de los propietarios del suelo.

En este apartado partimos de algunas premisas que conviene dejar sentadas de antemano. En primer lugar, el urbanismo es una función pública en base a la cual se atribuye, en exclusiva, a los poderes públicos la función de dirigir los procesos de creación o remodelación de la ciudad o, de forma más amplia, la determinación de los usos, de las utilidades del suelo. Por otro lado, entendemos que la obra urbanizadora, es decir la transformación del suelo rural

³⁰ Esta potestad omnímoda del planeamiento general se ha visto condicionado por el POTA y por los planes subregionales o POTs..

en urbano, es una obra pública³¹, cuya titularidad corresponde en primera persona a la Administración y sólo tras su contratación con agentes privados la responsabilidad de su ejecución puede transmitirse a éstos. En contraposición con lo afirmado, se parte de la situación de iure de que los propietarios del suelo han tenido un papel monopolístico en el proceso de transformación del suelo rustico en ciudad³². Ello ha supuesto, a su vez, la apropiación por los mismos de las plusvalías generadas por el proceso de crecimiento de nuestras urbes.

Esta disociación es como consecuencia de que los suelos necesarios para realizar la obra pública urbanizadora, consistente en la creación de las infraestructuras, tales como viales, espacios verdes, dotaciones educativas, sanitarias, redes de abastecimiento de agua, saneamiento, etc., son originaria y mayoritariamente de propiedad privada. Para salvar esta dicotomía, el Derecho históricamente ha articulado la institución de la expropiación³³, a través de la cual la Administración adquiere coactivamente, el suelo necesario para la realización de la obra pública, previo abono del llamado “justiprecio”, y así se actúa para la creación de las grandes infraestructuras, tales como carreteras, aeropuertos, redes ferroviarias, etc.. La *Ley de Expropiación Forzosa* (LEF) permite, además, la cofinanciación o financiación de la expropiación por empresarios privados³⁴. En este sentido puede citarse el artículo

³¹ Zamorano Wisnes (2007, 94-95). En este trabajo ya se afirmaba que la obra de urbanización es una obra pública y en consecuencia sometida a la legislación de contratos públicos. En el mismo sentido Tejedor Bielsa (2010, 97-98), mantiene que la calificación de obra pública de la obra de urbanización viene determinada por razón objetivo-funcional, ya que su objeto es la consecución de bienes públicos.

³² Lora Tamayo (2007, 25), afirma que “en el modelo urbanístico español existe de forma casi permanente una vinculación casi completa de la propiedad de la materia prima del proceso de producción y la producción misma del producto final”.

³³ La expropiación forzosa se aplicó en el urbanismo durante todo el siglo XIX y la primera mitad del siglo XX, buena prueba de ello es la Ley de Expropiación Forzosa y Reforma interior de poblaciones de 10 de enero de 1879.

³⁴ Formula que en los últimos años se ha visto reforzada en nuestro ordenamiento de contratos mediante la creación del contrato de concesión de obra pública por Ley 13/2003, de 23 de mayo, de Concesión de Obra Pública. De

2.2 LEF que instituye la figura del beneficiario de la expropiación, estableciéndose que podrá designarse beneficiario, entre otros, a los concesionarios de la obra pública.

Pues bien, la LS56 se aleja de los precedentes normativos citados y de la tradición jurídica europea, donde tales instituciones: expropiación y concesión, se utilizaron con cierta profusión. Así, en Francia, por ejemplo, los grandes bulevares del Barón Haussmann se realizaron articulando estos instrumentos jurídicos. La explicación más plausible de esta renuncia la encontremos en la exposición de motivos de la propia Ley:

“Si el ideal en la empresa urbanística pudiera ser que todo el suelo necesario para la expansión de las poblaciones fuera de propiedad pública, mediante justa adquisición, para ofrecerle, una vez urbanizado, a quienes desearan edificar, la solución, sin embargo, no es viable en España. Requeriría de fondos extraordinariamente cuantiosos, que no pueden ser desviados de otros objetivos nacionales, y causaría graves quebrantos a la propiedad y a la iniciativa privada.”

Ello obviamente y siguiendo la lógica de la ley supone, como afirma García Bellido (1998, 43), que *“donde no hay dinero ni financieros que se arriesguen hay que crear dinero seguro, sin riesgos, garantizado y donde no hay empresas industriales hay que inventarlas”*. Las empresas industriales que se inventan son, naturalmente, los propietarios del suelo, a quienes la Ley no sólo faculta sino que obliga a emprender la obra urbanizadora, estableciéndose como sanción por el incumplimiento de tal obligación: la *expropiación*. Ahora bien, ocurre que en la valoración de esa expropiación-sanción, se tiene en cuenta no sólo el valor del suelo rustico, sino que a ese valor se le agrega el de los aprovechamientos urbanísticos que el plan ha adicionado “artificialmente”, por lo que la Administración tendría que pagar el valor del suelo y el de los aprovechamientos creados por ella³⁵ y todo ello ante el

la LCOP ha pasado a la legislación general de contratos ex artículo 7 de la vigente Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público.

³⁵ Esta sobrevaloración de los bienes objeto de expropiación ha sido corregida, como más adelante se comentará, por el artículo 23 TRLS2008 (Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo).

incumplimiento del propietario de sus obligaciones legales³⁶. ¡Más que una sanción parece un premio!, lo que explica el escaso uso que la Administración local ha hecho de la llamada expropiación-sanción. Todo lo cual ha favorecido la retención de suelos³⁷ y la tendencia a incrementar los aprovechamientos urbanísticos a niveles que resultasen “razonables” para los propietarios del suelo, pues en caso contrario, el suelo no se transforma, sino que se retiene.

Más interesante a los propósitos de esta obra es el mecanismo de “*creación de dinero*”. Éste no es otro que la creación artificial de aprovechamientos virtuales, aprovechamiento medio le llama la Ley, que no son otra cosa sino valores futuros, que incrementan artificialmente el valor del suelo, que son, por otra parte, susceptibles de inscripción en el registro de la propiedad³⁸, de ser gravados, hipotecados³⁹ para obtener los recursos necesarios para la urbanización, y que se adicionan al suelo como contenidos artificiales que, como explica Tomás Ramón Fernández (1998, 117-118), no están en la naturaleza de las cosas y que dependen de una voluntad exterior ajena al propietario, la de la ley primero y la del planificador después.

El propietario del suelo que ha obtenido ese beneficio artificial estará obligado, como contraprestación, a urbanizar y ceder a la Administración los suelos necesarios para las infraestructuras y dotaciones, así como el diez por ciento del aprovechamiento lucrativo del sector, cargas que, naturalmente, son muy inferiores a los beneficios obtenidos, apropiándose, en consecuencia, el propietario del suelo rural de las plusvalías generadas por la acción urbanística de los poderes públicos.

³⁶ Véase en el mismo sentido Parada Vázquez (1999, 33) y Lora Tamayo (2007, 27).

³⁷ Esta circunstancia y la falta de una multiplicidad de la oferta hace que algún autor califique como pseudomercado el del suelo, véase en este sentido González-Berenguer (2001, 23).

³⁸ Véase en tal sentido el artículo 77 del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, por el que se aprueba el Reglamento para la ejecución de la Ley Hipotecaria.

³⁹ En tal sentido: el artículo 51.5 TRLS2008.

De cuanto llevamos dicho resulta claro que los aprovechamientos medios fijados para todo el suelo urbanizable y urbano no consolidado por la urbanización⁴⁰, “son un mecanismo pre-reparcelatorio que fija a priori y con plena certidumbre patrimonial el valor añadido a las propiedades por el Plan como garantía y seguridad jurídico hipotecaria” (García Bellido, 1998, 47). Se otorga así al propietario del terreno urbanizable, desde antes de empezar el proceso de urbanización, todo un plus valor futuro garantizado y cierto.

Ello, como no podía ser de otro modo, ha presionado a la Administración local para incrementar la superficie de suelo que se iba a clasificar por el plan general como urbanizable, así como para incrementar los aprovechamientos urbanísticos. Se ha presionado sobre la *clasificación del suelo* por cuanto que los propietarios que se veían fuera del “negocio inmobiliario”, actuando en defensa legítima de sus intereses han intentado influir en la Administración para que incluyera sus parcelas de suelo rural dentro del nuevo suelo a calificar por la revisión del PGOU o por las Normas subsidiarias⁴¹. Y para hacer más eficaz ésta presión, para conseguir participar en el negocio inmobiliario, se ofrecen mayores cesiones, mayor participación de la Administración local en las plusvalías, etc., sobre todo cuando estos suelos se encuentran en los límites del suelo a recalificar. Lo que se configura como un factor que favorece el incremento de la clasificación del suelo urbanizable por encima, como hemos visto, de las previsiones de crecimiento de las poblaciones. Y, de otro lado, ha producido un incremento del *aprovechamiento*. De modo que se ha inducido un costo social en forma de exceso de suelo urbanizable, posteriormente transformado, densidades, en ocasiones, artificiosamente altas, encarecimiento del precio del suelo y sus productos inmobiliarios, como también pusimos de relieve en el apartado segundo.

⁴⁰ La letra a) del artículo 60 LOUA impone al PGOU o POI la obligación de señalar el aprovechamiento medio de cada área de reparto, señalando, a su vez, la letra c) que si se definen más de un área de reparto en el SUble sectorizado u ordenado las diferencias del aprovechamiento medio no podrán ser superiores al diez por ciento.

⁴¹ En Andalucía, desde la entrada en vigor de la LOUA (2002), no es posible aprobar nuevas Normas Subsidiarias, pero siguen existiendo un buen número de municipios que ha optado por mantener las aprobadas con anterioridad a la Ley con sus pertinentes modificaciones.

En consecuencia, el papel monopolístico que la LS 56 asigna a los propietarios del suelo en la transformación del suelo rural produce la apropiación por éstos de las plusvalías generadas por la acción urbanística y el retranqueo de la Administración a la función planificadora. La urbanización pasa a ser un negocio privado reservado casi en exclusiva a los propietarios, para los que, en el supuesto de que no transformen el suelo, no se establece otra sanción, como vimos, que la expropiación, con el abono, eso sí, de un precio sobrevalorado con los aprovechamientos urbanísticos⁴². Todo ello, como vimos, ha favorecido la retención del suelo y la inactividad de la Administración local.

Ciertamente, en las leyes urbanísticas aprobadas por las CCAA en la última década del pasado siglo se comienza a marcar otra tendencia, todavía muy tenue, sobre todo en algunas como es Andalucía. En ella, se matiza la preferencia por la ejecución del planeamiento a través de los propietarios del suelo, en esta línea, el artículo 108 LOUA no establece preferencia por ningún sistema de ejecución, sino que la elección por uno u otro habrá de realizarse motivadamente en función “de la capacidad de gestión y de los medios económico-financieros con que efectivamente cuente la Administración y la iniciativa privada”. A pesar de lo cual, el sistema más común en los distintos planeamientos sigue siendo el de compensación, lo que se ve avalado por una jurisprudencia que ha venido manteniendo, es verdad que interpretando normas anteriores a la LOUA, el principio de subsidiariedad de los sistemas públicos o lo que es lo mismo, la aplicación preferente del sistema de ejecución privado: el de compensación⁴³.

⁴² El indicado sistema de valoración del suelo merece a Lora Tamayo (2002, 371-372) la siguiente opinión que compartimos “desde el momento en que el criterio de libre estimación no está sujeto a límites de equidad y justicia, se vertebra un sistema expropiatorio viciado y en el que el valor real que pretendidamente se obtiene es un valor anticipado, ficticio, de virtualidad futura, y por eso mismo la realidad pretendida se transforma en irrealidad especulativa favorecedora de los intereses económicos de los propietarios del suelo.” Es verdad, como hemos señalado, que este sistema de valoraciones se ha visto alterado por el TRLS2008.

⁴³ El legislador Andalúz adopta una posición de compromiso, en la que por un lado parece abrirse a otras formas de iniciativa, pero sin mucho convencimiento o con cierta cautela ante la presión de la propiedad agraria, así junto a preceptos como el transcrito podemos encontrar otros como el artículos 130 y

Otros modos de intervención, complementarios de los anteriores, de los propietarios en la función pública planificadora de la Administración se realiza a través de la elaboración y, en su caso, tramitación de los *planes parciales* y los *convenios urbanísticos de planeamiento*.

Empecemos por estos últimos. Los *convenios de planeamiento* son definidos por Sánchez Goyanes (2004, 699-704) como instrumentos de formalización de acuerdos entre la Administración y los particulares que sirven fundamentalmente para pactar nuevas ordenaciones y fijar términos y condiciones de la gestión del planeamiento. A su vez, el número 2 del artículo 30, de la LOUA se refiere a ellos del siguiente modo:

La Administración de la Junta de Andalucía y los Ayuntamientos, actuando en el ámbito de sus respectivas competencias y de forma conjunta o separada, podrán también suscribir con cualquier persona, públicas o privadas, sean o no propietarias de suelo, convenios urbanísticos relativos a la formación o innovación de un instrumento de planeamiento.

Es cierto que esta Ley limita los efectos de estos convenios al establecer que sólo vinculan a las partes para la “iniciativa y tramitación”, o lo que es lo mismo, los convenios no obligan a la Administración que los suscribe a aprobar el planeamiento en los términos establecidos en documento contractual, con lo que, en teoría, se mantiene impoluta la innegociable facultad de planeamiento. Con ello, la LOUA es receptora de una jurisprudencia constante en la que se reconoce al convenio efectos jurídicos así y cito textualmente la STS 30/10/1997: “El Ayuntamiento, por su parte, se compromete a realizar aquello que está en su mano realizar, a saber, estudiar la modificación, documentarla, proceder a su aprobación inicial, abrir un periodo de información pública, oír sugerencias, dar la aprobación provisional, y elevar

131 LOUA, en los que se establece que sí existe una iniciativa que represente al cincuenta por ciento de los propietarios del suelo del sector, por ella tendrá que optar obligatoriamente la Administración local para el desarrollo del suelo del ámbito correspondiente, aún cuando se haya convocado un concurso y esta iniciativa no sea la más adecuada al interés público (letras a y b del número 3 del artículo 131). Cuestión ésta que ya puse de manifiesto en tras la entrada en vigor de la ley (véase en este sentido Zamorano Wisnes, 2003, 131-133).

el proyecto al órgano competente para la aprobación definitiva”, efectos jurídicos que conllevan la devolución de las cantidades recibidas en el supuesto de que el planeamiento no llegue a aprobarse definitivamente, al reservarse a la Administración, lo que es irrenunciable, la potestad de planeamiento que sólo puede ejercitarse de acuerdo con el interés general.

Sea cual fuere la valoración que nos merezca esta práctica en nuestro derecho urbanístico, que ha merecido críticas muy duras, entre las que destaca la de Parada que mantiene que los convenios urbanísticos se encuentra muy próximos a la figura penal del cohecho o prevaricación, es evidente que condicionan de forma notable la potestad de planeamiento de la Administración local, que se verá tentada, y aún abocada si hacemos caso de la sentencia citada, a aprobar inicialmente, rechazar las alegaciones presentadas por los ciudadanos por razonables que estas puedan resultar y aprobar provisionalmente lo que contractualmente ha pactado, con el fin de evitar que se le pueda imputar un incumplimiento contractual y una posible condena a indemnizar tanto por los daños sufridos, como por el lucro dejado de percibir. Lo que en definitiva supone una intervención muy potente de los propietarios en la potestad de planeamiento⁴⁴.

Por último y no porque tenga menor importancia, otra forma de intervención de los propietarios en la ordenación del suelo se produce a través del llamado *Planeamiento de desarrollo*, es decir, de los *planes parciales, especiales y estudios de detalle*. En efecto, la legislación urbanística ha venido reconociendo a los propietarios la facultad de promover la ordenación del territorio elaborando el planeamiento de desarrollo, cuya tramitación y aprobación corresponde a Administración local. En tal sentido véase el artículo 31.3 LOUA, que por cierto, en su artículo 32.2 articula un curioso procedimiento para salvar la posible inactividad de la Administración, procedimiento que puede llevar a la aprobación definitiva del plan sin la intervención de ninguna Administración ¿no estábamos de acuerdo en que los planes son normas?⁴⁵. Dejando este tema a

⁴⁴ En el mismo sentido se manifiesta Tejedor Bielsa (2010, 105-107).

⁴⁵ El artículo 43 de la Ley 30/1992, de 26 de diciembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común,

un lado, debe resaltarse que ante un planeamiento formulado por quien sea propietario/os del suelo del sector, la Administración está obligada a pronunciarse expresamente: aprobando o rechazando.

Es obvio que quien redacta un documento de planeamiento ordenando un Sector del suelo urbanizable o urbano no ordenado, lo hace con la finalidad de que el mismo dé respuesta a sus objetivos, y estos objetivos por la simple lógica de los intereses, son distintos si se formulan desde la Administración al coincidir éstos con los intereses generales, que si se formulan por particulares, en cuyo caso éstos pretenderán satisfacer en primer lugar los intereses económicos de quien los formula, lo que obviamente no tiene por qué coincidir plenamente con los intereses colectivos. Así, no es anormal observar cómo, en alguno de estos planes, las dotaciones ocupan posiciones marginales en relación con los usos más lucrativos.

Es cierto que la ley no obliga a aprobar los planes formulados por particulares, lo que ocurre es que no es fácil, y menos con la cualificación técnica en materia de urbanismo de muchas de las personas que forman la Administración local, rechazar los planes formulados por motivos tan resbaladizos como el *interés general*.

A modo de resumen de cuanto llevamos dicho, la intervención de los propietarios del suelo en el urbanismo se centra fundamentalmente en la gestión o desarrollo de los nuevos suelos urbanizables o urbanos no urbanizados, donde desde la LS56 se les atribuye la referida gestión en régimen de monopolio, con la consiguiente apropiación de las plusvalías generadas por el urbanismo, lo que presiona para incrementar la cantidad de suelo urbanizable clasificado por los planes generales. Por otro lado, también es destacada la participación de los propietarios del suelo en la

regula los efectos del silencio administrativo para los procedimientos administrativos que tienen por objeto la emisión de un acto de aplicación de una norma y no, de la norma en sí misma. No existe en nuestro ordenamiento jurídico, fuera del ámbito del derecho urbanístico, una disposición que como la transcrita, permita aprobar un reglamento administrativo propuesto por ciudadanos por silencio administrativo, véase en este sentido el artículo 70 bis de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), añadido por Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local.

ordenación del mismo, a través, como vimos, de los convenios urbanísticos y del planeamiento de desarrollo.

4.3. Un modelo de crecimiento continuo de nuestras ciudades

Frente a la dicotomía del XIX donde lo que podríamos llamar derecho urbanístico desarrolla, por un lado, unas normas que se ocupan de los problemas de la transformación, saneamiento y reforma de las urbes existentes y, por otro, una legislación de ensanche, entendiendo por tal aquella que pretende resolver los problemas de falta de vivienda de la población, mediante la producción de nuevo suelo en los límites de la ciudad, la LS56 y las reformas posteriores unifican el tratamiento de ambos problemas, si bien se decantan claramente por el modelo de ensanche, de modo que la misma ha sido calificada como una ley de ensanche (Menéndez Rexach, 2001, 20). En este sentido en la Exposición de Motivos de la LOUA se afirma:

El urbanismo del siglo XXI tiene, pues, como principal reto atender a la conservación, rehabilitación y recualificación de la ciudad existente, frente a la imperiosa demanda de más suelo para urbanizar que ha sido su rasgo más característico a lo largo del siglo XX.

Esto ha significado que las soluciones aportadas por la ley para la financiación del urbanismo son soluciones pensadas, fundamentalmente, para los procesos de transformación del suelo rural y que posteriormente, a partir de la reforma de 1990⁴⁶, se han intentado exportar a las operaciones de reforma con desigual suerte. Por *mecanismo de financiación* entendemos, siguiendo a Lora Tamayo (2002, 430 y siguientes), que tanto la obtención de los *bienes públicos* necesarios para hacer ciudad: viales, dotaciones escolares, deportivas, sanitarias, etc., como la cesión de *aprovechamientos lucrativos* como mecanismo de participación de la comunidad en las plusvalías generadas por el urbanismo (10% del *aprovechamiento medio*). A nadie se le oculta, por otro

⁴⁶ Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo y el posterior Texto Refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio.

lado, que este último mecanismo de recuperación de plusvalías ha sido utilizado para compensar la siempre deficiente financiación de los ayuntamientos.

Con una cultura urbanística que durante al menos el último medio siglo ha tenido como objetivo prioritario la creación de “nueva ciudad”, no hay plan general que se precie, que no clasifique importantes cantidades de suelo como urbanizable. A ello se añade que el urbanismo ha servido para suplir los déficit de financiación de los entes locales, acrecentados por la necesidad de dar cobertura económica a la creciente demanda de servicios soportada por los Ayuntamientos. En consecuencia, estas necesidades públicas han coincidido con los intereses privados, que han presionado para incrementar la cantidad de suelo urbanizable, muy por encima de las necesidades de crecimiento de la población.

Finalmente, debe señalarse un último factor que también ha tenido su incidencia en el incremento en la cantidad de suelo urbanizable clasificado y es que en el ámbito local se siente como en ningún otro espacio de la Administración la *competencia entre administraciones municipales* por la captación para su territorio de unas inversiones escasas. Es decir, en la opción por realizar una importante inversión de carácter industrial o comercial en un municipio u otro cercano pesan, indudablemente, distintos factores. Uno de ellos, -de importancia no desdeñable- es la mayor o menor “facilidad” que la Administración muestre para la implantación de la plataforma comercial o de la industria. En este contexto, cada municipio aspira a crecer como el que más, resultando difícil, sobre la base de un territorio supramunicipal no ordenado, explicar las razones por las que un municipio habría de renunciar al crecimiento⁴⁷. Para su consecución, lo más adecuado, desde la técnica urbanística, será clasificar importantes bolsas de suelo como urbanizable y ser flexible con los usos a implantar en cada una, de modo que no se pierdan “oportunidades”, aun cuando ello redunde en un uso poco racional del territorio. Esa racionalidad es difícil de impulsar sólo desde el planeamiento local, siendo preciso, como demanda la Unión Europea⁴⁸, un ámbito de planeamiento más amplio.

⁴⁷ En el mismo sentido se manifiesta Tejedor Bielsa (2010, 121-122).

⁴⁸ En la Estrategia Territorial Europea se afirma que la limitación de la expan-

4.4. La intervención municipal en el planeamiento: autonomía, planta municipal y financiación.

No se trata en este artículo de analizar los problemas que plantea la autonomía municipal reconocida por el artículo 137 CE y 91 EAA⁴⁹, sino de resaltar que dicha autonomía supone, cuando menos, como afirma el Tribunal Constitucional en su sentencia 240/2006, que existan competencias municipales relevantes y reconocibles en la ordenación y en el planeamiento urbanístico. Lo que en Andalucía se concreta, de acuerdo con el artículo 92 del EAA, en el reconocimiento a los Ayuntamientos de competencias propias en materia de “ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística”. Dicha competencia ha sido desarrollada por la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, en cuyo artículo 9 se establece que la misma alcanza a la “*elaboración, tramitación y aprobación inicial y provisional de los instrumentos de planeamiento general y la elaboración, tramitación y aprobación definitiva del planeamiento de desarrollo, así como de las innovaciones de la ordenación urbanística que no afecte a la ordenación estructural*”.

Sentado lo anterior, conviene igualmente señalar que el *Planeamiento territorial*, es decir, los planes de ordenación del territorio de carácter supralocal, es un marco de referencia obligado para el *Planeamiento municipal* (artículo 3.2 y 8 LOUA), pues, como afirma Juristi (2009, 363), presuponen una voluntad de modelar el territorio de acuerdo con unas estrategias de conjunto. Por ello, afirma Menéndez Rexach (2006, 23), que es indudable que “*cumple una función de coordinación del planeamiento municipal, para el que no sólo constituye obligada referencia, sino que la ley impone que los planes municipales se adapten al planeamiento territorial en los plazos que se señalan por éstos últimos documentos e, incluso, se prevé la subrogación de la CA en la competencia municipal si se incumple la obligación de adaptar*”. En tal sentido pueden verse, en el derecho andaluz, los artículos 35.3.c) y 36.3 LOUA.

sión urbana sólo puede llevarse a cabo en un contexto regional (apartado 84).

⁴⁹ Sobre autonomía local y competencias urbanísticas pueden verse los trabajos de Barnes Vázquez (2002), Meilán Gil (2002) y Menéndez Rexach (2006), entre otros.

Con lo cual, el gobierno del territorio se articularía, idealmente, sobre la base de un planeamiento territorial que de forma global ordena un territorio comarcal y establece directrices en cuyo marco deben formularse los planes municipales⁵⁰. Este marco comarcal debe servir, entre otras cosas, para armonizar los desarrollos locales, favoreciendo un desarrollo cooperativo entre las distintas entidades locales. A su vez, éstas con una visión local, más operativa, formulan sus objetivos y ordenan el territorio de su municipio.

El problema del planteamiento que acabamos de hacer es que empieza a fallar por sus pilares, es decir, por la falta de planes territoriales y por la poca experiencia en España, en general, y en Andalucía, en especial, en la elaboración y aprobación de esta clase de planes, por lo que, en más ocasiones de las deseables, se produce un dirigismo ideológico, *“el territorio se considera una página en blanco sobre el cual se proyectan ideas e ideologías”* (Juristi, Joseba, 2009, 364), y lo que es peor, la descalificación del contrario.

Ello produce distintos efectos. Ante la falta e imprecisiones de los planes territoriales, al carecer por tanto de marcos de referencia, como decíamos al final del epígrafe anterior, de forma natural los municipios tenderán a competir por los mismos desarrollos, los objetivos de todas y cada una de las Administraciones de los distintos municipios será obtener, a través de sus planes municipales, más inversión, más empleo, en definitiva más riqueza para la localidad, en una escalada que afecta seriamente a la sostenibilidad territorial y ambiental. Ante la ideologización de los planes territoriales se produce su rechazo y el conflicto con el planeamiento municipal, para lo que éste cuenta con una práctica mucho más consolidada y un bagaje conceptual más depurado.

Una penúltima cuestión es la relativa a la *planta municipal*. Cuando planteamos la cuestión de la autonomía municipal, habitualmente lo hacemos de forma global, hablamos del municipio como si se tratase de un todo uniforme, lo cual dista mucho de la realidad. La planta municipal es absolutamente asimétrica en España,

⁵⁰ En igual sentido, Meilán Gil (2002, 52-53) y Menéndez Rexach (2006, 23-24).

donde nos encontramos municipios de millones de habitantes, como Madrid o Barcelona, y municipios que no llegan a los dos centenares de habitantes, o, por centrarnos en Andalucía, desde municipios como Sevilla o Málaga, cercanos al millón de habitantes, a municipios como Abia (Almería), con 1.504 habitantes; Alájar o el Almendro⁵¹ en la provincia de Huelva que no llegan a los novecientos habitantes. No obstante, tanto unos como otros tienen las mismas competencias urbanísticas para ordenar su territorio.

La situación descrita es, a mi juicio, absurda y, lo que es peor potencialmente favorece que la planificación urbanística se realice por los particulares interesados con una intervención de los Ayuntamientos más teórica que real. Un municipio de pequeño tamaño, como los citados, que carece de recursos financieros y técnicos para asumir la compleja función de ordenar su municipio, lo más habitual será que por personal técnico disponga sólo de un Secretario a tiempo parcial (pues éste prestará servicio para varios municipios). Con este profesional debe asumir una función tan compleja como la planificación urbana, ante lo cual dos son las situaciones que se dan en la práctica, a veces de modo excluyente, en otras ocasiones de forma simultánea. Una, las Diputaciones provinciales⁵² ponen a disposición de un conjunto de municipios unos equipos formados por técnicos que asesoran en estas funciones y que, a veces, pueden llegar a formular los planes. Dos, particulares interesados en el desarrollo de una parte del territorio municipal convencerán al Alcalde de la bondad de su proyecto, de los beneficios económicos que la implantación del mismo tendrá para el municipio, normalmente turístico ya sea de litoral o serrano, del número de empleos que generará, y, para conseguir todo esto pondrán a disposición del Ayuntamiento una pléyade de técnicos urbanista: arquitectos, abogados, etc., que sí es preciso modificarán el planeamiento general, redactarán el plan parcial, los instrumentos de gestión y los gestionará para su mayor beneficio, todo ello, lógicamente, poniendo por delante los intereses de quien les ha contratado, a los intereses generales, la sostenibilidad ambiental, territorial, etc. Lo que será más fácil sí además, como

⁵¹ Datos del INE referidos al 1 de enero de 2009.

⁵² Una variante es que la Consejería competente en materia de urbanismo conceda subvenciones para la elaboración del planeamiento general.

decíamos antes, no existe un plan territorial que encauce la función de planeamiento urbano, como ocurre habitualmente⁵³. Las consecuencias son las que hemos descrito en los primeros epígrafes de este trabajo.

El último factor que vamos a citar es la tan traída y nunca resuelta *insuficiencia financiera de nuestras corporaciones locales*. Es muy común lo de aceptar la existencia de un déficit de financiación de las corporaciones locales, lo que en definitiva supone la existencia de un desequilibrio entre sus ingresos, ya procedan de impuestos o tasas y precios públicos, o de las transferencias del Estado y CA, y los gastos asumidos por los Ayuntamientos⁵⁴.

En 2006 el desequilibrio financiero de las corporaciones locales alcanzaba, según el informe “Un modelo para los Ayuntamientos españoles”, los 27.500 millones de euros⁵⁵. En el informe señalado se afirma que los ingresos de los Ayuntamientos relacionados con el urbanismo se pueden cuantificar en más del 40%, y ello sin tener en cuenta las enajenaciones patrimoniales, ni los ingresos derivados de la cesión del diez por ciento de aprovechamiento urbanístico. Éstas últimas se han cifrado en el 54,4 % de las inversiones municipales. Y aún sin tener en cuenta las cifras anteriores, la importancia del urbanismo en la financiación de los Ayuntamientos se manifiesta de forma reveladora, si observamos que tres años después de desatarse la crisis económica en que nos encontramos inmersos, que ha resultado ser especialmente virulenta con el sector de la construcción inmobiliaria, son cada vez más los Ayuntamientos incapaces de abonar con regularidad la nómina de sus empleados (capítulo 1 de gastos).

⁵³ En Andalucía el planeamiento territorial se está desarrollando fundamentalmente en las aglomeraciones urbanas de las capitales de provincia y ciudades de más de cien mil habitantes y en los espacios litorales.

⁵⁴ Es cierto que los gastos municipales, como se dijo en otro lugar, se han visto incrementados como consecuencia de prestaciones que con carácter voluntario han sido asumidas por los Ayuntamientos, que, en consecuencia, no se encuentran en la relación del artículo 25.2 LBRL, y por lo tanto se podrían suprimir. Ahora bien, con ello no se solucionaría el problema de la financiación local, aun cuando, obviamente se vería atenuado.

⁵⁵ Informe del Círculo de Empresarios: un modelo para los Ayuntamientos Españoles; septiembre 2007.

Es claro, por tanto, la existencia de un concurso de intereses en la recalificación del suelo rural por un lado, los intereses de los propietarios del suelo que conseguirán, como consecuencia de ella, magros beneficios, por otro, los de los Ayuntamientos que, en el peor de los casos, lograrán equilibrar sus presupuestos con ingresos “atípicos”, que conseguirán inversiones económicas, generar empleo, en definitiva crear riqueza para la localidad. Y ¿cuál es la contrapartida? ¿Clasificar como urbanizable y urbanizar una parte del término municipal? A través de las páginas precedentes hemos intentado poner de manifiesto cómo se resuelve la incógnita planteada, aun cuando ello provoque graves desequilibrios ambientales y territoriales.

5. Algunas propuestas

Este trabajo estaría incompleto si tras describir algunos de los factores que están en la base del fracaso del urbanismo español para conseguir los objetivos que la sociedad le formula, no apuntásemos algunas propuestas. Con ello no pretendo dar recetas, de las que carezco, sino apuntar algunas vías sobre las que poder profundizar, y que, en el mejor de los supuestos, podrían servir para corregir alguno de los defectos destacados. Para ello parto, como es lógico, de los muchos estudios que ya existen sobre esta materia.

Con el objeto de mantener un criterio sistemático en la enumeración de las *propuestas* se seguirá el mismo orden que en la enumeración de los *problemas*, es decir, haremos en primer lugar algunos apuntes en relación con el planeamiento, para, a continuación, abordar la cuestión central de la participación de los propietarios del suelo en el urbanismo, seguidamente, hacer referencia a este modelo de crecimiento agotado, a mi juicio, y finalmente referirnos a la intervención de los entes locales.

5.1. Hacia un nuevo modelo de planeamiento urbanístico

Empezaré haciendo mía una afirmación del Informe sobre suelo y urbanismo⁵⁶ en España que dice que las leyes obligan “a

⁵⁶ Informe sobre suelo y urbanismo en España (1996, 29). Éste informe no

planeamientos excesivamente rígidos partiendo de una injustificada confianza en la capacidad de predecir el futuro urbano o en dirigirlo”. En esta misma línea, Juristi (2009, 371) mantiene que “los estudiosos de la planificación urbana ya detectan un abandono de los grandes discursos que defienden una visión comprensiva de la ciudad por parte de arquitectos y planificadores postmodernos, es decir, la renuncia a aplicar nuevos modelos utópicos sobre el conjunto de la ciudad”, así, se oirá hablar más de pequeñas operaciones parciales sobre el tejido urbano que de planificación urbana.

En esta línea y en un esfuerzo por “europeizar” el modelo de planeamiento imperante en España y, por supuesto, en la Comunidad Autónoma de Andalucía, se trataría de acercarnos a los modelos imperantes en otros países de nuestro entorno y de nuestra cultura jurídica. En este sentido, se plantea establecer dos niveles de planeamiento municipal: por un lado, lo que siguiendo la terminología anglosajona se podría denominar “*master plan*”, un plan que se limite a regular los elementos estructurantes de la ciudad, es decir la armadura, el orden esencial, “los invariantes”, con previsiones meramente indicativas para el resto del territorio⁵⁷. Éste planeamiento sería el equivalente a los actuales planes generales⁵⁸.

tuvo gran influencia entre los distintos operadores del urbanismo a pesar de la lucidez de sus propuestas.

⁵⁷ Font considera que las únicas normas vinculantes para el territorio no urbano deben ser las relativas a la que denomina “red ambiental”. A favor de esta misma línea, con un planeamiento flexible pero sin concretar su ámbito, puede verse López Ramón (1999, 534-535), con cita de una variada doctrina a nivel europeo.

⁵⁸ La propuesta del Informe sobre suelo y urbanismo se mueve también en esta línea, así en sus recomendaciones de avance normativo, se establece: “se considera esencial mantener la capacidad de las instituciones democráticas para planificar y programar el crecimiento de la ciudad, pero independizando el Plan General de ordenación urbanística, que pasaría a ser un marco estable y ampliamente consensuado de definición de los elementos esenciales que conforman la ciudad, del Programa Plurianual de Actuación que, en el marco del Plan, constituiría el instrumento de acción del gobierno municipal en materia de suelo; marco que se adaptaría a las coyunturas cambiantes de las demandas de suelo”.

En una línea similar a la apuntada, aunque con unos objetivos mucho más limitados, algunas leyes urbanísticas autonómicas, entre ellas la LOUA, han distinguido dos niveles dentro de los planes generales: la ordenación estructural y la ordenación pormenorizada (artículo 10 LOUA), si bien esta distinción, de acuerdo con los objetivos planteados por el legislador autonómico y recogidos en su Exposición de Motivos (EM), apartados II-6 y II-8, limita sus efectos a la asignación de nuevas competencias a los municipios andaluces⁵⁹ y a la agilización de los procesos de planificación, al eliminar la aprobación provisional en aquellos casos en que la aprobación definitiva corresponde a los Ayuntamientos (artículo 32.1.3ª LOUA), con lo que no se afecta al esquema básico, que se mantiene, de la ordenación urbanística heredada de la LS56. Así, se mantiene dentro de la ordenación estructural la clasificación del suelo y, el aprovechamiento medio del suelo urbanizable, con lo cual se está añadiendo a la propiedad fundiaria, desde el mismo momento de la aprobación del plan general, unos aprovechamientos urbanísticos de los que hasta entonces carecía el suelo.

El modelo propuesto es, como decía, el imperante en la mayoría de los países europeos: así, Alemania, Holanda, Francia e Inglaterra, también es el modelo imperante en USA⁶⁰, un plan que ordena la totalidad del territorio municipal pero con un carácter indicativo de la estructura general y usos globales no vinculantes a la propiedad ni creadores de derechos⁶¹. De hecho el modelo, en que se ordena la totalidad del territorio municipal con carácter vinculante con señalamiento de casi todos los parámetros de su desarrollo posterior y creador de derechos para los propietarios del suelo es una singularidad de nuestro ordenamiento jurídico.

Los planes generales municipales cuyos cometidos hemos descrito se verían complementados por lo que siguiendo, otra vez, la terminología anglosajona se puede denominar “*Acción Plan*” o planes operativos, que nosotros podríamos equiparar a

⁵⁹ A los municipios se les atribuye la competencia de la aprobación definitiva de las innovaciones de los planes generales cuando éstas no afecten a la ordenación estructural [artículo 31.1.B.a)].

⁶⁰ Sobre el modelo USA puede consultarse Pardo Álvarez (2005, 392-419).

⁶¹ Informe sobre urbanismo y suelo (37-40) y García Bellido (1998, 25-27).

los planes parciales de ordenación. Estos planes se formularían exclusivamente para actuaciones de transformación, tanto de suelo rural como de suelo urbano. Evidentemente, los planes parciales operativos estarán sometidos a las directrices de los planes generales municipales, que obligatoriamente deben cumplir. Estas operaciones, fundamentalmente las de transformación de suelos rurales, deberán estar justificadas en la necesidad de nuevos suelos como consecuencia de previsiones ciertas de crecimiento de la población y la carencia de los mismos dentro del suelo urbano, o bien, de crecimientos económicos en el marco del plan general municipal y, fundamentalmente, del plan territorial. Estos planes tendrían carácter vinculante⁶² y deberían acompañarse de compromisos de inversión, ya sea de la Administración municipal, ya sea de los particulares interesados.

La regulación de los planes parciales de ordenación, únicos con capacidad para ordenar la transformación de suelo rural en urbano, puede tener un contenido en parte, similar a los denostados *Programas de Actuación Urbanísticas* (PAUs) de la LS75⁶³ y su TRLS76⁶⁴, con alguna corrección. Así, la formulación y aprobación del planeamiento que sólo podrá producirse cuando las condiciones socioeconómicas lo demanden, se reserva en exclusiva a la Administración, en concreto a las corporaciones locales; en el proceso de planeamiento, al contrario de lo que ocurría en los PAUs (artículo 146.1 TRLS76)⁶⁵, participan los ciudadanos, pero ningún sujeto en virtud de un plus, por otro lado inexistente hasta ahora. En definitiva, lo que a mi juicio, debe rescatarse del TRLS76, como se detallará en el epígrafe siguiente, es el mecanismo de gestión del plan, en virtud del cual éste se gestiona por la Administración, de forma indirecta, a través de la figura del concesionario. Naturalmente, la selección del concesionario

⁶² En este punto, como se ha visto, nos separamos de los criterios del Informe sobre urbanismo, que postula un programa plurianual de actuación.

⁶³ Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley del Suelo.

⁶⁴ Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril.

⁶⁵ Según el indicado artículo los PAUs eran formulados por el adjudicatario del concurso, en este sentido puede verse VVAA (1977, 477-478).

requiere la convocatoria de un concurso que debería regirse por la legislación de contratos.

Este esquema se ultimaría con unas *Ordenanzas municipales de edificación y urbanización*, que completando la normativa estatal o autonómica establezcan normas de calidad de la edificación (alturas por zonas; altura entre plantas; patios de manzana; ventilación de las edificaciones; etc.) y de la urbanización (diseños tipo de urbanización; calidad de los materiales; instalaciones; calidad de los espacios libres, etc.), habiéndose de insistir en que las operaciones de transformación del suelo urbano deberán ordenarse, necesariamente, mediante la aprobación de planes parciales de ordenación.

Todo ello se completaría con la elaboración y aprobación de planes territoriales de carácter comarcal, subregionales les llama la LOTA⁶⁶, elaborados con la participación real, y no como ocurre en muchos planes territoriales, en los que la participación es como un mero formulismo, de los Ayuntamientos afectados con el fin de ordenar de forma global ese territorio y armonizar los desarrollos locales, favoreciendo un desarrollo cooperativo de los distintos municipios. La idea es conseguir un gran pacto intermunicipal en el que se sientan “cómodos” la totalidad de los municipios afectados o, cuando menos, una mayoría cualificada. Un incentivo en la búsqueda del acuerdo puede ser la imposibilidad de aprobar PPO sin la previa aprobación del plan subregional.

Finalmente, destacar que en este proceso de planeamiento es básico que los planes generales municipales sean documentos ampliamente consensuados por los distintos agentes económicos, sociales, administraciones y ciudadanos en general⁶⁷. A mi juicio, es incluso más importante el camino que la meta. Como afirma Martín Mateo (207, 248), “el territorio municipal es de los vecinos aunque sea administrado por los Ayuntamientos de turno, que los representan, no le heredan. Es lógico que se les consulte en asuntos claves que frecuentemente afectarán incluso a generaciones

⁶⁶ Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de Andalucía.

⁶⁷ En este sentido hay que destacar el Informe sobre suelo y urbanismo (1996, 195).

sucesivas”, por lo que se postula la convocatoria de un referéndum para la aprobación del plan, solución desde luego no descartable. En cualquier caso, en mi opinión, es más interesante abrir procesos de participación y debate amplios con la sociedad a través de sus agentes, para ello sería conveniente incorporar a los procesos de elaboración del plan las reglas de gobernanza⁶⁸, entendiendo por tal, “un sistema reglas formales e informales que establecen pautas de interacción entre los actores en los procesos de toma de decisión”⁶⁹.

5.2. Los propietarios del suelo

En relación con el papel de los propietarios en el proceso urbanístico, nos parece clave reconducirlo a lo que son, ni más ni menos que propietarios de un suelo necesario para el crecimiento de la ciudad, y sobre el que, en consecuencia, se van a ejecutar una serie de dotaciones e infraestructuras básicas, pero sin que esto les confiera, per se, derechos urbanísticos, y mucho menos el monopolio sobre la transformación del suelo.

La cuestión a dilucidar en primer lugar es ¿a quién corresponden las plusvalías generadas por la acción de los entes públicos? De nuevo la propuesta consiste en homologar nuestro derecho con el de los países de nuestro entorno. Sin embargo en este punto, al contrario de lo que ocurría en relación con el planeamiento, no existe uniformidad en el derecho comparado. Siguiendo a García Bellido describimos en el apartado 4.1, al que me remito, los distintos modelos a nivel europeo, por lo que baste con recordar en este momento que aquellos se conducían a dos: a) modelo de eficacia y, b) modelo de equilibrio.

Por su mayor proximidad con el modelo imperante en España, entiendo que se debería optar por el modelo de equilibrio y, dentro de él, por el de contenido nulo, lo que sería válido para las

⁶⁸ En igual sentido Castela Rodríguez (2010, 34-35).

⁶⁹ VVAA (2002, 7): Sobre gobernanza, además de la obra citada, puede consultarse Díez Jalón (2009) y Farinós Dasí (2005), entre otros.

actuaciones de transformación del suelo rural⁷⁰, en el suelo urbano (en la ciudad ya transformada) considero más equilibrado mantener lo reconocido por planes anteriores o, en caso contrario, un mínimo legal, al modo del PLD francés, de modo que, si una determinada finca tenía, por ejemplo, una edificabilidad de 2 m²/m² y el nuevo plan le asigna 6 m²/m², al propietario corresponderá 2 metros y para realizar los otros cuatro tendrá que adquirirlos al Ayuntamiento.

En cuanto al suelo rural, la opción realizada es coherente con la doctrina imperante en nuestro derecho. Baste recordar que nuestra leyes han reiterado desde la LS56 hasta el TRLS2008 que las alteraciones en el planeamiento no generan por sí mismas derecho a indemnización, lo que se ha justificado por la doctrina por cuanto que los aprovechamientos urbanísticos son un contenido artificial

⁷⁰ Jiménez de Cisneros (1993, 15), mantiene que forma parte del contenido esencial del derecho de propiedad una cierta capacidad edificatoria que, no concreta. En una línea parecida, si bien con distinto fundamento, se expresa Pardo Álvarez (2005, 354 y sig.). Esta autora partiendo del principio de “favor libertatis” y de “proporcionalidad” defiende la menor intervención posible de los poderes públicos en la determinación de usos y edificabilidades afirmando, “que se limite a marcar las prescripciones o determinaciones que sean suficientes y proporcionadas para garantizar aquellos fines (de interés general), evitando imponer a los propietarios de suelo y edificaciones más limitaciones, restricciones o deberes, en cuanto a uso o aprovechamiento...”. Si bien, podríamos estar de acuerdo con Pardo, en que los planes u ordenanzas no deberían imponer más limitaciones que las necesarias para la consecución de los fines de interés general, no podemos estarlo con la consecuencia que de ello pretende deducir, y que no es otra, sino el reconocimiento a favor de los propietarios del suelo de un cierto derecho a edificar, que tampoco concreta, pero que a su juicio, fundamentado en la LRSV de 1998, es anterior al plan. Y no puedo estar de acuerdo, por cuanto, dicho planteamiento desenfoca el problema objeto de estudio, no se trata, a mi entender, de decidir si el propietario del suelo rural tiene una cierta capacidad edificatoria, que tradicionalmente se le ha reconocido por las leyes urbanísticas, así el derecho a construir la casa-habitación o las instalaciones necesarias para realizar la actividad agrícola (artículo 52 LOUA). De lo que se trata, es de decidir si el propietario del suelo rural tiene derecho a que el mismo se transforme en urbano, y consecuentemente, se le asigne las edificabilidades propias de las ciudades, y es en ese proceso de transformación del suelo de rural a urbano, donde se niega la existencia de derecho edificatorio alguno por parte de los propietarios del suelo rural. Por otro lado, la propuesta que hacemos, pondría fin al debate sobre si la regulación a través de los planes urbanísticos del derecho de propiedad rebasa los límites constitucionales del principio de legalidad, pues sería la ley quien concretaría, tanto para el suelo urbano como rural, el derecho edificatorio de los propietarios del suelo, de forma que el objeto de los planes se reconducirían a su fundamento primario: la ordenación del territorio.

“que no está en la naturaleza de las cosas y que dependen de una voluntad exterior y ajena al propietario” (Fernández Tomás, R. (1998, 118).

Ésta es, por otro lado, la línea iniciada por el TRLS2008, que en su artículo 8, al establecer el contenido del derecho de la propiedad del suelo, ha variado de forma notable las facultades establecidas para los propietarios en las legislaciones anteriores (véase a modo de ejemplo el artículo 13 LRSV⁷¹), por cuanto la titularidad de la urbanización y la consecuente apropiación de los aprovechamientos urbanísticos derivados de ella no corresponde necesariamente a los propietarios del suelo, sino a quien realice las operaciones de transformación del suelo (artículo 16)⁷².

Apuntada una propuesta sobre la cuestión de la titularidad de los aprovechamientos generados por el planeamiento, se trata ahora de dar respuesta a la pregunta de ¿a quién corresponde la titularidad del proceso de transformación de la ciudad? Para ello partimos de la premisa, ya examinada en el epígrafe 4.2, de que la obra de urbanización es una obra pública⁷³ cuya titularidad corresponde a la Administración, en nuestro derecho a la Administración local, por ello es contrario a la legislación de contratos, desde luego europea, el mantenimiento del monopolio que sobre la misma han ostentado, hasta el momento, los propietarios del suelo⁷⁴.

⁷¹ Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen de suelo y valoraciones.

⁷² En el mismo sentido, VVAA (2007, 266-267).

⁷³ En relación con la calificación de la obra urbanizadora como obra pública, Lora Tamayo (2002, 520-521), afirma “que la obra urbanizadora históricamente ha sido una obra pública, aunque en la actualidad la inversión en la obra urbanizadora dentro de una determinada actuación urbanística no sea la mayor, pero, de hecho, lo que da sentido a los solares edificables son las vías públicas, son los bienes públicos creados los que soportan los servicios públicos que se generaran a posteriori.”

⁷⁴ En relación con esta cuestión existen, cuando menos, dos pronunciamientos del TJCE que, a nuestro juicio, ponen en crisis el indicado monopolio. Me refiero a las sentencias de 12 de julio de 2001, conocida como “caso Scala” y, la más reciente, de 25 de marzo de 2010. En esta última, el Tribunal partiendo de que el contrato de obras es un contrato oneroso, lo que significa que el poder adjudicador recibe una prestación a cambio de una contraprestación, lo que implica que si no hay intercambio y beneficio económico derivado del contrato, no hay onerosidad y, en consecuencia, no hay contrato. Esto, a su

De nuevo, en este punto se trata de profundizar en una línea inaugurada, como dijimos, en el TRLS76 si bien circunscrito en los artículos 146 y 147 a los PAUs, continuada, ya de forma generalizada para cualquier actuación en suelos de nueva creación, en la Comunidad Valenciana, por la Ley 6/1994, de 15 de noviembre, Reguladora de la Actividad Urbanística (LRAU) y posteriormente seguida por otras CCAA que han emulado en sus leyes urbanísticas este modelo, así Castilla-La Mancha y parcialmente Extremadura⁷⁵, y continuada, a su vez, por el TRLS2008 en cuya exposición de motivos se afirma que la urbanización es un servicio público, cuya gestión puede reservarse a la Administración o encomendarse a privados, y allí donde se encomienda a privados, ha de ser abierta a la competencia (EM punto IV).

No obstante, hemos de recordar que el Sistema de Agente Urbanizador o *modelo Valenciano* establecido por la LRAU ha sido objeto de fuertes críticas por parte de la UE a través del informe Fortune, por cuanto, entre otras razones, los procedimientos establecidos por la misma incumplen la normativa europea de contratos y la jurisprudencia del TJCE sentada, entre otras, en la sentencia de 12 de julio de 2001. En consecuencia, se trataría de recuperar cuanto de valor tiene la LRAU, que es bastante, y corregir los excesos, acudiendo para ello a la vía de normalizar el derecho urbanístico dentro del derecho administrativo, al que pertenece. De ese modo, y partiendo de que la actividad de urbanización es una obra pública, cuando su realización se ejecuta por empresas privadas, que es el supuesto más habitual, habrá de hacerse siguiendo los

vez, lleva al Tribunal a entender que ese “beneficio está claramente acreditado cuando se dispone que el poder adjudicador asumirá la propiedad de las obras objeto del contrato”. En consecuencia, considero, que en la obra de urbanización hay onerosidad para la Administración que recibe viales, espacios libres, etc. y onerosidad para los propietarios que reciben, como hemos intentado justificar, aprovechamientos urbanísticos en contraprestación por esa obra de urbanización y por la titularidad del suelo, por lo cual existe un contrato de obras que, debe someterse a la legislación de contratos. Una opinión distinta, en relación con las Juntas de Compensación, mantiene al comentar la indicada sentencia del TJCE, Bustillo Bolado (2010, 272-273).

⁷⁵ Zamorano Wisnes (2003, 106). Sobre la evolución histórica del urbanismo concertado véase también Lora Tamayo (2007, 39-51) o la misma autora (2002, 473-521).

procedimientos y garantías de la legislación de contratos⁷⁶, hoy la LCSP (Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público). No hay razón que justifique la exclusión del urbanismo de esta norma, y empeñarnos en ello conllevará la consiguiente condena del TJCE al Estado Español, como sin duda acontecerá en un futuro próximo. Una peculiaridad de estos contratos será que el pago podrá realizarse en metálico o mediante la compensación con la parte de la edificabilidad establecida por el plan y acordada durante el proceso de contratación (pliego de condiciones, de los que encontramos ejemplos en los artículos 146 y 147 TRLS76 y oferta de los licitadores), en este último supuesto (pago con edificabilidad) se trataría de una variante del contrato de concesión de obra pública⁷⁷.

Una cuestión esencial en este planteamiento será la afirmación de que las plusvalías generadas por el urbanismo corresponden a la sociedad quien las recibe a través de sus legítimos representantes, en este caso, los Ayuntamientos. En consecuencia, las edificabilidades previstas en los planes parciales, que hemos descrito en el epígrafe anterior, corresponden a la Administración Local, que puede utilizarlas para abonar el coste de la urbanización, pero se trata, exclusivamente, de una permuta equilibrada en la que el valor de los solares recibidos por el concesionario será equivalente al de la obra ejecutada, y en su caso, al valor del suelo en el supuesto de ser su propietario. Obviamente, ello debe conllevar una reducción del precio del suelo urbanizado, pues éste no puede ser un precio especulativo, sino un sumatorio del valor del suelo, más el valor de la urbanización, y los costes de gestión. Lo anterior, a su vez, debe redundar en la reducción del precio final de la vivienda.

⁷⁶ Pues como afirma Gómez Manresa (2009, 267) “la adjudicación de contratos por cuenta de las autoridades estatales, regionales o locales y otros organismos de derecho público está supeditada al acatamiento de los principios del Tratado de libre circulación de mercancías, libertad de establecimiento y de prestación de servicios, así como de los que derivan de dichas libertades, como son los de igualdad de trato, no discriminación, reconocimiento mutuo, proporcionalidad, transparencia y, en el supuesto de contratos que superan determinadas cantidades, el de competencia”.

⁷⁷ Zamorano Wisnes (2007, 92-98). En definitiva lo que se postula no significa mucho más que profundizar en la vía abierta por el artículo 211 RGU. Sobre este último tema puede verse Lora Tamayo (2002, 482-484).

Queda por resolver la cuestión nada baladí de la *titularidad del suelo*. Recordemos que los terrenos sobre los que se pretende realizar la obra de urbanización son, o pueden ser, de titularidad privada. De nuevo la propuesta es volver a la normalidad del Derecho Administrativo, como ocurre en las otras obras públicas. Los propietarios podrán, por supuesto, vender sus terrenos a la Administración o a las empresas privadas encargadas de la urbanización, llegar a acuerdos con la Administración o empresas encargadas de la urbanización para transformar el valor del suelo en edificabilidades a realizar en fincas ya urbanizadas o, por fin, si ninguna de estas opciones ha dado resultado, quedaría abierta la vía de la expropiación donde, como ya vimos, el adjudicatario de la obra pública puede ser beneficiario de la expropiación.

En cuanto al valor de la finca rústica expropiada, la cuestión ha sido resuelta satisfactoriamente para el suelo rural en el artículo 23 del TRLS2008, conforme al cual, “los terrenos se tasarán mediante la capitalización de la renta anual real o potencial de la explotación según su estado en el momento al que deba entenderse referida la valoración”. Para el suelo urbanizado la situación no es tan satisfactoria, a mi juicio, debería valorarse, exclusivamente, la edificación existente con anterioridad a la aprobación del nuevo plan y no la asignada por éste. La propuesta está en la línea de los PLD franceses, en el sentido de que al propietario se le valorarán los aprovechamientos incorporados a su dominio y no los asignados por el nuevo plan. Para entender mejor la propuesta volvamos al ejemplo que se puso unas líneas más arriba: el plan anterior asignaba a una determinada parcela del suelo urbano una edificabilidad, por ejemplo de $2 \text{ m}^2/\text{m}^2$, edificabilidad que conforme al plan fue ejecutada por su propietario, el nuevo plan incrementa las alturas de las edificaciones residenciales, asignando a la misma finca una edificabilidad de $6 \text{ m}^2/\text{m}^2$. Ésta nueva edificabilidad no pertenece al propietario, es una creación del plan, es algo que se adiciona artificialmente a la propiedad, y para adquirirla tiene que comprársela a la Administración que la ha creado por tanto, antes de su compra no es valorable en un procedimiento expropiatorio.

En definitiva, en nuestra propuesta los propietarios del suelo no adquieren los aprovechamientos o edificabilidades establecidos por el plan, no son titulares de plusvalía alguna, el valor de sus

terrenos será el que les corresponda como suelo rustico o por el valor de los edificios consolidados conforme al planeamiento en suelo urbano. La titularidad del proceso urbanizador corresponde a la Administración.

5.3. Un nuevo paradigma de crecimiento o de no crecimiento

De las distintas cuestiones planteadas en este trabajo, probablemente ésta sea la que mayor consenso provoca, es ya un lugar común afirmar que el modelo de crecimiento continuo de nuestras ciudades es insostenible, que en el futuro ha de apostarse por la rehabilitación y recuperación de las ciudad existente, así como que las nuevas viviendas, de ser precisas, deben producirse aprovechando los vacíos urbanos causados por el traslado de industrias a la periferia de nuestras ciudades o a la periferia de los países más desarrollados. En este sentido pueden destacarse las declaraciones de la EM apartado II del TRLS2008: "... parece asimismo claro que el urbanismo debe responder a los requerimientos de un desarrollo sostenible". En el mismo sentido el apartado II.3 de la EM de la LOUA.

El objetivo será, pues, planificar ciudades más sostenibles. La integración de la sostenibilidad en el planeamiento municipal se basa en el convencimiento teórico y práctico de la importancia y la responsabilidad de los sistemas urbanos en el consumo y uso de los recursos naturales⁷⁸. Con estos postulados se pueden destacar distintos documentos a nivel Europeo que han impulsado estas nuevas sensibilidades entre ellos, es preciso citar la Carta de Leipzig sobre ciudades europeas sostenibles; la Comunicación de la Comisión Europea al Parlamento COM 2005/718/final, sobre una estrategia temática para el medio ambiente urbano; y, por supuesto, la *Estrategia Territorial Europea* (ETE).

De dichos documentos podemos deducir una serie criterios de *sostenibilidad urbana* que por razones de espacio vamos a telegrafiar: 1) moderación en el consumo de suelo; 2) desarrollo del modelo de ciudad compacta o mediterránea, por haberse

⁷⁸ En este sentido puede verse, entre otros, Baño León (2001, 48), Parejo Navajas (2004, 367-378), Lora Tamayo (2006, 40-50), Cuyas Palazón (2007, 231-238) y Tejedor Bielsa (2010, 122).

demostrado más eficiente que el modelo de ciudad dispersa; 3) optar preferentemente por tipologías edificatorias de carácter colectivo, por tener un mejor comportamiento energético y ser más eficientes los procesos constructivos de ahorro de materiales ; 4) localización de los nuevos crecimientos de manera estratégica, asegurando la continuidad con la ciudad existente y la accesibilidad mediante transporte colectivo; 5) optar por una movilidad urbana sostenible, que reduzca la dependencia del automóvil invirtiendo el peso de éste en el reparto modal, incrementando los desplazamientos en transportes colectivos y en bicicleta; 6) aplicación de estrategias de ahorro de recursos; 7) crear nuevas centralidades, facilitando la accesibilidad de los servicios en recorridos de espacio/tiempo que permitan desplazarse andando o en bicicleta, recuperando la proximidad como valor urbano; 8) recuperar el espacio público como lugar de convivencia, para fomentar la cohesión e integración social.

5.4. La intervención municipal

En línea con lo planteado en su momento en relación con la autonomía y planta municipal, a mi juicio, la estrategia de “café para todos” tiene la ventaja del aparente trato igualatorio para todos los municipios sea cual fuere su tamaño, pero junto a esa ventaja, las desventajas pesan más, así la ineficiencia, la traslación de una función pública esencial, como el urbanismo, a manos privadas, etc.

En mi opinión, para corregir esta disfunción no hay que innovar fórmulas de dudosa legalidad, sino profundizar en formulas de probada eficacia y sin mácula de constitucionalidad que hace años que se aplican en nuestro ordenamiento jurídico, así el artículo 26 LRBRL (Ley 7/1985, de 2 de abril), al establecer los servicios de prestación obligatoria por los municipios distingue, como es sabido, entre municipios de hasta cinco mil habitantes, municipios de cinco mil a veinte mil habitantes, municipios de veinte a cincuenta mil habitantes. En esta misma línea, la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de modernización del gobierno local, establece un régimen orgánico diverso en función del tamaño del municipio, justificado en la EM en la que se afirma “...el modelo orgánico-funcional, lastrado por una percepción corporativista de

la política local, y el rígido uniformismo, contemplando a todos o a la mayor parte de los municipios, con independencia de su demografía y complejidad, como organizaciones merecedoras de un tratamiento jurídico uniforme”. Pues bien, se trataría de hacer con las competencias locales en materia de urbanismo algo parecido, de modo que la competencia de planeamiento sólo se pudiera ejercer por municipios con una población de, cuando menos, entre quince y veinticinco mil habitantes. Sin que ello suponga la pérdida de la competencia en materia de planeamiento por los municipios menores, que la podrían ejercer agrupados en mancomunidades⁷⁹, comarcas, etc., y en los supuestos de falta de agrupación voluntaria, la competencia se ejercería o bien por la CA o bien por las Diputaciones. En ambos casos habría que impulsar cauces de participación especialmente intensos de las entidades locales afectadas.

El problema de la financiación no tiene más solución que dotar a las corporaciones locales de recursos financieros suficientes para prestar los servicios asumidos por ellas, haciendo una valoración técnica del coste real de los mismos, al modo de la valoración de las transferencias entre el Estado y las CCAA. Y habría que impedir la asunción de nuevos servicios que no vayan acompañados de las correspondientes transferencias de fondos en este sentido, es apreciable el paso dado, aunque de forma muy incompleta y tardía, por los artículos 19 y 23 de la LAULA (Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía).

6. Bibliografía

BAÑO LEÓN, José M^a (2001): “La actividad urbanística en la financiación de las haciendas locales”, en Revista Valenciana de Economía y Hacienda, número 2.

BARNES VÁZQUEZ, Javier (2002): Distribución de competencias en

⁷⁹ El artículo 23.e) de la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural, con la finalidad de mantener el nivel de calidad de los servicios municipales de prestación obligatoria en el medio rural, apuesta por favorecer la prestación “coordinada” de servicios entre municipios cercanos. Opción, que se vio reforzada por la Ley Orgánica 16/2007, de 13 de diciembre, desarrollada por la OM de 10/11/2010, por la que ha venido a posibilitar la prestación mancomunada del servicio de policía local.

- materia de urbanismo; editorial Bosch.
- BUSTILLO BOLADO, Roberto O. (2010): "Un nuevo paso (no definitivo) en la determinación de qué relaciones jurídico-urbanísticas....", en Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación, número 21.
- CANO ORELLANA, Antonio (2009): "Territorio y sostenibilidad. Aproximación a la huella ecológica de Andalucía", en Revista de Estudios Regionales, número 84.
- CASTELAO RODRÍGUEZ, Julio (2010): "Urbanismo futuro. Territorios inteligentes", en Revista El Consultor, número 1.
- CUYÁS PALAZÓN, M^a Mercedes (2007): Urbanismo ambiental y evaluación estratégica; editorial Atelier.
- DÍEZ JALÓN, María Bueyo (2009): "La Gobernanza local: hacia la transparencia y participación ciudadana en el funcionamiento de las Administraciones Locales", en Revista General de Derecho Administrativo, número 21.
- ESTRATEGIA Territorial Europea (1999): Acuerdo de los Ministros responsables de ordenación del territorio en Potsdam, mayo de 1999.
- FARÍNOS DASÍ, Joaquín (2005): "Nuevas formas de gobernanza para el desarrollo sostenible del espacio relacional", en Revista Eria, número 67.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás Ramón (1998): Manual de Derecho Urbanístico; editorial El Consultor, 13^a edición.
- FOLCH, Ramón (2002): La aproximación sostenibilista en la obra colectiva El territorio como sistema. Concepto y Herramientas de ordenación; Diputación de Barcelona.
- FONT, Antonio (2002): "La renovación del planeamiento urbanístico", en Revista Ciudades número 7.
- GARCÍA ENTERRIA, Alfonso (1981): Lecciones de derecho urbanístico; 2^a edición; editorial Civitas.
- GARCÍA MACHO, Ricardo (2009): "Los derechos fundamentales sociales y el derecho a una vivienda como derechos funcionales de libertad", en Revista Catalana de Derecho Público; número 38.
- GARCÍA-BELLIDO, Javier (1998-1999): "La excepcional estructura del urbanismo español en el contexto europeo", en Revista Documentación Administrativa.
- GÓMEZ MANRESA, M^a Fuensanta (2009): "La transparencia en la planificación y gestión del suelo", en Revista Aragonesa de

- Administración Pública, número 35.
- GONZÁLEZ-BERENGUER, José Luis (2001): Reflexiones sobre el urbanismo; editorial El Consultor.
- JIMÉNEZ DE CISNEROS, Francisco J. (1994): Prologo a la primera edición de Sistema Urbanístico Español; editorial Paraninfo.
- JURISTI LINACERO, Josefa (2009): "La ordenación del territorio en el umbral del año 2010: promesas, retos y problemas", en Revista Lurralde, investigación y espacio, número 32.
- LÓPEZ RAMÓN, Fernando (1999): "Crisis y renovación del urbanismo español en la última década del siglo XX", en Revista Española de Derecho Administrativo.
- LORA-TAMAYO, Marta (2002): Urbanismo de obra pública y derecho a urbanizar; editorial Marcial Pons.
- (2006): Derecho Urbanístico y Medio Ambiente; editorial Dykinson
- (2007): Historia de la legislación urbanística; editorial IUSTEL
- MARTÍN MATEO, Ramón (2009): La gallina de los huevos de cemento; editorial Thomson-Civitas.
- MENÉNDEZ REXACH, Ángel (2001): La ordenación del territorio y la ordenación urbanística, en la obra colectiva Manual de urbanismo; editorial INAP.
- (2003): "Régimen Jurídico del suelo no urbanizable. Las Actuaciones de Interés Público", en la obra colectiva Derecho Urbanístico de Andalucía; editorial Marcial Pons.
- (2006): "Autonomía municipal urbanística: contenido y límites", en Revista Española de la Función Consultiva, número 5.
- MEILÁN GIL, José Luis (2002): "Autonomía local y planeamiento urbanístico", en Revista de Estudios de Administración Local.
- PARADA VÁZQUEZ, Ramón (1999): Derecho Urbanístico; editorial Marcial Pons.
- PARDÓ ÁLVAREZ, María (2005): La potestad de planeamiento urbanístico bajo el Estado social, autonómico y democrático de Derecho; editorial Marcial Pons.
- PAREJO ALFONSO, Luciano y otros (1998): Manual de Derecho Administrativo, volumen 2, quinta edición; editorial Ariel S.A.
- PAREJO ALFONSO, Luciano (1997): Reivindicación del urbanismo. Liberalización del suelo al servicio del interés general; editorial Instituto Pascual Mardoz.
- PAREJO NAVAJAS, Teresa (2004): La estrategia territorial europea; editorial Marcial Pons.

- SÁNCHEZ GOYANES, Enrique (2004): Los convenios urbanísticos, en la obra colectiva Derecho Urbanístico de Andalucía; editorial El Consultor.
- TEJEDOR BIELSA, Julio (2010): “Reflexiones sobre el estado de lo urbanístico. Entre la anomalía y la excepción”, en Revista de Administración Pública; número 181.
- VAQUER CABALLERÍA, Marcos (2007): Constitución, Ley del Suelo y Ordenamiento Territorial y Urbanístico, en la obra colectiva Comentarios a la Ley del Suelo; editorial IUSTEL.
- VVAA (1977): Ley del Suelo; editorial El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados.
- (1996): Informe sobre suelo y urbanismo en España; Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Medio Ambiente.
- (2002): La gobernanza para el desarrollo sostenible en Cataluña; Generalitat de Catalunya.
- (2007): Ley del Suelo. Comentario sistemático de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo; editorial El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados.
- ZAMORANO WISNES, José (2003): “El sistema de compensación en la nueva Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía”, en Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, número 206.
- (2007): “Los sistemas de ejecución públicos en la LOUA. Especial referencia al Agente Urbanizador”, en Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, número 233.



10. Urbanismo, Administración y Empresa

Eladio Serrano Orta

Arquitecto municipal. Ayuntamiento de Lepe
eserrano@ayto-lepe.es

1. Introducción

En esta aportación se considera oportuno efectuar una serie de consideraciones o reflexiones sobre la estrecha relación Administración y Empresa en los procesos urbanísticos, incidiendo en el necesario equilibrio entre lo público y lo privado.

En primer término, y a modo de consideración previa, es necesario remarcar la necesidad de abordar el tema desde una perspectiva urbanística, alejada de la visión meramente especulativa que, frecuente y desgraciadamente, se asocia a la actividad urbanística; por lo que ha de entenderse desde una óptica de marcado sentido social y finalista, lo que no significa altruista.

En este sentido, y en lo referente a la *vertiente “social”*, significar que la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA, 2002) incide en la función pública del urbanismo como instrumento para el desarrollo planificado y sostenible de la ciudad y la participación de la sociedad en la plusvalías generadas, validando la función social de la propiedad, reconocida ya desde la Ley del Suelo de 1956, y presente asimismo en legislaciones posteriores, tanto de 1976 como de 1992. En este punto, y a modo de breve reseña, destacar que la ley del 56 nacía con la intención de superar defectos derivados de procesos especulativos, mediante la ordenación encauzada y armónica, lo que ha de entenderse como claro precedente a lo que hoy denominamos “*desarrollo sostenible*”, utilizando una visión amplia del tiempo, huyendo de señuelos de proyectos a corto plazo, para centrarse en los proyectos que contribuyeran definitiva y extensamente a la consecución del bienestar, fin último de la ley, y que se expresa en términos de establecimiento del régimen jurídico del suelo encaminado a asegurar su utilización conforme a la función social que tiene la propiedad. Ello, bajo la premisa de mantener y amparar el legítimo interés particular de la propiedad privada. Esta línea social, como se ha referido, se mantiene en las legislaciones del suelo posteriores, en las exposiciones de motivos de las mismas, e incluso de manera expresa en el articulado de la Ley de 1992 (art. 5 “función social de la propiedad”).

En relación al *carácter “finalista”*, es preciso recordar y reiterar el objetivo de la actividad urbanística, que no es otro que mejorar

la calidad de vida de los ciudadanos (la mencionada consecución del bienestar en la ley del 56). Esta perspectiva debe presidir de manera permanente la ejecución del urbanismo como planificación y ordenación de las ciudades y sus entornos, haciendo partícipe de las plusvalías generadas a la sociedad, volviendo a incidir en la función social antes referida. La Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, en su artículo 3.1, establece como dichos fines específicos de la actividad urbanística:

- Conseguir desarrollo sostenible y cohesionado.
- Vincular los usos del suelo a la utilización racional y sostenible de los recursos naturales.
- Subordinar los usos del suelo y edificaciones al interés general.
- Delimitar el contenido del derecho de propiedad.
- Garantizar disponibilidad suelo para sistemas.
- Garantizar la justa equidistribución de beneficios y cargas.
- Asegurar y articular la participación ciudadana.

2. Administración pública y urbanismo

La irrupción de la Ley 7/2002 ha supuesto, entre otras consideraciones, afianzar los criterios establecidos desde la Ley del 56, poniendo el acento en la *función pública del urbanismo*, en la dirección y el control público de la actividad urbanística y en el desarrollo planificado y sostenible de nuestras ciudades. En esta línea, el papel que tiene, y debe tener, la Administración en el urbanismo resulta fundamental para abordar y garantizar los objetivos finalistas antes referidos, ya que la Administración no puede renunciar al papel de dirección y control, pero ello debe realizarse garantizando asimismo la participación ciudadana en el proceso, entendiendo dicha participación no sólo en la tramitación de los diferentes instrumentos de planeamiento, sino además en términos de iniciativa privada, cuyo fomento constituye un pilar fundamental en la legislación urbanística. La Ley mantiene pues el principio de la función pública, y establece mecanismos para fomentar la iniciativa privada en el desarrollo de la actividad urbanística.

En este sentido, la posterior Ley 2/2008 de Suelo (de ámbito estatal), en su Exposición de motivos, incide en la influencia de

la Constitución, donde, además del derecho a la propiedad, se especifica el derecho a la participación ciudadana en los asuntos públicos, ello al igual que la libre empresa y el derecho a un medio ambiente adecuado y a una vivienda digna. Derecho que el art. 47 de la Constitución vincula directamente con la regularización de los usos del suelo. La libre competencia no debe entenderse desde una perspectiva de liberalización indiscriminada del suelo, ya que han de ponderarse los valores ambientales, ajustando los crecimientos a las necesidades sociales y económicas de manera sostenible. En este punto, se estima oportuno volver a recordar lo recogido en la Ley del 56 sobre la necesidad de una visión amplia del urbanismo, huyendo de fenómenos especulativos y en aras de una ordenación armónica, encaminada a la consecución del bienestar.

La confluencia de estos derechos e intereses en el urbanismo resulta patente, por lo que su coexistencia pacífica y armónica resulta un objetivo de difícil consecución, pero ineludible.

3. Ámbitos competenciales de la administración

Se considera oportuno incidir en dos principios básicos o rectores reconocidos desde la propia Ley 7/2002:

- 1.- *El marco consagrado por la Constitución entre las diferentes administraciones con incidencia en el territorio*, lo que en el caso del urbanismo exige una clarificación de las distintas esferas local, autonómica y estatal, de manera que, en principio, corresponde al ámbito local una mayor competencia en la concreción de la ordenación y planificación urbanística, reservándose para la administración autonómica los mecanismos de control de legalidad y la preservación de intereses supramunicipales. Diferenciación ésta que, en ocasiones, conlleva ciertas disfunciones o concurrencias que pueden ser interpretadas como injerencias. En este sentido, reseñar la referencia que la propia LOUA establece, cuando, en relación con los diferentes ámbitos competenciales de las distintas administraciones, se manifiesta que en algunos casos se produce una tutela “de facto” de la Administración autonómica sobre la municipal, o bien una indeterminación de las competencias efectivas. Es preciso significar que, en relación con el planeamiento general,

la Administración Pública Municipal es y debe ser quien defina el diseño de la ciudad en términos de desarrollo y sostenibilidad, ello con independencia de los cauces de participación pública. Este papel es un deber indelegable, ya que se trata de definir el modelo de ciudad, presente y futura, no sólo de los crecimientos previstos, sino de la adecuación e intervención en la ciudad existente, y este papel le corresponde a la administración como legítimo representante de la ciudad.

- 2.- *La simplificación y agilización de los procesos de planificación y ejecución del planeamiento*, principio éste aludido en el punto 8 del apartado segundo de la Exposición de motivos de la ley 7/2002, cuya transcripción literal se estima de interés:

“La consideración de los distintos intereses públicos y privados que están en juego en el proceso de planificación y construcción de una ciudad conduce, inevitablemente, a establecer una serie de garantías en atención a los mismos, y ello en ocasiones se ha valorado negativamente por lo que pueda conllevar de ralentización de los sucesivos actos administrativos.

Uno de los objetivos perseguidos por esta Ley, sin menoscabo de los instrumentos que garanticen la salvaguarda de los legítimos intereses públicos y privados que operan en la construcción de la ciudad, ha sido, pues, introducir mecanismos e instrumentos para agilizar, simplificar y flexibilizar los procedimientos de elaboración tanto de los instrumentos de planificación como de los de gestión y ejecución del planeamiento. Ello se traduce, en unos casos, en el acortamiento de determinados plazos en la tramitación de documentos, en la concurrencia de los informes sectoriales en la misma fase de tramitación, o en la flexibilización y simplificación de los instrumentos de planeamiento. Otros mecanismos introducidos con la voluntad de alcanzar este objetivo han sido ya citados, como son las Comisiones Provinciales de Valoraciones, que se pretende que sean un instrumento profesional y ágil en la resolución de las valoraciones de las expropiaciones, o los propios convenios urbanísticos, como instrumentos de concertación de la actividad urbanística.

En especial, se ha flexibilizado y agilizado la ejecución del planeamiento a través de la regulación de los sistemas

de gestión contemplados en la misma, introduciéndose la reparcelación, que puede ser forzosa y económica, en todos los sistemas de ejecución, así como la figura del agente urbanizador.”

La agilización y simplificación de los procesos, se define pues en esta Ley, de manera expresa, como unos de los “objetivos” de la misma. En este sentido, es oportuno incidir en las siguientes apreciaciones:

- Ha de considerarse asimismo como principio, de manera conjunta con el de simplificación y agilización, el de *máxima proporcionalidad*, de manera que el instrumento de ordenación del territorio y/o urbanístico debe adecuarse a la escala del ámbito de afección, lo cual no siempre ocurre, produciéndose en ocasiones injerencias competenciales en el ámbito municipal, motivados por la interacción de objetivos de diferentes instrumentos.
- En relación a la vinculación de los ámbitos competenciales a los efectos de aprobación de instrumentos, la LOUA ha agilizado parcialmente dichos procesos, separando racionalmente las competencias de las diferentes administraciones, asignando a la autonómica local la aprobación definitiva de las innovaciones sin incidencia en la estructura general y orgánica, reservándose la administración autonómica la aprobación de aquellas que sí conllevan dicha incidencia. No obstante, cabe reseñar la atribución otorgada a la en relación a los Planes de Sectorización, cuestión ésta que presenta, al menos, ciertas dudas sobre su carácter “general”, ya que se trata de modificar la “categoría” del suelo urbanizable, pasando de no sectorizado a sectorizado u ordenado. Si bien es cierto que se han ido introduciendo cambios legislativos que flexibilizan y agilizan determinados procedimientos, incrementando el ámbito de competencia local, siguen manteniéndose *afecciones sectoriales* excesivamente diversificadas. Es preciso reseñar que el control y dirección de la administración ha de ejecutarse sin menoscabar la agilidad de los procedimientos y gestión. Este equilibrio sigue siendo una asignatura pendiente.
- Conviene asimismo diferenciar el papel de la Administración Autonómica, que podríamos denominar supramunicipal, tanto a nivel de redacción de instrumentos de planeamiento y

ordenación de dicho ámbito, como en su vertiente de control de la Administración Local en la tramitación del planeamiento, fundamentalmente en relación a los instrumentos generales.

- Incidir en la percepción disgregada que puede apreciarse en relación con el papel de la administración, ello por la afección de diferentes administraciones en el proceso urbanístico, lo que adquiere especial relevancia en la redacción de instrumentos, que pueden conllevar injerencias de ámbitos competenciales, POT/POTA que vinculan a los PGOU, consideración ésta que tiene argumentos evidentes, produciéndose ciertos desajustes y originando conflictos, en contradicción con lo recogido en la Ley 7/2002, donde desde su Exposición de motivos y Título Preliminar, se establece como criterios rectores la cooperación interadministrativa, el fomento a la iniciativa privada y la participación ciudadana.
- Resulta asimismo necesaria la adecuación de los procedimientos establecidos para la tramitación de los diferentes instrumentos de planeamiento, consideración que adquiere una especial relevancia en el planeamiento de desarrollo, donde la iniciativa privada suele erigirse protagonista. Ello sin perjuicio de reiterar el necesario control de los procedimientos por parte de la Administración, dicho control precisa de una mayor agilización, lo cual no debe entenderse a modo de renuncia del papel de la Administración, ya que agilización y eficacia no están enfrentadas con el rigor en el control, no se trata en consecuencia de una “elección”. En este sentido cabe replantear el trámite procedimental establecido para los diferentes pronunciamientos sectoriales, evitando duplicidad de los mismos o reiteraciones en relación con otros instrumentos de rango superior, considerando oportuno incidir en los siguientes aspectos:
 - Una excesiva disgregación de las competencias, sin perjuicio de los problemas derivados del “celo”, puede suponer una pérdida de la visión global e integral del urbanismo, e incluso de la ordenación territorial, cuestión ésta que se estima de enorme importancia.
 - Posible “unificación” de los diferentes pronunciamientos sectoriales, consideración ésta que adquiere una especial evidencia en los organismos pertenecientes a una misma Consejería.

- o Convendría en esta misma línea plantear la unificación de plazos destinados a los diferentes pronunciamientos sectoriales, máxime si éstos dependen de una misma administración.
- o Esta consideración resulta de especial “actualidad” en una etapa complicada, donde se están poniendo en marcha diferentes iniciativas tendentes a simplificar y agilizar procedimientos, suprimiendo las trabas y barreras administrativas injustificadas, cual es el caso de la Directiva Europea 2006/123/CE de 12 de diciembre de 2006, la aglutinación de competencias en consejerías, etc; lo cual exige un ejercicio de responsabilidad en términos de eficacia por parte de las administraciones, sin que ello suponga renunciar a su papel de control en beneficio del interés público, objetivo último. Cabría en esta línea la opción de aglutinar a nivel administrativo autonómico los procedimientos urbanísticos, garantizando de esta manera una visión integral y urbanística antes demandada, y posibilitando una agilización, sistematización y racionalización de los diferentes pronunciamientos sectoriales y procedimientos, de manera que la pluralidad de las administraciones con incidencia en la actividad urbanística no suponga una dispersión de los criterios y objetivos de la misma.

4. Iniciativa privada y urbanismo

Como se ha referido con anterioridad, el mantenimiento del principio de la función pública, ha de compatibilizarse con el establecimiento de mecanismos para fomentar la iniciativa privada en el desarrollo de la actividad urbanística, de manera que dichos mecanismos resulten eficaces para garantizar el ejercicio del derecho constitucionalmente reconocido.

La participación ciudadana tiene, pues, dos vertientes diferenciables:

- Por un lado la implicación en los trámites procedimentales de los instrumentos de planeamiento, en las fases de exposición pública de los mismos, fase en las que la Administración ha de establecer los cauces legalmente definidos, pero bajo una

perspectiva de agilidad y eficiencia, haciendo partícipe a los ciudadanos del planeamiento urbanístico, fomentando su conocimiento y una participación que podríamos denominar “cualificada”. Este apartado adquieren especial relevancia los en los instrumentos de ámbito municipal.

- El fomento de la participación entendida como iniciativa, en términos empresariales, reiterando en este punto que el fomento de esta iniciativa privada tiene como límite la preservación de la función social de la propiedad y la consecución de las finalidades de la actividad urbanística antes referidas. En este sentido, destacar lo recogido en la Ley 7/2002 en relación a las Formas de Gestión de la actividad de ejecución, en concreto a través de la Sección 3ª del Título IV (art. 90 y siguientes), que estable los siguientes sistemas de gestión pública:
 - o *Directa*; por sí o constituyendo Gerencias, incluyendo la creación de sociedades de capital íntegramente público, o bien suscribiendo convenios de colaboración con otras administraciones.
 - o *Indirecta*, mediante concesionario, beneficiario en la expropiación, previo Pliego Condiciones, o bien mediante sociedades de capital mixto y duración limitada. En este apartado surge la figura del agente urbanizador, figura reconocida en otras legislaciones autonómicas, y cuya finalidad es la dinamización de los procesos cuando se produzca incumplimiento de los deberes urbanísticos, ello vinculado a la presentación de un proyecto donde se concreta la actuación, con valoraciones y plazos de ejecución, teniendo en consecuencia un marcado carácter empresarial, significando no obstante que la regulación pormenorizada de esta figura queda vinculada en gran medida al desarrollo reglamentario de la Ley, pendiente de concretar.

Mención especial merece la figura del *Convenio Urbanístico de Gestión*, desarrollada en el artículo 95, muy potenciada desde la Ley 7/2002, que pretende poner límite a una utilización de esta figura extremadamente prolija e indiscriminada, de manera que, en los últimos tiempos de bonanza económica, se ha erigido de facto como sustituto del instrumento de planificación urbanística, encauzando propuestas de carácter puntual, lo que ha supuesto

un urbanismo “a la carta” y a remolque de unos determinados intereses que, normalmente, no se corresponden con el interés general.

En este sentido, la Ley 7/2002 intenta encauzar la utilización de esta figura, no como “instrumento de planeamiento”, sino de gestión, posibilitando la suscripción, tanto con personas físicas como jurídicas, sean o no propietarios, ello bajo los principios de transparencia y publicidad, estableciendo unas reglas al respecto; teniendo como finalidad el establecimiento de los términos de colaboración, así como la eficacia en el desarrollo de la gestión urbanística; no obstante reiterar que el objeto resulta muy genérico y amplio, ya que vincula cualquier objetivo de la reparcelación: justa equidistribución de beneficios y cargas, regulación de fincas, localización de aprovechamientos, adjudicación al municipio de la cesión, adjudicación fincas, etc., lo que supone un ámbito de intervención muy amplio por parte de la iniciativa privada en términos de colaboración con la administración, con las posibilidades que ello conlleva en aras a la agilización de la gestión y ejecución del planeamiento.



11. La estrategia de cambio hacia la edificación sostenible. El modelo sostenible

Antonio Montaña Valle

Universidad de Huelva

antonio.montano@dem.uhu.es

Mar Tomé Martín

Agencia de Acreditación Sostenible

mariamtm@qsostenible.com

Luis Hernando de Moya

Arquitecto

formacion@qsostenible.com

1. Introducción

La edificación no es ajena a problemas tales como haber sobrepasado la huella ecológica. Ésta es una medida indicadora de la demanda humana que se hace de los ecosistemas del planeta poniéndola en relación con la capacidad ecológica de la Tierra de regenerar sus recursos. Representa «el área de aire o agua ecológicamente productivos (cultivos, pastos, bosques o ecosistemas acuáticos) necesarios para generar los recursos para la actividad humana y además para asimilar los residuos producidos por cada población determinada de acuerdo a su modo de vida en específico, de forma indefinida». En este sentido la actividad de la construcción produce graves problemas en el medio ambiente, tanto en la producción de materiales, su transporte, el proceso de construcción, el uso de los edificios, su mantenimiento como, por último, en su demolición.

Debido a la explosión de la burbuja financiera que ha tenido como principal aliado a la especulación inmobiliaria, la crisis afecta nuestra economía y particularmente el sector inmobiliario que es el que nos ocupa. El brusco cese de la actividad inmobiliaria no sólo ha afectado al sector financiero sino que producirá una profunda reestructuración del sector de la construcción y de los sectores industriales que de él dependen. Esta reestructuración debe ser entendida como una oportunidad para rediseñar un sector básico en la nueva economía baja en emisión de carbono.

A partir de esta premisa, debemos reelaborar nuevos principios desde los que proponer un salto cualitativo en las estrategias actuales en torno a la edificación; habrá que redimensionar el sector con relación a las necesidades sociales, evitando reproducir los ciclos especulativos y pensar en políticas integrales para que la rehabilitación y mejora del parque edificado contribuyan a resolver las necesidades residenciales del país, no sólo la nueva edificación.

Se deben definir estrategias que impliquen diversos sectores tales como fabricantes de materiales, promotores, constructores, técnicos, administración, así como en ámbitos de competencias, normativas etc., al mismo tiempo, deben controlarse los flujos de materiales de la edificación, funcionalidad y tiempos de permanencia en ciclos cerrados que permitan retornar los residuos a su condición original de recursos.

La elaboración de normativas, el proceso de proyecto, la producción de los materiales, la gestión y uso de los edificios etc, debe ir unida al diseño de nuevas estrategias, así como a su difusión y puesta en marcha, definiendo objetivos, y articulando actividades conjuntas.

2. Contextualización

Desde hace años, la construcción ha sido un sector determinante en el modelo económico y en el desarrollo de la sociedad española. Su crecimiento de tipo exponencial de los últimos años ha transformado las estructuras del propio sector –técnicas, normativas, institucionales, financieras, etc.- en un proceso que ha coincidido con la entrada de la economía española en la economía europea en el marco de la globalización, absorbiendo muchos recursos financieros, laborales y productivos del país.

El sector de la edificación, se orientó prácticamente a la obra nueva. Empresas, técnicos, industrias, marcos legales y normativos, acción de las administraciones, urbanismo etc... entendían la nueva construcción como el mecanismo de satisfacción de las siempre crecientes necesidades de vivienda de la sociedad española, dejando el mantenimiento y la rehabilitación como una oferta secundaria o subsidiaria de la nueva construcción.

El impacto ambiental que como hemos comentado anteriormente se produce en la construcción, y la restricción social de nuestro sistema productivo, es justamente la segunda característica que define el nuevo entorno al que va a tener que hacer frente el sector en su salida de la actual situación de crisis.

El progresivo deterioro del medio a causa de la contaminación generada por nuestro sistema productivo industrial, ha generado una respuesta social que consiste en la limitación a la capacidad emisiva de los procesos productivos, estableciendo restricciones sociales cada vez mayores al vertido de residuos de producción y de consumo al aire, al suelo y al agua.

En contraposición con los sistemas técnicos tradicionales de base orgánica, el sistema técnico industrial tiene su soporte material en

los minerales de la corteza terrestre, accesibles y transformables gracias a la disponibilidad de potencia que aportan los combustibles fósiles y las nuevas fuentes de energía.

Todos los materiales extraídos de la corteza terrestre se convierten finalmente en residuos de producción o consumo. La capacidad del medio de absorberlos sin transformaciones significativas en su funcionamiento se va reduciendo hasta producir alteraciones catastróficas que suponen la destrucción y pérdida de muchos servicios ambientales que nos permiten la eficiencia económica y nuestra propia supervivencia.

La demanda de encontrar un sistema productivo que no sea destructor del medio y que permita el mantenimiento de la capacidad de satisfacción de necesidades de las generaciones futuras, se está concretando en limitaciones a la emisión de diversos residuos, como el Protocolo de Montreal para evitar la emisión de gases destructores de la capa de ozono, el Protocolo de Kyoto para controlar las emisiones de gases de efecto invernadero y a escala europea, la directiva marco del agua o las directivas de residuos.

En un futuro a medio plazo, las restricciones a los gases de efecto invernadero serán un elemento clave en las economías productivas, generando fuertes cambios tecnológicos y sociales para adaptarse a ellas. No realizar inversiones para reducir el calentamiento global generará mayores costes en la posterior mitigación de sus efectos sobre la economía, por lo que todos los acuerdos para limitar la cantidad de gases de efecto invernadero en la atmósfera deberán ser una realidad. En otros sectores económicos se contemplan inversiones a largo plazo que apuestan contra los costes de mitigación que genera el calentamiento global, y el sector de la edificación debería ser uno de esos sectores. La exigencia de la limitación de las emisiones implicará transformaciones en el modo en el que se definen y satisfacen las necesidades sociales, al tipo de utilidades que deben generarse y a su expresión social.

El producto del sector de la construcción es el *edificio*, un conjunto constituido por la organización de una gran diversidad de materiales que son a su vez el producto de actividades de diversas

industrias. La utilización de los edificios, generará durante mucho tiempo el uso de recursos y la consiguiente generación de residuos en grandes cantidades. Aunque se finalice la actividad productiva en la entrega del edificio a los usuarios, el impacto que genera se extiende mientras se utiliza, con lo que el impacto ambiental debe estar ligado a la producción y el uso del edificio, debe estar ligado a la necesidad social que los edificios satisfacen, la habitabilidad.

La habitabilidad se procura en condiciones aceptables, y a menudo exceden el estricto ámbito de las condiciones higiénicas y dimensionales precisas, también incluye el acceso a los servicios y equipamientos considerados básicos en la sociedad actual, por lo que se deben considerar decisiones relativas a su disposición sobre el territorio y su relación con los servicios urbanos. También deben ser integradas las demandas de emisiones de residuos generadas por la movilidad precisa para alcanzar estos servicios, e integrar las actividades de planificación urbanística dentro del sector.

Para entender en toda su dimensión el reto de la *sostenibilidad* es preciso caracterizar el sector de la edificación en referencia al uso de materiales que sostiene la habitabilidad ofrecida como utilidad social, y a los impactos ambientales que ese uso de materiales ocasiona.

A continuación haremos un breve análisis de los impactos medioambientales que generan la construcción, al tiempo que se introducen algunas proclamas y tendencias para una *construcción sostenible*.

2.1. El suelo

El suelo es prácticamente irrecuperable una vez que su uso ha estado destinado a la edificación, por ello, los mejores suelos se destinan a urbanización antes que a otro tipo de usos, por lo que la protección de determinados espacios debe enfrentarse siempre a la fuerte presión urbanizadora.

La edificación implica la previa urbanización del suelo, lo que supone la disposición de infraestructuras de movilidad de todo tipo – calles y carreteras, agua, alcantarillado, recogida y movilización

de residuos domésticos, electricidad, gas, teléfono, etc...- que suponen una considerable ocupación del suelo. La disposición de nuevas edificaciones genera nuevas demandas de movilidad que multiplica la necesidad de infraestructuras de escala comarcal y regional, con más ocupación del espacio.

Una medida que delimite el impacto que genera la ocupación del suelo por la edificación, sería reducir la demanda de suelo hasta no producir ningún incremento adicional de suelo urbanizado. Se deben solucionar las demandas de habitabilidad pendientes sin ocupar nuevo suelo de forma sistemática, de forma que se desvincule el sector de la edificación de la especulación urbanística.

2.2. Los sectores de actividad económica

La Constitución Española reconoce como necesidad de los ciudadanos el tener acceso a una vivienda. El hecho de que este punto no se cumpla, implica un déficit grave del sector que incluye a todos los agentes que actúan en él y no sólo a las administraciones y supone una valoración negativa del sector como actividad económica.

La inadecuación de la oferta a una demanda que está muy diversificada con la aparición y reconocimiento de nuevos modos de vida socialmente aceptados, genera un desaprovechamiento de espacios y de recursos en algunos casos, y en otros, problemas de acceso a la vivienda o infravivienda, en función de la renta de la que disponen las personas.

Esta cuestión es compleja y requiere de muchos matices, pero evidencia una quiebra de la eficacia del sector al producir la habitabilidad, la existencia de viviendas sin habitar es un indicador importante, si hay un parque desocupado, hay un exceso de producción, si a esto añadimos que hay una demanda insatisfecha sin cubrir, indica ineficacia al cumplir la función social que se le supone, además de una ineficiencia en el uso de los recursos.

Estimamos que se debería llegar a la reducción del porcentaje de viviendas vacías a un mínimo técnico generado por los cambios de vivienda que oscilaría entorno al 2%.

Por otro lado, la demanda de materiales para la construcción y el mantenimiento de edificios es muy elevado: entre 2 y 3 toneladas de materiales por metro cuadrado.

Los nuevos sistemas técnicos usados en la construcción tienden a aumentar proporcionalmente el requerimiento de materiales, por lo que se presenta una tendencia al alza en cuanto a la demanda de materiales, sin que se haya detectado ninguna modificación en los últimos años. Este hecho, unido a la generalización y el aumento del uso de materiales no renovables o renovables pero explotados de forma no sostenible, hace que deba considerarse este impacto como un impacto clave en la consideración sostenible del sector.

Este impacto debe ser modificado teniendo como objetivo prioritario reducir el requerimiento total de materiales del sector. A través de las herramientas que existen para valorar la cantidad de materiales (materiales finales más residuos de extracción y fabricación) se deben tomar las decisiones pertinentes para que el objetivo de reducción de materiales se cumpla. Esta línea de trabajo no ha sido nunca identificada y analizada como un impacto clave de la edificación, por lo que se pueden lograr grandes logros una vez que se conozcan los medios para llegar a la consecución del objetivo final.

2.3. Cambio climático y energía

En el sector que nos ocupa hay una elevada cantidad de emisiones por la extracción y transformación de materiales utilizados en la construcción de edificios y se muestra una tendencia al alza en su emisión en la introducción de nuevas técnicas y materiales.

Debido a la intensidad material del sector de la construcción de edificios, y la gran diversidad de productos y materiales que usa, plantear reducciones en la emisión de los materiales de construcción ejercida desde la demanda de estos materiales, puede suponer un efecto singular sobre el conjunto del sector industrial, por lo que la acción sobre el impacto negativo puede transformarse en un instrumento de transformación hacia la baja emisión del conjunto del sistema productivo muy importante.

Los fabricantes de materiales tienen que afrontar restricciones en las emisiones debido a los compromisos de restricción que ellos han adquirido y sobre todo porque el sector de la edificación es demandante de estas emisiones para satisfacer la demanda de habitabilidad.

No es habitual determinar las emisiones debidas a la fabricación de los materiales para los edificios, pero debemos usar los instrumentos que permitan poner en marcha acciones en tal sentido.

Por otro lado, el uso de la energía en la utilización de los edificios, ha sufrido restricciones normativas en los últimos tiempos, por ejemplo, la nueva edificación, a partir de la limitación de la demanda energética que establece el CTE, tiene restringidos el uso de energía las emisiones asociadas que generarán su utilización.

La consideración del sector de la edificación debe incluir la producción y el mantenimiento de la habitabilidad socialmente necesaria, de lo contrario, se ignora el potencial de la rehabilitación, entendida no sólo como la actualización funcional del edificio sino como su ajuste a nuevos estándares ambientales.

2.4. Los residuos

Existen normativas de calidad cuya finalidad es aumentar las prestaciones de los sistemas y elementos constructivos basándose en las cualidades de los materiales, sin considerar los costes ambientales que ocasionan las mejoras de calidad.

Los nuevos materiales de construcción son más ligeros en su mayoría que los materiales a los que sustituyen, pero la cantidad necesaria es mayor, por lo que sigue incrementándose la denominada “mochila ecológica”. Dichos residuos presentan una elevada posibilidad de reciclado pero ésta es a menudo totalmente desaprovechada.

Potenciar el reciclaje de materiales de construcción debe ser la referencia tanto para evitar este impacto como para modificar el sector y acompañar la reducción de su requerimiento total de materiales.

Si queremos llegar a un sector sostenible, con población estancada y técnicas de mantenimiento y rehabilitación basadas en el reciclaje y los materiales renovables, no debe generar residuos que no deban reintegrarse al sistema productivo.

2.5. El agua

Debido a la capacidad contaminante de algunos procesos productivos de materiales, se pueden ocasionar daños considerables, a pesar de que las cantidades de agua son relativamente reducidas en el total del ciclo de vida del edificio. Por ejemplo, la mala práctica en la obra de edificación puede generar graves episodios locales de contaminación, a pesar de que la demanda de cantidad de agua es relativamente baja. La incidencia de los edificios y de los procesos de obra sobre la circulación superficial y subterránea del agua, pueden suponer cambios que deben ser añadidos a los ocasionados por el propio proceso de urbanización.

La demanda de agua debido a los usos del edificio, es la que mayor impacto global causa, a excepción del agua de boca, el resto del agua se usa para la evacuación de residuos de los edificios, generalmente relacionados con residuos de materia orgánica.

La mayoría de los usos domésticos no necesitan la calidad de potable, pero la destinada a los consumidores sí. Si se cuentan todos los usos urbanos, la gran mayoría de ellos relacionados con la edificación (edificios terciarios, urbanización, limpieza de superficies exteriores, riego de espacios verdes, etc...), el porcentaje no es tan elevado por lo que podría pensarse que, en el consumo total de agua, la incidencia del sector de la edificación es baja. En territorios formados por cuencas hidrográficas, el consumo se reduce aún más si se trata de territorios poco urbanizados y con usos agrícolas predominantes o que aumente si en la ocupación del suelo intervienen áreas urbanas.

Teniendo en cuenta los territorios con baja pluviometría en los que la disposición de agua, ya sea superficial o subterránea es escasa, que en los territorios insulares el problema se agrava por la imposibilidad de alcanzar la autosuficiencia, puesto que no se dispone de suficiente agua dulce para atender la demanda de la

población, teniendo que recurrir a la desalación o la importación y que estudios hechos sobre el cambio climático, prevén un descenso de precipitaciones y un aumento de las temperaturas medias, la cuestión adquiere una gran importancia.

2.6. Nuevas políticas

Las políticas para alcanzar valores sostenibles y lograr encauzar el sector de la edificación hacia la sostenibilidad deben ir incluidas en una estrategia global, en una visión más amplia que nos indique un camino hacia la reconversión del sector de la edificación, llevándolo desde un sector establecido y organizado en la construcción de nueva edificación hacia un sector orientado hacia la gestión eficiente de la habitabilidad, por ello, entendemos que se convierte en indispensable establecer mecanismos que certifiquen dicha sostenibilidad.

El esfuerzo que debe hacerse es similar a la reconversión hecha en otros sectores industriales y productivos de gran peso en la economía española y que fue necesario empezar de cero y redefinir en el pasado para actualizar nuestro modelo productivo en nuevos marcos de competencia. Esta reconversión afecta al sector de la fabricación de productos y materiales de construcción y al sector de la construcción.

Como estrategia global, se propone la edificación y rehabilitación sostenible, entendidas como la acción continuada sobre la edificación existente para proveer la habitabilidad socialmente necesaria con la máxima eficiencia en el uso de los recursos.

Debe interpretar el parque de la edificación existente como proveedor de unas necesidades de habitabilidad cambiantes en el tiempo en función de la evolución de la sociedad, asumiendo que la habitabilidad actual depende del acceso a servicios que ya tienen escala urbana, superando la escala de los servicios domésticos y que debe estar definida desde las necesidades de los diferentes colectivos, cuyas particulares necesidades están socialmente reconocidas mediante el derecho al acceso a determinados servicios públicos.

Se debe reconocer las demandas de habitabilidad y su evolución, evaluar las posibilidades de su parque edificado para proveer esa habitabilidad, reconocer e interpretar las oportunidades de su patrimonio, de organizar y disponer los servicios urbanos que definen hoy en día una habitabilidad aceptable, de entender las posibilidades de sus recursos locales, y ser capaz de organizar los recursos a la escala adecuada para intervenir sobre la edificación. Se debe encontrar su expresión en la escala municipal integrando demandas y recursos de niveles más amplios de administración, que permita expresar sobre ella, mediante políticas de apoyo y financiación, exigencias que se articulan en compromisos o estrategias nacionales o internacionales, y que colaboren a definir las exigencias básicas de una habitabilidad socialmente aceptable así como las restricciones a la emisión de sistemas productivos y entre ellos, del sector de la edificación.

Esta integración de políticas debe apoyarse en una redefinición de la financiación municipal que debe basarse en el consumo de recursos y la emisión de residuos. La modernización y potenciación de municipios, debe dirigirse hacia el desarrollo e implantación de un modelo productivo sostenible. Dicha integración debe intervenir también sobre legislaciones que afectan al sector de la edificación como gestor de la habitabilidad, tales como la ley de propiedad horizontal, de alquileres y otras sectoriales que deben constituir parte de la estrategia de reconversión del sector de la edificación.

3. Caracterización del sector de la edificación en España

Incluir la sostenibilidad en un determinado sector productivo tiene como objetivo definirlo desde las necesidades sociales que satisfacen los beneficios que produce, definir su función social, y considerar que esa función es también objeto de reconsideración desde la sostenibilidad.

En el sector de la edificación está actualmente definido como el sector económico que se dedica a la construcción de edificios, partiendo de una oferta de materiales de construcción producida por una serie de sectores industriales no siempre dedicados exclusivamente a proveer el sector de la construcción y sobre un

suelo edificable generado no tanto desde una actividad económica como desde una práctica social como es la planificación urbanística. El uso de edificios, exige la utilización de nuevos recursos materiales, que implica a su vez impactos ambientales en su obtención, transformación y disposición, que están determinados en su mayoría por las características del edificio.

La incidencia de la normativa ambiental sobre el sector de la edificación tiene actualmente mucho más que ver con las prestaciones del edificio que con los procesos que lo producen. El impacto del uso del edificio es un factor determinante, pero sólo un factor en la sostenibilidad de la satisfacción de una necesidad social.

Un primer paso necesario para abordar la sostenibilidad del sector de la edificación es la redefinición de sus límites, la superación de las fronteras definidas en su consideración como sector económico para establecer las emisiones de un conjunto de actividades consideradas en el marco de un ámbito lógico y coherente desde el punto de vista de la sostenibilidad, y desde el que establecer las actuaciones que deben hacerse para dirigirlo hacia un sector sostenible.

El sector de la edificación deber ser redefinido como el conjunto de actividades destinadas a producir y mantener la habitabilidad necesaria para acoger actividades sociales. Partiendo de esta premisa vemos que el sector de la edificación comprende una inevitable demanda de generación de residuos y de los impactos asociados a su vertido al medio, necesarios para fabricar los materiales de construcción, construir los edificios, y hacerlos habitables durante su uso.

Del mismo modo, el sector que nos ocupa, en tanto productor y mantenedor de la habitabilidad socialmente necesaria, ha de ser caracterizado como el generador de una demanda concreta de residuos, con unos impactos ambientales definidos, determinados por unos procesos de decisión articulados a través de diferentes agentes.

En los últimos años en España el sector de la edificación ha seguido un proceso de cambio que ha supuesto una transformación de los tipos de viviendas hacia una mayor cantidad, superficie y equipamiento de los espacios, generalizándose progresivamente la vivienda unifamiliar y la segunda residencia como muestras de un modelo de habitabilidad asumible y deseable.

Los sistemas constructivos han evolucionado hacia tecnologías de prestaciones más elevadas, a cambio también de un empleo mayor de recursos y de la introducción y generalización de nuevos materiales, tales como plásticos, aluminio etc., en elementos constructivos sustituyendo a materiales tradicionales.

El aumento de las demandas de los usuarios se ha satisfecho mediante la implantación de sistemas cada vez más intensivos en el uso de la energía tales como la climatización y la refrigeración a la que se ha obligado a acompañar un diseño del edificio para generar una demanda energética reducida.

La reciente entrada en vigor en España del *Código Técnico de la Edificación* ha exigido un control de la demanda y de la eficiencia de las instalaciones en un mercado acostumbrado ya a generar el confort térmico mediante el uso de instalaciones potentes en edificios nada orientados a la eficiencia energética.

4. Flujos materiales de habitabilidad

Podemos hacer una primera caracterización del sector desde la reflexión de los flujos materiales de la unidad básica de la habitabilidad socialmente aceptada, la vivienda. Los flujos materiales aportan las utilidades precisas para generar la habitabilidad y para soportar las actividades domésticas habituales en el espacio residencial. Unos flujos materiales caracterizados por metabolismos distintos y sobre los que el sector de la edificación tiene una influencia y una responsabilidad diferente.

4.1. Los residuos domésticos

Se considera un conjunto de materiales que son introducidos en la vivienda por sus usuarios, tienen metabolismos muy variables que

suponen diferentes periodos de permanencia en el edificio desde horas o pocos días para ciertos productos, hasta muchos años para equipos o mobiliario y que tienen utilidades dispares, ligadas generalmente a las actividades domésticas y no a la determinación de las condiciones de habitabilidad.

La vivienda es un espacio social de consumo, la dinámica de este flujo material es representativa del sistema productivo global. El incremento continuado del consumo de servicios y conlleva un incremento del flujo material que soporta estos servicios. El crecimiento de los residuos sólidos urbanos y su relación directa con el crecimiento económico es una prueba de ello. El constante aumento de la capacidad de las infraestructuras para la movilidad de personas y materiales y su relación con los núcleos habitados nos muestra también esta relación entre los beneficios del sistema industrial y la necesidad de incrementar los flujos materiales que usa.

El incremento de estos flujos materiales, así como la progresiva presión social para el reciclaje de residuos conforman un entorno dinámico en la gestión de los residuos sólidos urbanos para los próximos años que contrasta con la rigidez de los edificios para adaptarse a unos escenarios de gestión cada vez más rigurosos.

Dentro de este punto, el municipio toma una gran importancia desde el momento en que tiene capacidad normativa sobre la edificación y la ordenación urbana, lo que permite suponer que la escala municipal es la escala adecuada para organizar estrategias urbanas de gestión de esa dinámica material, incluyendo la organización de ese flujo en el interior de los edificios y su adecuada transferencia hacia el espacio urbano.

4.2. Materiales de construcción

Los recursos empleados en la construcción del edificio, es el segundo flujo a tener en consideración, definiendo con ello el ámbito espacial en el que se provee la habitabilidad.

El comportamiento funcional del edificio y la demanda de recursos para mantener la habitabilidad viene determinada en gran medida por la disposición de los materiales. La demanda energética del edificio

está determinada por la disposición espacial de los materiales que constituye el edificio. De su disposición y propiedades depende la respuesta física de su entorno, mediante intercambios energéticos que determinan las condiciones ambientales interiores.

Cada edificio es una inédita combinación de centenares de productos de muy diferentes orígenes y resultado de muy diversos procesos de transformación.

4.3. La energía

Otro flujo decisivo en la generación de residuos es el uso de energía para el mantenimiento de las condiciones de habitabilidad y de las actividades que se generan en su interior, y está ligado a la habitabilidad que procura el sector de la edificación.

La fuente energética que aporta el recurso para los diferentes usos domésticos es determinante en los residuos generados para la obtención de cada utilidad. La oferta energética resulta un primer factor determinante de los residuos debido al uso de la energía en la edificación: las fuentes de suministro disponible, su tipo, ubicación y red de distribución determina buena parte de las emisiones del sector.

La demanda de energía para satisfacer las necesidades es el segundo factor determinante de ese flujo de residuos, la eficiencia de las instalaciones que han de transformar, conducir y distribuir la energía hasta el lugar y momento de la demanda, supone un factor importante en el uso de la energía.

Tanto el CTE como otras normativas autonómicas o municipales exigen la captación de energía solar térmica o fotovoltaica en los edificios. Dichas normativas son muy recientes y afectan a una parte muy reducida del parque de viviendas existentes.

El nuevo *Reglamento de Instalaciones Térmicas en Edificios* (RITE) incide en la gestión pero el parque privado de escala familiar hace que la eficiencia en el uso y la gestión de la energía en la edificación exceda el ámbito estrictamente normativo y, se mueva a través de campañas de información y sensibilización.

4.4. El agua

Es un flujo caracterizado por una serie de circunstancias que lo convierten en un indicador de sostenibilidad, por ser el único material que se regenera de forma autónoma, por su papel en el funcionamiento de la biosfera y por su uso social mayoritario, de ellos determinamos que el uso del agua es, en gran medida un indicador de insostenibilidad.

La normativa sanitaria exige que el agua que se suministra a los usuarios domésticos debe tener la calidad de potable, lo que obliga a buscar fuentes de suficiente calidad y a dedicar recursos en potabilizarla para alcanzar una calidad que tan sólo es necesaria para una pequeña parte del agua usada en la vivienda. Las políticas dirigidas a la sostenibilidad tienen dos claras directrices el ahorro del agua y el reconocimiento de las diferentes calidades de la misma que permiten su reutilización.

La *Directiva Marco Europea del Agua* exige una calidad y riqueza biológica de los cuerpos naturales de agua y ha de transformar los usos sociales del agua y con ellos, el uso doméstico.

La gestión del agua en el interior del edificio implica considerar estrategias a escala global del edificio y forma parte inherente de su diseño.

Del mismo modo que la energía, la oferta de agua comienza por el planeamiento urbanístico y por la consideración de su gestión en función de las demandas que genera y de las características del modelo urbano. La captación, el reciclaje, la recepción, y gestión de aguas usadas y de escorrentía, son determinadas por el planeamiento y son función de estrategias urbanas más amplias.

La escala urbana que precisarán las significativas transformaciones del uso social del agua, nos muestra la escala urbana y territorial de las estrategias de adaptación.

Como primera conclusión, entendemos que actuar sobre la sostenibilidad en el sector de la edificación implica intervenir sobre estos flujos materiales, restringiendo la generación de residuos que

suponen y los impactos ambientales asociados a ellos, así como analizar e intervenir sobre nuestro modelo de habitabilidad y los flujos materiales que usamos para obtenerla.

5. impactos del sector de la construcción

El sector de la edificación se caracteriza por un crecimiento desenfrenado cada vez más ligado a motivaciones financieras y más desligadas de su función social de creación de habitabilidad socialmente necesaria. Los problemas de acceso a la vivienda han aumentado para el sector de población más necesitado de la misma.

Mientras la motivación financiera de la promoción de edificios y la normativa existente impulsaban la estandarización del producto en forma de vivienda con poca diferenciación tipológica, la sociedad adoptaba nuevos modelos de convivencia diferentes de la familia tradicional que soporta este estándar. Así, han ido apareciendo nuevas demandas ligadas a la generalización de nuevos grupos sociales como los emigrantes, las familias monoparentales, la gente mayor, las personas que viven solas. Esta diferenciación y dinámica de la demanda de vivienda se encuentra con una oferta rígida, lo que supone una nueva causa de ineficiencia en el uso de recursos por inadecuación a la demanda.

La ocupación del suelo por la edificación supone la eliminación de la capacidad biológica del suelo y su inutilización para usos agrícolas y forestales. La edificación implica la previa urbanización del suelo con la consiguiente disposición de infraestructuras de movilidad de todo tipo con una considerable ocupación del suelo.

La destrucción de suelos, la modificación de pendientes, la alteración de la permeabilidad, la alteración del sustrato, la transformación de la flora y la fauna, suponen siempre la pérdida de capacidad de soporte biológico, de biodiversidad.

La urbanización actual no obtiene beneficios de la matriz biofísica como productora de utilidades para generar habitabilidad, por lo que la edificación supone la destrucción de sistemas de

explotación productiva y de asentamientos tradicionales de esa matriz biofísica, lo que implica la pérdida de infraestructuras y conocimientos tradicionales de gran valor para la sostenibilidad.

Las actividades extractivas y los vertidos suponen alteraciones territoriales de gran incidencia sobre la matriz biofísica, muy extendidas en el territorio, y configura un impacto global muy importante y de gran repercusión paisajística.

5.1. Sectores de actividad económica

El derecho a la vivienda de los ciudadanos está reconocido en la Constitución Española, por lo que el hecho de no cumplir con él implica un fallo en el sector, no sólo de las administraciones, sino de todos los agentes que actúan en él.

El producto denominado “edificio” responde a unas características que aseguran la máxima expresión del valor diferencial generado por su posición, frente a otros valores ligados a su distribución o calidades difícilmente cuantificables por el mercado. El valor patrimonial de la vivienda se impone por encima de su valor de uso y tiende a su estandarización en un reducido conjunto de tipologías. Esta reducción de tipologías, la difícil flexibilidad de elementos físicos de la vivienda, generan una inadecuación que a su vez genera desaprovechamiento de espacios y de recursos en algunos casos, y en otros problemas de acceso a la vivienda o infravivienda en función de la renta de las personas.

Por otro lado, el sector de la construcción ha sido un elemento significativo de la capacidad productiva y de la ocupación de nuestra economía, con una relación de dependencia de otros factores alejados de la necesidad básica que cubre, con lo que responde a dinámicas económicas ligadas a las necesidades de inversión.

La relación de la producción del sector a las condiciones económicas generales del país, tanto respecto a la demanda de inversión para producir edificación como a su función de valor de inversión, ha impedido la industrialización del sector debido a su dependencia de los altos y bajos de una demanda que obedece a pulsiones financieras.

Actualmente, y debido a que la industria de materiales de construcción se ha capitalizado en los últimos años, a la demanda de mano de obra para la construcción debe añadirse una demanda en el sector de los materiales y productos para la edificación.

Dicha mano de obra, posee una baja cualificación y ha sido utilizada continuadamente por su capacidad de dinamización económica, con resultados inmediatos positivos pero lastrando su futuro e impidiendo su maduración y la necesaria referencia a su demanda social para satisfacerla de la forma más racional posible.

5.2. Energía y cambio climático

Atendiendo a los numerosos estudios realizados en este sentido, disponemos de datos que muestran elevadas cantidades de emisiones por la extracción y transformación de materiales utilizados en la construcción de edificios y una tendencia al alza en su emisión en la introducción de nuevos materiales y nuevas técnicas.

Debido a la intensidad material del sector de la construcción de edificios y la gran diversidad de productos y materiales que usa, plantear reducciones en la emisión de los materiales de construcción ejercida desde la demanda de estos materiales, puede suponer un efecto singular sobre el conjunto del sector industrial, por lo que la acción sobre este impacto negativo puede transformarse en un instrumento de transformación muy importante hacia la baja emisión del conjunto del sistema productivo.

La emisión debido al uso de la energía en el uso de los edificios, tiene también una gran importancia ya que ha sido objeto de restricciones normativas en los últimos años. Estas emisiones tienen tres factores fundamentales que las determinan, tales como, la elevada demanda energética de los edificios para proveer las condiciones de habitabilidad y las actividades que acoge, la ineficiencia en la oferta energética que la nutre y la ineficiencia en la gestión por parte de los usuarios y gestores.

La gestión energética de los edificios o la implantación de sistemas eficientes de oferta energética, no ha sido objeto de atención

normativa o comercial, en cambio la demanda y la ineficiencia de la oferta, han tenido limitaciones en los nuevos edificios y en las grandes rehabilitaciones.

El parque existente con anterioridad al Código Técnico, es una fuente continua de emisiones y se mantendrá activo durante un largo periodo de tiempo, puesto que no le afecta la intervención sobre los nuevos edificios, es por ello, que este impacto debe ser objeto de priorización.

5.3. La movilidad

La dispersión territorial tanto de las industrias de materiales como de las obras de construcción, así como la propia dinámica del sector, generan una movilidad de materiales poco racionalizada y soportada sobre todo por el transporte por carretera, por lo que la movilidad generada por el sector tiene una fuerte presencia.

La intensidad material del sector de la construcción de edificios ocasiona una movilidad de materiales que a pesar de ser en gran medida una movilidad local (áridos, cementos, cerámicas...) al estar unido al traslado de residuos de obra y derribo supone la demanda de un número importante de desplazamientos.

La dispersión por el territorio de los servicios urbanos, permite usar aún más el espacio como elemento de diferenciación social, organizándose las poblaciones por clases sociales y especializándose los lugares tanto desde el punto de vista funcional como económico.

Una parte importante de la población queda al margen del modelo de movilidad al no poder acceder al uso del coche privado, por lo que su acceso a los servicios queda restringido frente a los que sí disponen de acceso al mismo.

5.4. El agua

La capacidad contaminante de algunos procesos productivos de materiales es muy elevada, los procesos de puesta en obra pueden ser localmente de gran incidencia ambiental sobre el sistema hídrico puesto que los incidentes y la mala práctica en la obra generan graves episodios locales de contaminación.

El impacto mayor es ocasionado por la fuerte demanda de agua derivada de los usos que aloja el edificio. A excepción del agua de boca, el resto del agua se usa para la evacuación de residuos de los edificios, generalmente ligados a la materia orgánica.

Las normativas vigentes exigen que el agua que se sirve a los consumidores sea potable aunque la mayor parte de los usos no necesitan esta calidad, por lo que sería necesario un marco normativo que permita un mayor aprovechamiento de la calidad del agua dentro del edificio, lo que permitirá que se convierta en un captador y reciclador y no en un elemento pasivo frente a ese recurso.

El sector de la construcción se considera que tiene un impacto relevante en el consumo global del agua por lo que se considera como prioritario.

5.5. Los residuos

Las normativas de calidad tienden a aumentar las prestaciones de los sistemas y elementos constructivos basándose en las cualidades de los materiales, sin considerar los costes ambientales que ocasionan las mejoras de calidad que son desconocidos y a menudo muy altos.

Mientras que el peso del metro cuadrado edificado crece por el incremento del uso de algunos materiales, los nuevos materiales que se introducen en el sector son a menudo más ligeros que aquéllos a los que sustituyen, pero su requerimiento total de materiales es generalmente mayor, con lo que la construcción tiende a incrementar su mochila ecológica. Es por ello, que se considera un impacto prioritario.

6. Un plan de acción

El objetivo es conducir al sector de la edificación hacia la sostenibilidad y hacia la gestión eficiente de la habitabilidad, hacia una reconversión que afecta a la fabricación de productos y materiales de construcción y al sector de la construcción y que debe sustituir al de la edificación actual, asegurando que ella, no se utiliza como una estrategia de marketing meramente, y por tanto, es imprescindible certificar estas actuaciones de sostenibilidad.

Como estrategia global se propone la rehabilitación, siempre que sea capaz de interpretar el parque de edificación existente como proveedor de unas necesidades de habitabilidad cambiantes en el tiempo en función de la evolución de la sociedad y hacerlo asumiendo que la habitabilidad actual depende del acceso a servicios que ya tienen escala urbana, superando la escala de los servicios domésticos.

El sector de la rehabilitación debe encontrar su expresión más natural a nivel municipal, que reconozca las demandas de habitabilidad y su evolución, de evaluar las posibilidades de su parque edificado para proveer esa habitabilidad, de reconocer e interpretar las oportunidades de su patrimonio, de organizar y disponer los servicios urbanos que definen una habitabilidad aceptable, de entender las posibilidades de los recursos locales y de gestionar su matriz biofísica, y sea capaz de organizar los recursos a la escala adecuada para intervenir sobre la edificación. Debe integrar demandas y recursos de niveles más amplios de administración que permita expresar exigencias que se articulan en compromisos o estrategias nacionales o internacionales y colaborar a definir las exigencias básicas de una habitabilidad socialmente aceptable así como las restricciones a la emisión de los sistemas productivos y del sector de la edificación más concretamente.

Se debe redefinir la financiación municipal, puesto que se ha llegado al fin de una época de crecimiento en el sector de la construcción y que debe basarse sobre el consumo de recursos y la emisión de residuos.

El nuevo sector de la rehabilitación debe ser capaz de generar la actividad económica adecuada para tratar de absorber la mano de obra directa, así como la distribución de empleo por el territorio.

Desde el punto de vista de la intervención, se debería realizar la rehabilitación del parque edificado y habitado, bajo objetivos ambientales que coincidan con los escenarios sostenibles planteados para cada indicador, como pueden ser no incrementar la superficie de suelo artificial urbano existente, disminuir la cantidad de viviendas vacías al mínimo indispensable para el funcionamiento del sistema, reducir la demanda total de materiales de construcción a cero, reducir las emisiones de CO₂ de la extracción y fabricación de materiales a cero, reducir las emisiones de CO₂ del uso de los edificios a cero, reducir la generación de residuos de construcción, rehabilitación y derribo a cero y disminuir la cantidad de agua potable de uso doméstico.

A pesar del atractivo de la elevada demanda de empleo que supone la rehabilitación en lugar de la obra nueva, hay que tener en cuenta que el sector de la edificación actual no posee las características necesarias para emprender la operación a gran escala. Su reorientación hacia la rehabilitación ambiental tiene otras implicaciones tales como, normativas, fiscales, financieras, de coordinación, formativas, de gestión, sociales, culturales, etc.

Por otro lado y en cuanto al ahorro de emisiones de CO₂ y de energía se refiere, la combinación de tres factores tales como la reducción del consumo de energía asociada a materiales, transporte, obra, uso, mantenimiento y deconstrucción del edificio, el cambio de fuentes de energía no renovables a renovables en la producción y transporte de materiales de construcción, el cambio de fuentes de energía no renovables a fuentes renovables en el sector generador, implica que se deberá ir avanzando en forma paralela en la rehabilitación del parque edificado con nuevas tecnologías de mayor capacidad de reducción de emisiones y la reconversión de las fuentes de energía empleadas.

Respecto a la energía, ocurre algo parecido aunque no igual ya que se puede hablar de un sector cero emisiones pero no cero energía. La acción combinada de los cambios de tecnologías aplicadas

a la rehabilitación, la producción de materiales, el transporte, la generación de la energía del uso de los edificios, la gestión de residuos de rehabilitación y derribo, etc... pueden hacer que el ahorro energético sea aún superior.

En cuanto al ahorro económico derivado de la inversión, vemos que la operación de rehabilitación ambiental a gran escala que se propone, presenta la oportunidad de la menos tres tipos de ahorros económicos: ahorros en el pago de derechos y multas de emisión de CO₂, ahorro por disminución de gasto de energía y ahorro por disminución de gasto por desempleo.

Además y aunque no se mencionen en la estimación, hay que tener en cuenta los ahorros de emisiones, de energía y consecuentemente económicos que se producirían por la disminución del consumo de agua en los edificios y por la disminución de la generación de residuos, tanto de la rehabilitación como de los derribos que no se efectuarían.

En definitiva, la reconversión del sector de la edificación desde un sector productor de construcción de nuevos edificios hacia un sector rehabilitador y orientado a la eficiencia ambiental, es un reto necesario y posible.

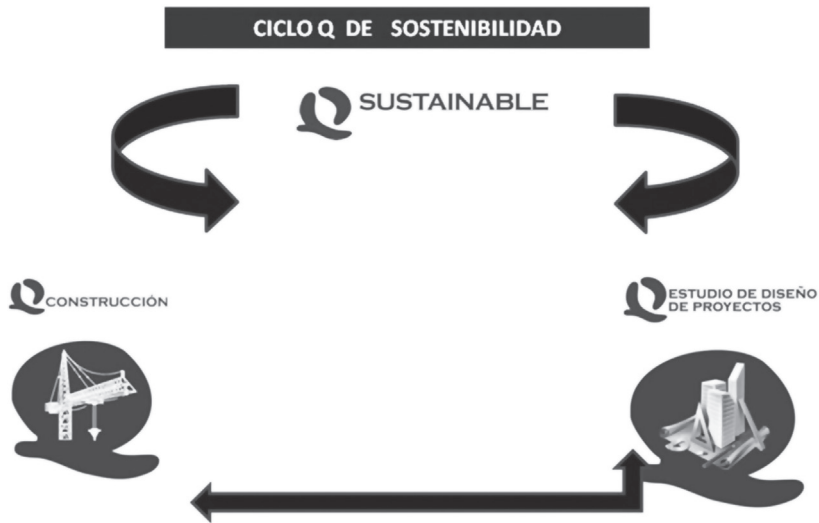
Esta reconversión requiere del acuerdo social entre los agentes implicados, de acuerdos en las líneas que deben definir el futuro, en los catalizadores de cambio, en la dotación de recursos y con una determinante orientación hacia un necesario modelo productivo sostenible.

Debe extenderse el cambio a la reconversión también de la formación de los diferentes agentes que intervienen en el proceso, hacia los valores y objetivos que impulsan el cambio y a un impulso del necesario desarrollo de las tecnologías precisas para la reconversión de los sectores productivos implicados.

El sector de la edificación, en definitiva, debe procurar y mantener una habitabilidad que debe ser enunciada desde las necesidades de las personas, proponemos para ello, el ciclo Q de la sostenibilidad.

El **CICLO Q DE LA SOSTENIBILIDAD** es un modelo de intervención que nos permite asegurar que todas las intervenciones relacionadas con la edificación incorporan los elementos de sostenibilidad que permiten transformar al sector hacia el nuevo modelo de edificación. Para ello, en primer lugar se trata de trabajar con proyectistas asegurando que los diseños incorporan elementos de sostenibilidad que posteriormente las propias empresas constructoras aplicarán en el proceso constructivo y se completa el ciclo con la certificación definitiva del producto por parte del promotor.

Figura 1. El Ciclo Q de Sostenibilidad



7. Bibliografía:

- AL GORE (2008): Una verdad incómoda: la crisis planetaria del calentamiento global y cómo afrontarla.
- ALLEY, R.B. (2005): "Cambio Climático brusco", en Investigación y ciencia, nº 340, pp. 42-49.
- AVS (2009): Buenas Prácticas de Eficiencia Energética en Vivienda Protegida (2009). Asociación Española de Promotores Públicos de Vivienda y Suelo.

- AVS (2010): Cambio Global España 2020/50. La imprescindible reconversión del sector frente al reto de la sostenibilidad. Asociación Española de Promotores Públicos de Vivienda y Suelo.
- CALAVERA, José (2003): Manual para la redacción de informes técnicos de construcción. Intemac. Ed.
- FLANNERY, Tim (2009): La amenaza del cambio climático: historia y futuro.
- FUNDACIÓN MAPFRE (2009): La sociedad ante el cambio climático. Conocimientos, Valoraciones y comportamientos en la población española.
- GILI, G (2008): Construir la arquitectura. Del material en bruto a un edificio. Ed. Deplazes, Andrea
- HANSEN, J, (2004): “El calentamiento global”, en Investigación y ciencia, nº 332, pp. 22-31.
- MARTIN VICENTE, A. y FERNÁNDEZ ALÉS, R. (2005): El Cambio Climático y sus causas. Iberdrola.
- MMRM (2008): Comunicar el cambio climático. Escenario social y líneas de acción. Ministerio de Medio Ambiente y el Medio Rural y Marino.
- MONBIOT, George (2008): Cómo parar el calentamiento global.
- MONJÓ CARRIO, J. y MALDONADO RAMOS, L. (2008): Manual de Inspección Técnica de Edificios (ITE).
- PGOU (2009): Plan General de Ordenación Urbanística de San Fernando. Memoria de Información.
- PGOU (2010): Plan General de Ordenación Urbanística de Antequera. Memoria Informativa.
- RICHARSON, P. (2007): XS ecológico: grandes ideas para pequeños edificios.
- STERN, Nicholas(2006): El informe Stern: La verdad sobre el cambio climático, en Stern Review on the Economics of Climate Change.
- WADEL, G. (2010): “La sostenibilidad en la arquitectura industrializada”, en Informes de la Construcción, vol 62, pp. 27-51.
- WEART, S. (2008): El calentamiento global. Historia de un descubrimiento científico.

12. Los no lugares. Infraestructuras de transporte en la provincia de Huelva

Juan Antonio Márquez Domínguez
Universidad de Huelva
antonio@uhu.es

En todo proceso de desarrollo es precisa la existencia de un Estado de derecho que, entre otras cosas, garantice la libertad política y económica, fomente la educación y proporcione las instituciones e infraestructuras necesarias

(Lacomba, J.A.; 2007, 291).

1. Lugares y no lugares

Hace tiempo que los geógrafos venimos utilizando el concepto de *lugar*, rescatando al maestro Vidal de la Blache de olvidos voluntarios pero oportunos (García, A.; 1983). Sin embargo, en los momentos actuales es necesario enfrentarlo al *no lugar*, en una dialéctica deconstructiva (Derrida, J.; 1987) que enriquezca y muestre su validez en los procesos de desarrollo.

En relación a los no lugares, se puede seguir a Marc Augé (2000; 83) quién definió el concepto para referirse a los lugares de transitoriedad que no tienen suficiente importancia para ser considerados como lugares. Una autopista, una habitación de hotel, un aeropuerto o un supermercado serían espacios sin identidad, no lugares inmersos en el anonimato y de estructuras homogéneas.

Así, en principio, lugar se opone a no lugar. Mientras que un lugar es un espacio habitado que se construye, el no lugar está vacío porque es un espacio de flujos, pero no de permanencia. Sin embargo, lugar y no lugar se complementan y pueden ser definidos dialécticamente como necesarios e imprescindibles en un proceso de globalización que pasa por cuatro imperativos: el mercado, los recursos, la tecnología y lo ecológico (Barber, B.R. 1992; 54). Los no lugares en red construyen a los lugares ya que la red facilita los intercambios y flujos de mercancías y personas.

Especialmente cuando cristaliza el interés por ver el mundo como si fuese un único lugar, cuando la globalización se entiende como una comprensión del mundo que implica la vinculación e interrelación de las localidades, la *provincia de Huelva* debe superar importantes retos relacionados con su articulación y vertebración territorial, si quiere superar su situación periférica y su estatus de territorio marginal.

2. Sinapsis en la glocalización

Hace una década se definía el concepto de *planificación estratégica para el desarrollo* como un instrumento promovido por agentes públicos y privados para ganar, consolidar o alcanzar la competitividad requerida para la inserción económico-social en un contexto marcado por la globalización, la competencia entre territorios y la movilidad de las empresas (Márquez, 2001), donde la globalización era una realidad emergente. Hoy se apropia de casi todos los rincones del planeta en un sistema muy complejo que requiere una nueva redefinición de desarrollo que deje de lado el síndrome de la suma y supere el método analítico tradicional. Desde esta perspectiva, no es posible explicar el desarrollo observando los tres paradigmas que componen el mismo: crecimiento económico, equidad y sustentabilidad ambiental. Es necesario colocar el desarrollo en su lugar, en el *territorio* que constituye el escenario efectivo de la globalización y componente indispensable a la hora de evaluar, idear y plasmar estrategias de desarrollo (Boisier, S.: 1999).

Aunque se ha hablado de *cabaña electrónica* (Sassen; 1991) para definir las nuevas tendencias de desvinculación geográfica a los lugares y vinculación virtual a los mismos, la *provincia de Huelva* sigue teniendo un modelo primario exportador de mercancías y recursos naturales y una incipiente industria turística de factores inamovibles que necesitan, obligatoriamente y urgentemente, una articulación básica y tradicional de su territorio a través de un sistema de transporte que le permita una logística esbelta que la convierta en un territorio ganador.

Agricultura de vanguardia y turismo constituyen las actividades emergentes y más prometedoras de la provincia de Huelva con mercados alejados miles de kilómetros. En este contexto, las empresas deben competir en un trayecto que va desde lo local a lo global, en una dinámica, desde hace tiempo utilizada por Japón, llamada *glocalización*. Con este concepto se intenta entender el actual proceso de transformación como un engarce entre la dinámica local y global: lo local gana en significado porque debe participar en un sin número de lugares en la competencia global por los recursos (Robetson, R.; 2000)

Por ello, la articulación territorial interna y externa de los no lugares, como sistema logístico de transportes, es un indicador de privilegio para conocer la vertebración del sistema local y global.

Ha habido antecedentes para modelizar los componentes principales de un territorio, con objeto de protocolizar análisis y comprensiones. Con el “*Análisis locacional en la geografía*”, Peter Haggett y otros (1976) hicieron un gran aporte a la geografía y a la ciencia regional, construyendo una teórica basada en modelos y métodos cuantitativos que, basada esencialmente en la teoría de grafos, identificaba en el territorio tres elementos principales para su articulación: *nodos o ciudades, arcos o conexiones y superficies o áreas de usos y aprovechamientos*.

Tabla 1. *Articulación territorial y espacios de relación*

<i>Estructuras espaciales</i>	<i>Zonas</i>	<i>Usos</i>
1De Superficies	Industrial	Producción
1De Superficies	Agrario	Producción
1De Superficies	Forestal	Producción
1De Superficies	De ocio	Recreo
1De Superficies	Natural	Conservación
2De nodos	Ciudad	Poblamiento
2De nodos	Puerto	Flujos. no lugares
2De nodos	Aeropuerto	Flujos. no lugares
3 De arcos	Carretera	Flujos. no lugares
3 De arcos	Ferrocarril	Flujos. no lugares

El perfeccionamiento de los sistemas de información geográfica ha permitido incorporar diversas propiedades a los nodos, arcos y superficies y la sofisticación de herramientas para la toma de decisiones ha explorado las teorías del caos, de los conjuntos difusos, de lógica borrosa..., de los fractales (Lugaresaresti, J.; 2005) o de la logística esbelta (Arango, M.D.; 2009) para una mejor interpretación del mundo real que permita el éxito de territorios y empresas en competencia.

Para Sergio Boisier “el concepto de sinapsis neuronal se convierte en un valioso aporte en la discusión sobre el desarrollo, por cuanto la sinapsis significa conexión, transmisión de señales e información, y justamente el desarrollo requiere de conectividad e interacción entre los distintos agentes participantes del proceso” (Lazcano Abrigo; 2004, 33).

Desde esta perspectiva, el *transporte*, como espacios de no lugares, permite vertebrar el territorio, potenciando las relaciones entre los nodos e integrando del tejido productivo. Pero no es un elemento independiente, sino como en la *sinapsis*, está tremendamente vinculado a las partes que conecta. El transporte permite la conexión de las áreas de producción con los mercados de consumo de bienes y servicios y esto es, o debe ser, muy importante porque para ello utiliza la mayor cantidad de energía que utiliza el sistema socioeconómico. Todo ello le confiere al transporte dos cualidades claves a tener en cuenta en el paradigma del desarrollo actual:

- Ser llave de la globalización, permitiendo o dificultando los intercambios de mercancías y personas.
- Ser clave para el ahorro energético, el uso sostenible de los recursos y “una disminución de los accidentes” (Plan PISTA, Junta de Andalucía; 2007).

Dada su importancia, en un mundo de cambios, el sector transporte y sus infraestructuras deben ser capaces de adaptarse a una nueva coyuntura donde el transporte multimodal y la mejora de la gestión logística constituyan la fortaleza competitiva de un territorio.

Por desgracia, este no es el caso de la provincia de Huelva, ya que sus infraestructuras de transportes están concentradas y diseñadas para un desarrollo muy desequilibrado. De otra parte, existen “casilleros vacíos” de no lugares, muy relevantes que dificultan la sinapsis neuronal e impiden competir en el espacio global.

La vertebración territorial se debe concebir desde una óptica sistemática, donde las rutas marítimas, itinerarios terrestres y puentes aéreos no sólo encauzan los flujos desde distintas zonas, sino que articulan espacios productivos, residenciales, de ocio y naturales a través de nodos y zonas logísticas. De esta

manera, en la búsqueda de un modelo de articulación territorial, la Junta de Andalucía apostó por “la implantación de criterios de intermodalidad, la mejora de los niveles de transporte público, la integración de las infraestructuras y las orientaciones dirigidas a favorecer un modelo de movilidad sostenible”, de acuerdo con que “la tarea básica del desarrollo para un territorio es modernizar los componentes del desarrollo y generar un proyecto colectivo que los articule y encauce” (Boisier, S., 1999; 57), dentro de la dinámica de las regiones ganadoras.

Efectivamente, una articulación territorial mediante carreteras, ferrocarriles, puertos y aeropuertos es de gran interés para el desarrollo porque, a partir de ella, se activa e impulsa el sistema productivo. Pero todo ello no basta, es necesario una correcta vertebración logística que conecte todo el territorio, haciéndolo accesible, tanto para las redes de transporte externas como internas.

3. La accesibilidad externa

En la *provincia de Huelva* la vertebración presenta diversas debilidades relacionadas con la accesibilidad externa de las infraestructuras de transportes. El sistema radial de carreteras con origen en Madrid y las conexiones con la Unión Europea colocan al territorio provincial en una situación de alta perifricidad, con mercancías y viajeros penalizados por un costo de transportes adicionales con respecto a otros emplazamientos territoriales.

Esta configuración genera conexiones transversales insuficientes, que incluso se han deteriorado en los últimos lustros, alargando los tiempos de comunicación con Sevilla por el denso tráfico de un sistema urbano metropolitano, que se ha expandido y organizado en torno a los suelos más baratos del Aljarafe y su conexión con la capital a través de la A-49. Así, el paso obligado de Sevilla para conectar con gran parte del resto de España y Europa – aeropuerto, alta velocidad, Autopista A-92, conexión con Cádiz... y con el resto de Andalucía, aunque ha mejorado enormemente sus infraestructuras, no ha conseguido asegurar un tiempo de tráfico menor, que es en lo que realidad la sociedad actual demanda. Los

tiempos de conexión en horas punta entre Huelva y Sevilla son impredecibles, dificultando la implantación de “logísticas esbeltas” para el tráfico de mercancías.

De otra parte, desde una perspectiva histórica la provincia de Huelva, hoy incomunicada de forma directa con la de Cádiz, ha empeorado sus términos de intercambio al haberse perdido una interesante navegación de cabotaje, que alimentó un rico comercio de vinos hasta principios del siglo XIX (Márquez, J.A., 1998).



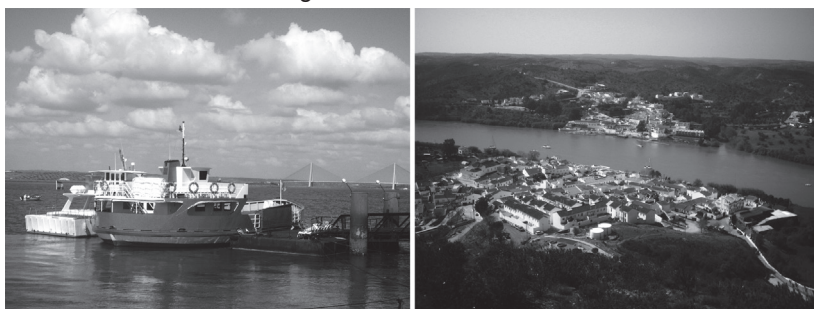
Figura nº 1. Los puentes. De izquierda a derecha y de arriba abajo: Nuevo puente de Paymogo sobre el Chanza. Castro Marim y puente al fondo. Puente Internacional del Guadiana. Embalse y puente del Chanza. Nuevo puente del Chanza. Archivo: J. M. Jurado, 2010.

Finalmente, la frontera portuguesa, tradicionalmente vacía, salvo en el paso fronterizo de Rosal de la Frontera, se empezó a conectar con la construcción de puentes: en 1991, con el Puente sobre el

Guadiana en Ayamonte, en 2009, con el del Granado, en 2011, con el de Paymogo y hoy espera, en la polémica ecologista, que sea una realidad el proyecto del puente Sanlúcar de Guadiana-Alcoutim.

En definitiva, la provincia de Huelva presenta un territorio periférico respecto a los grandes centros de actividad europeos que el diseño de la red de transportes no favorece. Los gobiernos centrales dirigieron sus políticas de transporte potenciando el acceso desde Madrid a las principales ciudades. Hoy, paradójicamente, la provincia de Huelva, con mercados turísticos y agrarios alejados miles de kilómetros no tiene todavía acceso directo a un Tren de Alta Velocidad ni a un aeropuerto, dos infraestructuras esenciales para la vertebración territorial y para el desarrollo glocalizado.

Figura nº 2. El Guadiana.



Fuente: Fotos de J.M. Jurado, 2011

4. La conexión interna

El sistema urbano de la provincia presenta un evidente desequilibrio que concentra el poblamiento y las infraestructuras en la Tierra Llana. Frente a ella, el relieve de la Sierra y el Andévalo, con densidades y núcleos de poblamiento débiles, que históricamente mediatizaron las posibilidades de comunicación, todavía impide el desarrollo de las vías de alta capacidad.

El *Plan Estratégico de Infraestructuras y Transporte* del Ministerio de Fomento para el período 2005-2020 (PEIT 2005) y el *Plan de Infraestructuras para la Sostenibilidad del Transporte* de Andalucía

con un horizonte temporal 2007-2013 (PISTA, 2007) han pretendido y pretenden superar las debilidades y retos infraestructurales haciendo hincapié en la necesidad de establecer un modelo más eficiente.

- Asegurar la movilidad de personas y mercancías de forma equilibrada por el territorio español
- Optimizar y rentabilizar la red de transportes evitando la infra y sobre utilización.
- Potenciar la accesibilidad a Europa.
- Mejorar la seguridad del sistema de transportes (sobre todo por carretera).
- Introducir la variable ambiental en la planificación de las nuevas infraestructuras.

Desde este contexto, se contempla a la provincia de Huelva como un espacio de conexión muy heterogéneo, donde falta una voluntad política para construir un aeropuerto, un proyecto de Alta Velocidad aprobado pero lánguido en su ejecución, unas trazos ferroviarios desmantelados y casi testimoniales y un sistema carretero con dos corredores que podrían ser considerados de alta capacidad, para conectar Sevilla-Faro y Sevilla-Lisboa y un tercer eje vertical (Huelva-Ruta de la Plata que no parece inminente su desdoblamiento a pesar de los reiterados anuncios de sus obras.

5. El sistema carretero

Sobre las carreteras pivotan gran parte del transporte de mercancías y pasajeros de la provincia de Huelva. El eje más importante es la A-49 que atraviesa la provincia de Este a Oeste, muy cerca del litoral. Es una vía de alta capacidad que articula su entorno y además hace accesible el territorio provincial al Algarve, por el Oeste, a través del Puente Internacional sobre el Guadiana que enlaza con la Autovía “Infante de Sagres”, al Aljarafe sevillano y la propia capital regional por el Este.

Al Sur de este Eje se localizan y emplazan los espacios más dinámicos y prometedores del sistema productivo onubense: playas y zonas residenciales y de ocio, puertos deportivos y pesqueros,

campos con agricultura de vanguardia y el puerto de Huelva y su industria vinculada, química y energética. Constituye una zona estratégica para la economía provincial y para el suministro de energía, gas, electricidad y petróleo de España. En este eje los esfuerzos de las administraciones regionales, locales e incluso cooperativas y comunidades de regantes se han orientado a la mejora y el acondicionamiento de los accesos a las playas, a los puertos y a los campos de invernaderos. No obstante, en el espacio natural de Doñana se rompe esta dinámica porque se piensa que su existencia se vería comprometida por la infraestructura de transporte y el paso de vehículos.

En el resto de la provincia, al norte de la A49, existe una densidad de carreteras más débil y frágil. No obstante, dos ejes con poder articulador recorren la provincia: la N-435, que va desde San Juan del Puerto a Jabugo y conecta con Higuera de la Sierra, ya en la comunidad extremeña, y el que viene de Sevilla, N-433, que pasa por Aracena y llega a Rosal de la Frontera para conectar con Portugal y Lisboa.

Los esfuerzos realizados por la Junta de Andalucía y la Diputación de Huelva han sido notables para conectar y mejorar el espacio provincial vía carretera. No obstante queda todavía una enorme labor de logística en vacíos demográficos y enclaves del Andévalo y la Sierra, donde los tiempos de llegada son prohibitivos para la globalización.

En Andalucía, el sistema carretero actual hace distinciones entre red de carreteras del Estado, de Andalucía y provincial. La Red Autonómica es la más importante, compleja y mejor dotada económicamente. Globalmente y en términos de comparación con el resto de Andalucía, tanto la red Autonómica como la provincial se presenta con términos de rezago, ya que, por ejemplo, la relación kilómetros lineales de carretera por 100 km² presenta el valor 7,69 para la red autonómica y 8,46 para la provincial, frente a los 11,90 y 10,30 que arroja la media andaluza.

Tabla 2. Red de carreteras del Estado en Andalucía

Provincias	Carreteras (Km)	Población	Km2	Pobl/ km ²	Pobla/ km	Km/ 100km ²
Almería	370,7	684.426	8.768,50	78,06	1.846,31	4,23
Cádiz	332,62	1.230.594	7.442,00	165,36	3.699,70	4,47
Córdoba	587,9	803.998	13.769,50	58,39	1.367,58	4,27
Granada	295,48	907.428	12.635,30	71,82	3.071,03	2,34
Huelva	457,14	513.403	10.147,80	50,59	1.123,08	4,50
Jaén	433,14	662.782	13.483,50	49,16	1.530,18	3,21
Málaga	376,58	1.593.068	7.308,00	217,99	4.230,36	5,15
Sevilla	441,56	1.900.224	14.042,30	135,32	4.303,43	3,14
Total	3295,12	8.295.923	87.596,90	94,71	2.517,64	3,76

Fuente: Ministerio de Fomento (2008): Inventario e la red de carreteras del Estado. Ministerio de Fomento, Madrid. Elaboración de Juan A. Márquez, 2011.

Tabla 3. Red autonómica de carreteras de Andalucía.

Provincia	Básic (1)	Interc(2)	Compl (3)	Total Km	Población	Km ²	Pobl/ km ²	Pobl/ km	Km/ 100km ²
Almería	170,93	359,66	296,02	826,61	684.426	8.768,50	78,06	827,99	9,43
Cádiz	216,60	371,40	426,79	1.014,79	1.230.594	7.442,00	165,36	1.212,66	13,64
Córdoba	206,40	630,76	810,91	1.648,07	803.998	13.769,50	58,39	487,84	11,97
Granada	407,96	613,18	525,22	1.546,36	907.428	12.635,30	71,82	586,82	12,24
Huelva	228,47	393,79	157,98	780,24	513.403	10.147,80	50,59	658,01	7,69
Jaén	263,12	587,18	573,55	1.423,85	662.782	13.483,50	49,16	465,49	10,56
Málaga	266,00	494,71	551,48	1.312,19	1.593.068	7.308,00	217,99	1.214,05	17,96
Sevilla	286,09	956,12	626,28	1.868,49	1.900.224	14.042,30	135,32	1.016,98	13,31
Total	2.045,57	4.406,80	3.968,23	10.420,60	8.295.923	87.596,90	94,71	796,11	11,90

(1) La Red Básica estructurante está constituida por aquellas carreteras que, junto con la Red de Carreteras del Estado, configuran la malla viaria que da soporte a los largos recorridos y principales conexiones exteriores.

(2) La Red Básica de articulación constituye el soporte de las principales relaciones de largo y medio recorrido, tanto internas como de origen o destino en la región, excluyendo las carreteras que configuran la Red Básica estructurante.

(3) La Red Intercomarcal complementa las funciones de la Red Básica respecto al tráfico de medio recorrido, conectando los distintos ámbitos territoriales entre sí.

(4) La Red Complementaria está constituida por aquellas carreteras que conforman el resto de la Red Autonómica, no incluidas en las categorías anteriores, y que tengan, entre otras, las siguientes funciones:

- Garantizar la movilidad en las Áreas Metropolitanas

- Proporcionar accesibilidad a zonas de especial interés turístico y estratégico.

- Proporcionar accesibilidad desde las poblaciones a la Red Básica e Intercomarcal

Fuente: COPT (2008): Actualización de la Red de Carreteras. Consejería de Obras Públicas. Junta de Andalucía 2008. Elaboración de Juan A. Márquez, 2011.

Figura nº 4. Articulación del sistema de carreteras. Modelo Andévalo Occidental



Fuente: COPT (2008): Actualización de la Red de Carreteras. Consejería de Obras Públicas. Junta de de Andalucía 2008.

Tabla 5. Centros de Transporte de Mercancías (CTM) y nº de aparcamientos de los mismos en Andalucía

Provincia	Denominación	Plazas de aparcamiento	%
Almería	Albox	134	15,60
	Antas	41	4,77
	Subtotal	175	20,37
Cádiz	Villamartín	30	3,49
	Subtotal	30	3,49
Córdoba	Palma del Río	92	10,71
	Puente Genil	65	7,57
	Subtotal	206	23,98
Huelva	Cartaya	50	5,82
	La Palma del Condado	28	3,26
	Subtotal	78	9,08
Jaén	Bailén	65	7,57
	Subtotal	65	7,57
Málaga	Málaga	100	11,64
	Subtotal	100	11,64
Sevilla	Osuna	28	3,26
	Sevilla	242	28,17
	Subtotal	270	31,43
Andalucía	TOTAL	859	100,00

Fuente: PISTA (2007): Plan de Infraestructuras para la Sostenibilidad del Transporte en Andalucía, 2007-2013. Elaboración Juan A. Márquez

6. Un marginado ferrocarril

La densa red de ferrocarriles que recorrieron la provincia hasta mediados del siglo pasado ha quedado en una situación residual. Algunos ferrocarriles fueron desmantelados y otros abandonados. El cierre de las explotaciones mineras y la competencia de la carretera propiciaron que muchas de las líneas desaparecieran, especialmente las de tipo minero. Solo han logrado sobrepasar el umbral del siglo XXI dos líneas con tráficos de mercancías y de pasajeros débiles: Huelva-Sevilla y Zafra-Huelva (Jurado, J.M; 2007).

La línea Huelva-Sevilla conformó un tramo más amplio que llegaba hasta Ayamonte. Por desgracia, la línea Huelva-Ayamonte se desmanteló en 1987 y el resultado fue una vía verde con escaso uso. Hoy día casi se ha perdido la posibilidad de conectar su recorrido cruzando el Guadiana hacia la red ferroviaria del Algarve y del resto de Portugal.

Figura nº 5. Línea Zafra-Huelva. Estaciones de Jabugo-Galaroza y Zafra



Fuente: Fotos de J.M. Jurado, 2011

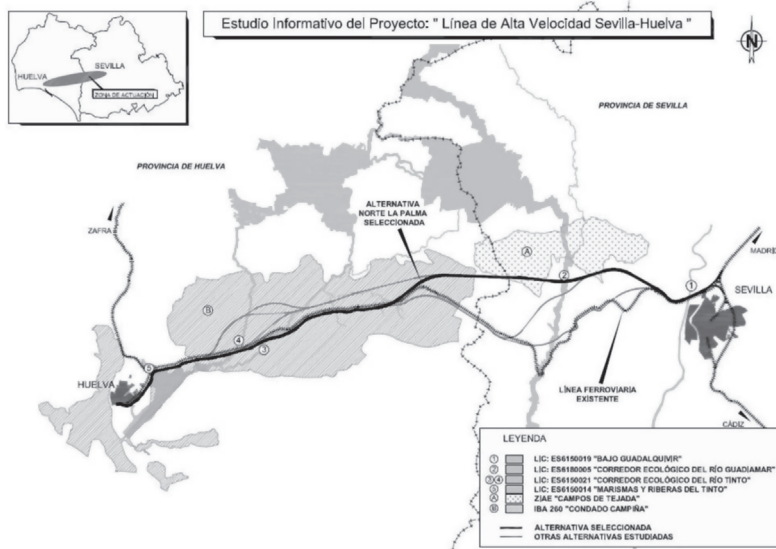
La conexión de Huelva con Madrid, se hace con un servicio diario de TALGO. Aunque este tren, desde Sevilla a Madrid, sigue la misma vía del AVE, el inicial tramo Huelva-Sevilla resulta muy oneroso en tiempo, con velocidades realmente bajas para las posibilidades técnicas del medio, y ello como consecuencia del trazado y el estado de conservación mediocre de la vía.

La compañía del ferrocarril de Zafra a Huelva, creada en 1884, desde un principio tuvo dificultades de rentabilidad y en gran parte fue sostenida por el tráfico de mercancías. Hoy, la línea entre Huelva

y Zafra es la más precaria porque, a la insuficiencia del estado de la infraestructura, se une la constante amenaza por su cierre ante la falta de rentabilidad económica, circunstancia que genera un círculo vicioso, ya que la línea necesita considerables inversiones para su modernización y cuenta con un solo tren al día, que tarda casi cuatro horas de viaje para 185 km. (Jurado, J.M; 1998). No obstante, en los últimos años, asistimos a algunas mejoras en el estado vial de algunos de sus tramos, lo que va a permitir reducir algo los tiempos.

La esperanza para el transporte por ferrocarril en la provincia de Huelva, o mejor dicho en parte de su litoral, lo conforma el proyecto de Línea de Alta Velocidad entre Huelva-Sevilla, para conectarse más rápidamente con Madrid. Es un proyecto que ya ha iniciado su primera fase de construcción, pero por desgracia, las tensiones políticas y el momento de crisis hace muy lento su avance.

Figura nº 6. La Alta Velocidad Sevilla-Huelva



Fuente: Ferrocarriles (2011):
http://ferrocarriles.wikia.com/wiki/LAV_Sevilla_-_Huelva

7. Puertos y proyección internacional

Los puertos son lugares claves de intercambio de mercancías y personas que se configuran como espacios de frontera, de vínculo entre lo interno y externo, entre lo local y lo global y adquieren un papel relevante en la organización del territorio.

El sistema portuario de la provincia de Huelva está constituido por 9 puertos de diferentes magnitudes y funciones. Únicamente el puerto de la capital onubense puede considerarse como elemento clave para el transporte e intercambio de mercancías y la vertebración territorial más allá de su *umland*.

Tabla 6. Sistema portuario onubense

LOCALIZACIÓN	ADMINISTRACIÓN	PRINCIPALES FUNCIONES
1 Sanlúcar de Guadiana	Puerto Autonómico	Deportivas
2 Ayamonte	Puerto Autonómico	Pesqueras, deportivas y comerciales
3 Isla Canela	Puerto Autonómico	Deportivas
4 Isla Cristina	Puerto Autonómico	Pesqueras, deportivas y comerciales
5 El Terrón	Puerto Autonómico	Pesqueras
6 El Rompido	Puerto Autonómico	Deportivas
7 Punta Umbría	Puerto Autonómico	Pesqueras, deportivas
8 Huelva	Puerto de Interés General del Estado	Pesqueras, deportivas y comerciales
9 Mazagón	Puerto Autonómico	Deportivas

Fuente: Empresa Pública de los Puertos de Andalucía. Elaboración de Juan A. Márquez, 2011.

Tabla 7. Tráficos en el sistema portuario español 2009

Autoridades Portuarias	Graneles Líquidos	Graneles Sólidos	Mercancía General	Pesca Fresca	Avitua-llamiento	Tráfico Local	TOTAL TRAFICO	TEUS
Melilla	76.518	32.782	713.902	0	24.025	0	847.227	25.546
Vilagarcía	224.267	488.175	245.798	0	7.021	0	965.261	16.042
Marín RíaP	16	879.867	762.045	2.718	38.873	23	1.683.542	30.590
Motril	1.330.089	453.149	162.078	2.916	16.769	0	1.965.001	948
Málaga	33.596	766.796	1.274.950	1.123	101.225	0	2.177.690	289.871
Alicante	114.588	1.111.169	1.260.064	511	24.400	3	2.510.735	132.059
Ceuta	1.195.410	68.226	938.115	110	555.082	0	2.756.943	13.464
Pasajes	0	1.649.664	1.818.076	15.868	36.065	0	3.519.673	0
Vigo	71.162	381.302	3.073.507	88.976	323.339	496	3.938.782	193.921
Almería	1.502	3.291.672	542.994	4.037	117.334	0	3.957.539	1.425
Avilés	673.268	2.293.135	984.041	13.590	35.981	0	4.000.015	2.575
Bahía Cádiz	120.321	1.636.990	2.078.670	19.762	151.767	114	4.007.624	106.399
Santander	395.585	2.919.749	1.106.897	11.534	52.510	134	4.486.409	1.888
Sevilla	203.522	2.421.146	1.876.824	0	43.449	0	4.544.941	129.736
Castellón	7.776.762	1.865.858	1.430.457	5.094	35.384	0	11.113.555	67.075
A Coruña	6.820.497	3.215.589	1.460.292	43.108	93.570	283.941	11.916.997	7.778
Baleares	2.023.532	1.689.471	8.040.828	2.970	170.166	0	11.926.967	127.935
Ferrol-SC	2.401.948	9.268.088	562.554	206	17.578	1.499	12.251.873	401
Gijón	1.374.641	12.456.055	666.586	11.229	123.437	1.018	14.632.966	27.465
SCTenerife	8.423.011	848.311	5.741.067	4.647	1.045.156	1.830	16.064.022	346.254
Huelva	13.042.241	4.180.685	315.947	2.625	37.160	8.024	17.586.682	0
Cartagena	16.168.779	3.615.556	729.090	1.145	60.590	4.716	20.579.876	58.680
Las Palmas	4.546.585	753.111	13.734.738	4.104	2.182.173	0	21.220.711	1.007.207
Tarragona	18.349.276	9.830.390	3.130.381	3.912	213.318	0	31.527.277	221.203
Bilbao	20.497.399	3.827.983	7.279.066	0	129.415	446.066	32.179.929	443.464
Barcelona	11.755.823	3.921.099	26.116.812	2.309	1.184.676	0	42.980.719	1.800.214
Valencia	5.766.790	3.523.706	48.217.027	1.828	280.555	0	57.789.906	3.653.890
Bahía de Algeciras	20.142.781	1.743.479	42.316.996	2.168	3.375.642	2.329.889	69.910.955	3.043.268
TOTAL	143.529.909	79.133.203	176.579.802	246.490	10.476.660	3.077.753	413.043.817	11.749.298

Fuente: Puertos del Estado. Elaboración de Juan A. Márquez, 2011

Por tráfico, en 2009 el puerto de Huelva es el segundo más importante de Andalucía, detrás de Algeciras y el octavo de España. El tráfico de pasajeros es mínimo, concentrándose gran parte de los flujos en el verano en el trayecto Huelva a Punta Umbría y viceversa.

Tabla 8. Evolución del tráfico en el Puerto de Huelva 2009-1989

Años	1.GraLí	2.%GraLí	3.GraSól	4.MerGe	5.PesFr	6.Avitua	7.TráLo	8.TOTTR	Buques
2009	13.042.241	74,16	4.180.685	315.947	2.625	37.160	8.024	17.586.682	1.547
2008	13.645.908	65,85	6.525.092	450.301	2.630	39.675	58.270	20.721.876	1.784
2007	13.463.433	61,48	7.603.640	716.115	5.166	91.682	17.532	21.897.568	1.813
2006	13.381.338	61,99	7.394.282	684.392	3.019	94.963	29.290	21.587.284	1.658
2005	12.927.243	61,47	7.512.508	465.509	1.853	123.419	0	21.030.532	1.645
2004	11.295.141	62,03	6.340.952	437.274	5.268	123.217	6.011	18.207.863	1.698
2003	11.323.146	62,17	6.042.879	728.891	5.966	112.819	0	18.213.701	1.705
2002	10.867.027	59,30	6.504.217	799.458	6.333	148.122	0	18.325.157	1.710
2001	12.136.770	65,03	5.477.192	939.743	6.333	103.364	0	18.663.402	1.678
2000	11.665.246	65,28	5.207.146	933.774	5.996	58.351	0	17.870.513	1.837
1999	9.300.916	59,27	5.482.893	848.159	7.065	51.601	2.115	15.692.749	1.803
1998	8.256.777	56,80	5.504.157	709.655	7.232	55.457	4.055	14.537.333	1.629
1997	8.968.555	61,07	4.920.061	720.595	7.489	54.286	14.999	14.685.985	1.738
1996	9.345.874	61,67	5.121.895	629.143	7.193	49.996	0	15.154.101	1.713
1995	11.157.922	68,19	4.674.619	448.749	29.590	52.945	0	16.363.825	2.216
1994	8.123.301	64,00	4.139.435	333.053	44.392	52.080	271	12.692.532	1.755
1993	7.664.403	68,83	3.119.563	260.706	37.615	53.295	128	11.135.710	1.596
1992	7.157.340	66,90	3.055.069	382.179	41.568	62.944	0	10.699.100	1.588
1991	5.732.277	60,72	3.235.412	363.346	43.470	65.634	0	9.440.139	1.668
1990	6.263.320	61,78	3.366.319	379.466	45.144	68.437	15.487	10.138.173	1.940
1989	5.994.549	57,20	3.814.342	512.926	45.130	84.274	29.338	10.480.559	2.025

1. Graneles Líquidos; 2. %Graneles Líquidos; 3. Graneles Sólidos; 4. Mercancía General; 5. Pesca Fresca; 6. Avituallamiento;
7. Tráfico Local ; 8. TOTAL TRAFICO; 9. Buques

Fuente: Puertos del Estado. Elaboración de Juan A. Márquez, 2011

El puerto de Huelva está esencialmente especializado en movimiento de graneles líquidos. La tendencia actual es que comienza a escaparse de la crisis iniciada en 2008 en lo que se refiere al tráfico, ya que el ejercicio 2010 ha terminado salvándose gracias al incremento del tráfico del petróleo crudo, al biodiesel de tránsito internacional y al gas natural. Tanto es así que el puerto onubense ha experimentado en 2010 el mayor crecimiento registrado en todos los puertos de España, con un incremento del 22%.

La crisis ha afectado especialmente a las industrias químicas, no así a las energéticas que han mantenido e incluso repuntado sus producciones y sus necesidades de importación de materias primas vía puerto de Huelva, como la Compañía Española de Petróleos -Cepsa- que amplió sus instalaciones o Enagas que sobredimensionó su planta regasificadora.

Con todo, el Puerto de Huelva, dentro los 28 puertos que componen el sistema portuario español, tiene un cada vez mayor valor estratégico, con el 4,26% del tráfico, -octavo en el ranking nacional-, concentra el 9,09% de tráficos líquidos – puesto número 5- y el 5,28% de los sólidos –puesto número 4.

Recientemente, la iniciativa reciente de la Compañía Naviera Armas tiene a Huelva como puerto de destino para sus ferrys entre las Canarias y la Península y ha comenzado a funcionar a finales de marzo de 2011, con el viaje inaugural Tenerife-Huelva. Estratégicamente el barco hará escala semanalmente en el muelle sur de Palos de la Frontera, con prestaciones más parecidas a las de un crucero que a las de un ferry convencional. Además de su empuje al turismo, el ferry supondrá un impulso para el comercio de los productos de Huelva, pudiéndose transportar camiones en sus bodegas.

Como última novedad positiva, otra naviera especializada en mercancías y radicada en Holanda también ha comenzado a realizar viajes regulares para el tráfico de mercancías entre Huelva y Rotterdam. Ello redundará positivamente en las posibilidades comercializadoras de distintos productos agrícolas onubenses.

El puerto de Huelva tiene como retos más importante potenciar la intermodalidad, con accesos esbeltos a ferrocarriles, carreteras y aeropuertos, resolver el contacto con el espacio urbano, la construcción de un terminal operativo para el tráfico de contenedores, el diseño y la puesta en marcha de un terminal hortofrutícola y el impulso del tráfico de pasajeros.

Tabla 9. Evolución del tráfico portuario en España (Puertos del Estado) y en la provincia de Huelva

AÑOS	TOTAL TRÁFICO ESPAÑA	LÍQUIDOS TRÁFICO ESPAÑA	SÓLIDOS TRAFICO ESPAÑA	% TOTAL TRÁFICO HUELVA	% LIQUIDOS TRÁFICO HUELVA	% SÓLIDOS TRÁFICO HUELVA
2009	413.043.817	143.529.909	79.133.203	4,26	9,09	5,28
2008	473.822.118	153.964.100	101.352.636	4,37	8,86	6,44
2007	483.137.215	150.411.077	116.860.986	4,53	8,95	6,51
2006	462.163.720	148.805.108	113.450.097	4,67	8,99	6,52
2005	441.995.210	146.992.703	114.100.059	4,76	8,79	6,58
2004	410.469.205	138.434.057	105.499.245	4,44	8,16	6,01
2003	381.905.957	131.717.768	97.875.763	4,77	8,60	6,17
2002	366.460.562	126.436.850	100.985.785	5,00	8,59	6,44
2001	349.668.174	126.322.152	93.052.631	5,34	9,61	5,89
2000	338.448.894	124.845.122	92.303.918	5,28	9,34	5,64
1999	321.148.443	118.665.300	88.960.156	4,89	7,84	6,16
1998	303.883.199	119.609.630	79.449.084	4,78	6,90	6,93
1997	291.528.949	126.350.269	71.495.145	5,04	7,10	6,88
1996	282.406.550	124.275.159	73.597.974	5,37	7,52	6,96
1995	290.703.847	128.208.894	78.913.558	5,63	8,70	5,92
1994	262.116.723	116.191.699	70.009.537	4,84	6,99	5,91
1993	244.668.914	111.297.430	64.517.116	4,55	6,89	4,84
1992	253.274.393	119.317.706	66.584.734	4,22	6,00	4,59
1991	257.407.413	121.413.766	67.930.706	3,67	4,72	4,76
1990	248.034.773	118.330.113	62.965.082	4,09	5,29	5,35
1989	245.988.905	118.153.448	64.375.475	4,26	5,07	5,93

Fuente: Puertos del Estado. Elaboración Juan A. Márquez 2011

Comoquiera que “aquellos puertos que no realizan operaciones eficientes de bajo costo, debido a las exigencias del mercado actual, pueden ser dejados de lado, y ... los puertos deben volverse más ágiles para ser cada vez más competitivo y al mismo tiempo volverse un elemento clave en la logística en las cadenas

de transporte” (Arango, M.D.; 2009, 134), el Puerto de Huelva ha liderado avances sucesivos en la relación Puerto-Ciudad, en la incorporación de iniciativas ambientales, en la puesta en valor de sus posibilidades y emplazamiento entre Europa, África y América. Todo ello está trazando las bases para fortalecer y construir un puerto de primer orden.

8. Un aeropuerto, el ansiado no lugar

En el contexto internacional de Aeropuertos, Huelva no existe, por cuanto no aparece visible en las redes de transporte aéreos. Los habitantes de la provincia usan los aeropuertos de Faro y Sevilla, dada la inexistencia de una infraestructura de este tipo. Esto supone un enorme lastre para la intermodalidad y el desarrollo provincial, ya que, paradójicamente los sectores con más nervio económico de la provincia de Huelva, agricultura, turismo e industria, tienen sus principales mercados alejados miles de kilómetros.

La construcción de un aeropuerto en la provincia de Huelva es *posible, viable y necesaria*.

Es posible porque existen condicionantes físicos y jurídicos que permiten la construcción de un aeropuerto, prácticamente, sin impactos. Además, varios lugares cumplen las condiciones necesarias para su localización y emplazamiento (Márquez, J.A. y Jurado, J.M.; 2005).

Es viable, en un contexto de crisis y también de bonanza, porque, desde un contexto de racionalidad, las estructuras y costos de un aeropuerto de tercer nivel deberían ser asumidas por la administración, como ya lo hizo ésta con otros aeropuertos españoles. Profundizando más en los recursos necesarios para tener una infraestructura aeroportuaria, resulta que no sobrepasan los cien millones de euros.

Es necesario porque contribuirá enormemente a salvar la incorrecta conexión con el eje centroeuropeo, su principal área de mercado. La carretera o la transferencia a los aeropuertos de Sevilla, Faro o Madrid de mercancías o viajeros tienen un coste

oneroso en tiempo y dinero que dificultan la maniobrabilidad de empresas glocalizadas. Todo ello en razón a un sistema productivo emergente donde por una parte fresas, arándanos, frambuesas y sus empresas vinculadas tienen mercados alejados miles de kilómetros. De otra parte, el impulso turístico del litoral también está pensando en viajeros cuyos orígenes están Francia, Inglaterra, Alemania o Suecia.

Figura nº 7. Posibles ubicaciones del aeropuerto de Huelva



Fuente: Márquez, J.A. y Jurado, J.M. (2005): Condicionantes espaciales, productivos y logísticos para un aeropuerto en la provincia de Huelva. Dándole alas al territorio onubense. Universidad de Huelva

Es evidente que, muchas producciones agrarias no soportan los costes de un transporte aéreo, pero sí las de producciones extratempranas y/o exóticas, calificadas como alimentos sanos y saludables. Además ¿cuántos lugares del planeta, cuantas cadenas hoteleras no están dispuestas a pagar lo que les pidan para satisfacer a su exigente clientela?. El arándano, las fresas o las frambuesas tienen, por ejemplo, especiales dificultades para llegar al mercado moscovita. Otra oportunidad perdida por la inexistencia de aeropuerto, es la creación de un destino turístico competente que fuese además un estímulo para las empresas del territorio provincial.

Pero, además, también la industria y el sector energético, que tiene como principal valedor para su tráfico el puerto de Huelva,

puede verse beneficiado por un aeropuerto, que se integre en circuitos logísticos donde la teoría de la esbeltez ofrezca un amplio rango de beneficios como son reducción de los tiempos muertos para los clientes, establecer o reducir costos, incrementar el mercado compartido, reducir el tiempo para lanzar nuevos servicios, incrementar la diversificación de los servicios, aumentar la productividad y obtener mayores beneficios.

Las respuestas que pueden ofrecerle al sistema productivo de la provincia de Huelva los aeropuertos cercanos de Sevilla y Faro son precarias e insuficientes porque, además de los tediosos puntos de ruptura de carga, y especialmente de las cadenas de frío en los productos agrícolas, alargan el tiempo que muchos viajeros y empresas no están dispuestos a pagar, máxime cuando no existe una logística esbelta de los procesos de cambio en los medios de transportes.

Con estos antecedentes parece suficientemente clara la necesidad que la provincia tiene de un aeropuerto. Ahora bien, ¿Qué tipo de aeropuerto?. El sistema aeroportuario español tiene 50 aeropuertos, de características y tráficos muy diversos¹.

Aunque la mayoría de los aeropuertos son públicos, se pueden construir aeropuertos privados si cumplen con los requisitos

¹ La mayoría de los aeropuertos españoles son comunitarios de carácter internacional. “De conformidad con lo dispuesto en los artículos 5.2 y 10.4 de la Ley 25/1998, de 13 de julio, de modificación del régimen legal de las tasas estatales y locales, y de reordenación de las prestaciones patrimoniales de carácter público, y a los efectos de la aplicación de la tasa por prestación de servicios y utilización de dominio público aeroportuario regulada en los artículos 4 a 11 de dicha Ley, la clasificación de los aeropuertos españoles será la siguiente”:

Grupo A: Alicante, Barcelona, Gran Canaria, Ibiza, Lanzarote, Madrid Barajas, Málaga, Palma de Mallorca, Tenerife Norte y Tenerife Sur.

Grupo B: Bilbao, Fuerteventura, Menorca, Sevilla y Valencia.

Grupo C: Almería, Asturias, Federico García Lorca Granada-Jaén, Jerez, La Coruña, La Palma, Santiago y Vigo.

Grupo D: Albacete, Badajoz, Burgos, Ceuta, Córdoba, Gerona, El Hierro, La Gomera, La Rioja-Logroño, León, Madrid-Cuatro Vientos, Melilla, Huesca Pirineos, Murcia-San Javier, Pamplona, Reus, Sabadell, Salamanca, San Sebastián, Santander, Son Bonet, Torrejón, Valladolid, Vitoria, Zaragoza y todos aquellos aeropuertos y helipuertos no incluidos expresamente en los grupos anteriores.

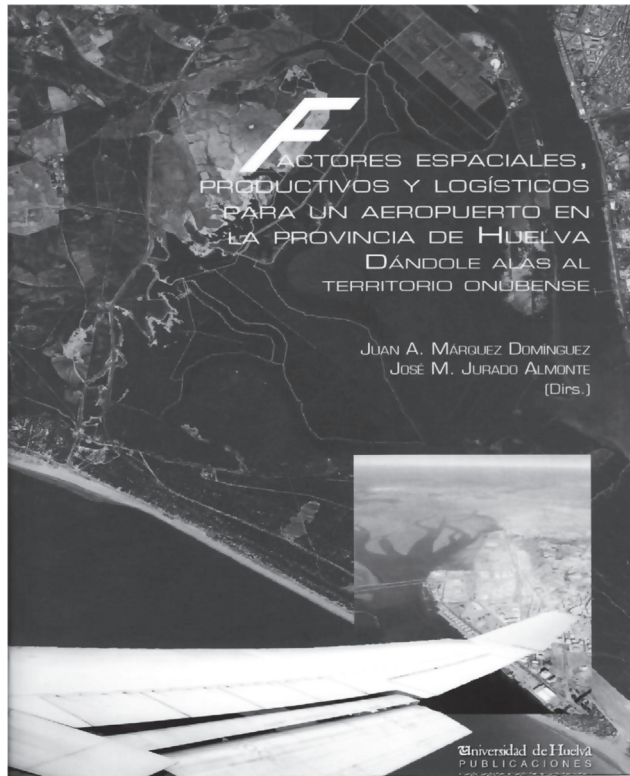
operacionales, legales y oficiales requeridos, ya que en España los aeropuertos no deben ser necesariamente ni de propiedad pública, ni explotados por AENA. En este caso está el Aeropuerto de Ciudad Real, cuya construcción, envuelta en polémicas, ya está operativo. Aún sin nacer, el futuro aeropuerto de la provincia de Huelva arrastró dudas y enfrentó posiciones que tienen como modelo el de Ciudad Real.

Ya el 3 de marzo de 1951 el periódico Odiel comienza a hablar del “futuro aeropuerto de Huelva y su influencia en la juventud local”. El 19 de mayo de 1969 otro anuncio en el mismo periódico propone su ubicación en el término de Moguer (Huelvayork, 2006) y en 1987 la consultora Initec elabora el Plan Director del Aeropuerto de Huelva (Initec, 1987). En 1992 un capítulo de Huelva en su Historia rescata el proyecto de aeropuerto con el trabajo “El transporte aéreo en la provincia de Huelva. Un sector estratégico para el desarrollo provincial” (Márquez, J.A.: 1992). Finalmente, en 2005 aparece un estudio completo encargado por la Consejería de Turismo de la Junta de Andalucía y publicado por la Universidad de Huelva “Condicionantes espaciales, productivos y logísticos para un aeropuerto en la provincia de Huelva. Dándole alas al territorio onubense” (Márquez, J.A. y Jurado, J.M.: 2005).

Este último estudio fue clave porque a partir del mismo, sus propuestas pasaron al debate político provincial y regional. Desde entonces, especialmente en los periodos preelectorales y electorales el aeropuerto de Huelva ha sido un tema muy recurrente.

Las tensiones por el protagonismo político de un proyecto de alcance como el aeropuerto entre la ciudad de Huelva y la Diputación fueron evidentes, hasta que se constituyó una Sociedad Promotora del Aeropuerto, llamada Cristóbal Colón, formada por la Cámara de Comercio y la Diputación de Huelva. Ésta encargó un Estudio de viabilidad que concluyó que la construcción del aeropuerto de Huelva tendría un coste de 100 millones de euros... y que en la provincia onubense pueden operar, como más interesantes, las compañías aéreas de bajo coste. Conclusiones que eran muy similares al referido estudio de la Universidad.

Figura nº 8. Portada del Estudio de la Universidad de Huelva sobre el aeropuerto



Fuente: Márquez, J.A. y Jurado, J.M. (2005): Condicionantes espaciales, productivos y logísticos para un aeropuerto en la provincia de Huelva. Dándole alas al territorio onubense. Universidad de Huelva.

Durante un tiempo el posible emplazamiento se mantuvo casi en secreto. Finalmente, en marzo de 2008, el Ministerio de Fomento señaló como ubicación para el futuro aeropuerto de Huelva la de Cartaya-Valdemarina, “ya que, según los informes del Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino, esta opción tiene menor impacto en el medio”. Con ello parece ser que se da luz verde al proyecto de la Sociedad Promotora, frente a otro proyecto presentado por la Sociedad Agrícola del Pintado, que proponía El Judío (Gibraleón) como emplazamiento y tenía como antecedente la ubicación de un aeródromo en este mismo emplazamiento.

El 13 de marzo de 2011, el BOE publicó la declaración de interés general del aeropuerto para la provincia de Huelva. Asimismo, en

un clima positivo, parece que varias empresas, entre ellas Barceló Hotels, están interesadas en participar en el proyecto del futuro aeropuerto de Huelva. Cristóbal Colón.

Tabla 10.. Los 4 primeros aeropuertos y los 7 últimos aeropuertos españoles en el ranking de llegadas de pasajeros en comparación con la proyección de un modelo para Huelva.

Aeropuertos	Pasajeros	Operaciones	Mercancías
Madrid Barajas	4.451.264	36.643	29.149.984
Barcelona	2.837.287	25.159	8.255.173
Palma de Mallorca	2.631.435	19.207	1.655.056
Málaga	1.306.033	10.388	266.046
HUELVA (1)	193.900	-	7.764
HUELVA (2)	250.000	2.250	9.122
Logroño	2.024	321	0
Algeciras-Helipuerto	1.961	244	0
Victoria	1.927	502	2.172.491
Albacete	1116	117	0
Córdoba	368	383	0
Madrid-Cuatro Vientos	34	4148	0
Huesca-Pirineos	19	679	0

(1) Initec (1987): *Plan director del aeropuerto de Huelva*. Consejería de Obras Públicas y Transportes. Sevilla, tomado de Márquez, J.A. (1992): *El transporte aéreo en la provincia de Huelva. Un sector estratégico para el desarrollo provincia, en Huelva en su Historia 4*, pp. 105-118

(2) Márquez, J.A. y Jurado, J.M. (2005): *Condicionantes espaciales, productivos y logísticos para un aeropuerto en la provincia de Huelva. Dándole alas al territorio onubense*. Universidad de Huelva.

Fuentes: AENA (2011): *Departamento de Estadística Operativa y* <http://193.146.228.22/ga/jar/aeropuertos/Tema%201%20formato%20presentacion.pdf>

9. Conclusiones

Para realizar una planificación estratégica de lógica esbelta se parte de una situación deficitaria en los sistemas de transportes provinciales, hecho que dificulta una logística multimodal. “la logística esbelta plantea varios desafíos, especialmente en los procesos que se manejan a nivel internacional, pues los tiempos necesarios para los traslados tanto de carga como de información veraz en tiempo real, son condiciones básicas que se deben garantizar para satisfacer las necesidades de los clientes... En la cadena de suministro global, se impacta de manera importante a los minoristas, mayoristas, distribuidores, fabricantes y

proveedores, es decir, la logística de los proveedores de servicios necesitan entender esto... pues al agilizar muchos de sus procesos lograrán aumentar sus niveles de competitividad en el mercado, incrementando así sus ganancias (Arango, M.D.; 2009, 122)

Si bien el puerto de Huelva cumple importantes funciones en el tráfico granelero, ligadas al comercio regional, nacional e internacional, tiene un limitado poder de arrastre para el sistema productivo local y comarcal. De otra parte, el transporte de viajeros y mercancías por ferrocarril viene a ser casi testimonial y concentrado en dos líneas vetustas Huelva-Sevilla y Huelva-Zafra, con una esperanza futura de conexión con la Alta Velocidad. Comoquiera que el aeropuerto es una asignatura pendiente retomado en tiempo de crisis, la logística del transporte provincial no puede contar con él ni a corto ni a medio plazo. Así pues, la carretera queda como casi única alternativa para el transporte de viajeros y mercancías, presentando amplios espacios del centro y norte de la provincia como enclaves mal comunicados y que es necesario reactivar.

Unir tráficos portuarios y aeroportuarios con ferrocarril y carretera es una tarea difícil y por ello el territorio provincial se presenta muy vulnerable a la competitividad de empresas glocalizadas.

10. Bibliografía

- AENA (2011): Departamento de Estadística Operativa, en <http://193.146.228.22/ga/jar/aeropuertos/Tema%201%20formato%20presentacion.pdf>
- APH (2010): Memoria 2009. Autoridad Portuaria de Huelva, Ministerio de Fomento.
- ARANGO, M.D. y otros (2009): "Logística esbelta aplicada al transporte en el sector minero. Boletín de Ciencias de la Tierra nº 25. Pp.121-136.
- ARTOLA, M. y otros (1978): Los ferrocarriles en España (1844-1943). Servicio de Estudio del Banco de España, Madrid.
- AUGÉ, Marc (2000): Los nologares. Espacios del anonimato. Una antropología sobre la sobremodernidad. Gedisa Editorial; Barcelona.
- BARBER, B. R. (1992): Jihad Ys. McWorld, *The Allantic*, 269 , citado por Robertson (2000) pag 23.

- BLANCO RODRÍGUEZ, B. (2001): “El Plan de Infraestructuras 2000-2007 de España: Instrumento para el crecimiento y fomento del empleo”, en Jornadas sobre “Infraestructuras y desarrollo económico en Latinoamérica y España: Provisión y financiación”, México.
- BOISIER, S. (1999): Teorías y metáforas sobre el desarrollo regional. Cepal, Santiago de Chile.
- CAVES, R. E. y GOSLING, G. D. (2000): “Strategic Airport Planning”, en Journal of Transport Geography. Vol. 8, Issue 3. Pp. 229-230, UK.
- COMITÉ de las Regiones (2003): Los aeropuertos regionales, vector del desarrollo económico regional. Comité de las Regiones, UE.
- COPT (2008): Actualización de la Red de Carreteras de Andalucía. Provincia de Huelva. Consejería de Obras Públicas y Transportes. Sevilla.
- DERRIDA, Jacques (1987): De l'esprit: Heidegger et la question. La Philosophie en effet, Paris, Galilée. Edición digital en español: <http://www.jacquesderrida.com.ar>.
- FERROCARRILES (2011): http://ferrocarriles.wikia.com/wiki/LAV_Sevilla_-_Huelva
- FOURNEAU, F. (1983): La provincia de Huelva y los problemas del desarrollo regional, Excm. Diputación Provincial de Huelva, Madrid.
- GARCÍA, A. (1983): “Vidal de la Blache en la crítica al neopositivismo”, en Geografía. Anales de Geografía de La Universidad Complutense. núm. 3. Univ. Complutense, pp. 25-39.
- GARCÍA, J. J. y Otros (1999): Estimación de los efectos económicos derivados de la actividad del Puerto de Huelva. Autoridad Portuaria, Huelva.
- GÓMEZ MENDOZA, A (1989): Ferrocarril, industria y mercado en la modernización de España. Ed. Espasa Calpe, Madrid.
- HAGGETT, Peter et Al., (1976): Análisis locacional en Geografía. Barcelona: Gustavo Gili
- INITEC (1987): Plan director del Aeropuerto de Huelva. Consejería de Obras Públicas y Transportes. Sevilla.
- JURADO ALMONTE, J.M. (1998): “La línea Zafra-Huelva, un ejemplo de abandono en la actual política ferroviaria”, en XIII Jornadas del Patrimonio de la Sierra. Cortelazor.
- JURADO ALMONTE, J.M. (2007): “La Línea Zafra-Huelva, un olvidado corredor ferroviario con potencialidades”, en ROMERO MACÍAS, E. (Dir.): *Los ferrocarriles en la provincia de Huelva, un recorrido por el pasado*. Servicio de Publicaciones, Universidad

- de Huelva, pp. 105-130
- LACOMBA, Juan A.(2007): “La articulación territorial del estado en España: de los reinos del antiguo régimen a las provincias”, en Revista de Estudios Regionales, nº80, septiembre-diciembre, 2007, pp. 291-344. Málaga. Universidades Públicas de Andalucía.
- LAZCANO ABRIGO, R. (2004): “Sergio Boisier, El territorio en su lugar”, en Revista de Geografía Norte Grande, 31, pp. 129-133
- LUGARESARESTI, J.M. (2005): “Sistemas fractales, caos y holística en el análisis territorial”, en Geografía, investigación y espacio nº 28, pp. 11-30
- MÁRQUEZ, J.A (1992): “El transporte aéreo en la provincia de Huelva. Un sector estratégico para el desarrollo provincial”, en Huelva en su Historia Tomo IV. Arsgraphica, Huelva, pp. 105-118.
- MÁRQUEZ, J.A. (2000): “El Sistema Portuario Andaluz”, en Conocer Andalucía Infraestructuras y Ordenación del Territorio Tomo V. Editorial Tartessos, Sevilla pp. 168-184.
- MÁRQUEZ, J.A. (2000): Los Aeropuertos Andaluces, en Conocer Andalucía Infraestructuras y Ordenación del Territorio. Tomo V Editorial Tartessos , Sevilla pp. 185-200.
- MÁRQUEZ, J.A. y JURADO, J.M. (2005): Condicionantes espaciales, productivos y logísticos para un aeropuerto en la provincia de Huelva. Dándole alas al territorio onubense. Universidad de Huelva.
- MOPT (1993): Plan Director de Infraestructuras (1993-2007), Secretaría General de Planificación y Concertación Territorial, Ministerio de Obras Públicas y Transportes, Madrid.
- PDIA (2008): Plan de infraestructuras para la sostenibilidad del transporte en Andalucía: decreto 457/2008, de 16 de septiembre de 2008. Sevilla. Consejería Obras Públicas y Transportes, 2008.
- PEIT (2005): Plan estratégico de infraestructuras y transporte 2005-2020. Ministerio de Fomento. Madrid, Centro de Publicaciones.
- PÉREZ, E. (1995): “El puerto de Huelva. Situación actual, perspectivas de futuro y líneas básicas de su plan estratégico”, en Obras Públicas, nº 32, Pp. 34-45.
- PISTA (2007): Plan para las Infraestructuras Sostenibles de Andalucía 2007-2013. Consejería de Obras Públicas. Junta de Andalucía, Sevilla.
- ROBERTSON, Roland (2000): “Glocalización: tiempo-espacio y homogeneidad-heterogeneidad”, en Zona Abierta, nº 92-93, www.cholonautas.edu.pe / Biblioteca Virtual de Ciencias Sociales.



Capítulos de Opinión

13. IMPORTANCIA DEL URBANISMO EN EL CONTEXTO DE CRISIS ACTUAL

Antonio Ponce Fernández

www.foe.es

Presidente de la Federación Onubense de Empresarios, FOE

1. Reflexiones

A nadie se le escapa la incidencia directa que la ordenación del territorio y el urbanismo tiene en la actividad económica. Partiendo de esa realidad, cualquier legislación al respecto tiene que establecerse en un ámbito estable, viable y transparente para que el inversor pueda conocer de forma fidedigna el entorno en el que se mueve.

Resulta enormemente preocupante comprobar día a día cómo la judicialización y la utilización partidista de determinados proyectos urbanísticos frenan las iniciativas empresariales –como está ocurriendo en Huelva, por ejemplo, con el desarrollo de El Ensanche– y, lo que es peor, en ocasiones provoca hasta la pérdida de cuantiosas inversiones.

No es posible que nuestros municipios avancen al ritmo necesario si las administraciones públicas bloquean los proyectos empresariales. No sirve de nada que trabajemos unidos en beneficio de un escenario adecuado para la inversión si después un Ayuntamiento decide por su cuenta no aprobar un plan que pudiera conducir a una inversión millonaria, o un enfrentamiento entre dos localidades hace perder tiempo, dinero y la paciencia a un empresario decidido a invertir.

El sector privado no puede ser el protagonista del despegue si se lo impiden quienes están llamados a facilitar su labor. No valen de nada las buenas palabras, sino los hechos. Y éstos obligan a que el empresario debe saber dónde puede invertir, por cuánto tiempo y con arreglo a qué normas. Es decir, la iniciativa empresarial debe estar avalada por la seguridad jurídica y la certeza económica, que hagan viable la inversión.

Son numerosos los promotores de importantes proyectos empresariales que están sufriendo en estos momentos, como meros

espectadores, retrasos en la tramitación, paralizaciones e incluso revocación de autorizaciones provocados las contradicciones y los vaivenes de las normativas urbanísticas que se han llegado a modificar tres veces en tres años.

No se puede pedir a los empresarios que asuman riesgos y se embarquen en proyectos ambiciosos mientras la Administración no defina de manera clara las reglas del juego estableciendo un modelo de crecimiento urbanístico y de ordenación del territorio en el que el territorio, además de ser un bien de gran valor a proteger, sea considerado también como un recurso necesario para nuestro desarrollo económico. Creemos que con ello también frenaremos la especulación y conseguiremos avanzar en el progreso urbanístico de nuestros pueblos y ciudades.

Y de nuevo tenemos que hacer una llamada a la concertación social, que puede y debe ser el ámbito donde abordar estas importantes cuestiones que tanto afectan al mundo empresarial. Con la concertación social se rompe el sistema de relación habitual entre administración y administrados, y se coloca en un nivel de intereses conjuntos entre iguales: el Gobierno, que quiere compartir el desarrollo de políticas con los agentes sociales y económicos, y éstos que renuncian a un protagonismo individual para obtener acuerdos.

Pero persiste el defecto de que ningún Plan de Ordenación del Territorio, por ejemplo, ha pasado por las mesas de la concertación social, habiéndose articulado y aprobado sin nuestra participación. Sin duda, aquí hay una falta de articulación de políticas, ya que los Ayuntamientos también están llamados a participar en este debate.

Los empresarios hemos dado sobradas muestras de nuestra confianza en la concertación social porque consideramos que es un instrumento para el desarrollo económico. De ahí que nuestra voluntad es seguir trabajando para propiciar el marco adecuado en el que nuestros empresarios puedan desarrollar sus iniciativas, que necesitan de unas perspectivas de futuro en relación con el ámbito legal urbanístico al que van a estar sometidos sus proyectos, para seguir siendo protagonistas del presente y futuro de nuestra provincia.

14. ECONOMÍA Y CRISIS DE LA CONSTRUCCIÓN, ¿NUEVAS OPORTUNIDADES?

Francisco Javier Regalado Romero

javier@foe.es; www.foe.es

Federación Onubense de Empresarios, FOE

1. Análisis de la situación

Actualmente nos encontramos en una situación de crisis global de todos los sectores económicos, en los que se encuentra la construcción. Sin embargo, debido al gran peso e influencia en la economía de este sector comienza a estar en el punto de mira de todos los análisis, críticas y búsqueda de errores.

No obstante, es necesario remarcar algunas consideraciones:

- 1º: La crisis es de todos y hay un factor importante en ella que es la falta de liquidez y los activos financieros de alto riesgo.
- 2º: Llevamos durante dos décadas asistiendo a una desaparición gradual de la industria o sector secundario en Huelva y en otros territorios andaluces y españoles, reconvirtiéndonos hacia una economía de servicios. Por tanto, ¿Es este el modelo económico que interesa.
- 3º: Se habla desde las administraciones que hay que hacer un cambio de modelo económico, buscar la economía sostenible y se pone en el punto de mira a la construcción, ¿ Por qué no se dice que nos estamos quedando sin industria desde hace años y nos ponemos manos a la obra?. ¿Es sostenible dedicarnos mayoritariamente al sector servicios?, ¿No hay que reformar el modelo bancario español?

Por tanto, creo que el problema no está solo en la construcción, y diría más, ¿por qué en el nuevo modelo hay que dedicarse a otras actividades como las nuevas tecnologías y reducir nuestro peso de la construcción?.

Si algo han demostrado en todo el mundo nuestras empresas es su gran saber hacer, su capacidad de trabajo y competitividad que les ha llevado a ganar concursos de obras internacionales y a proporcionar altos rendimientos en nuestro entorno. No solo constructoras, sino fabricantes de materiales relacionados con la vivienda, suministros, etc.

Hay que limar los errores pero seguir haciendo lo que mejor sabemos y no intentar convencernos de que lo mejor es basar nuestra economía en desarrollar nuevas tecnologías donde no somos competitivos y estamos en pañales con respecto a otros pasases, lo que no significa que haya que poner la semilla.

2. Para tener nuevas oportunidades hay que crear las condiciones oportunas

Es necesario, tanto para la construcción como para otros sectores de la actividad mejorar las condiciones del entorno económico que nos rodea de cara a salir reforzados de la crisis y cubrir las carencias que actualmente nos rodean,. Estas condiciones pueden ser las siguientes:

- Financiación empresarial: es necesario mejorar el sistema financiero para que en este caso, se parezca más al anglosajón, donde ante un nuevo proyecto o idea se valore mas esta y no solo los avales y bienes del emprendedor. También sería necesario potenciar la generación del capital riesgo y empresas que se dediquen a ello.
- Administración pública: Liberalización de servicios, reducción de la presión fiscal, ventanilla única de gestión, reducción de tramites burocráticos y compromiso de pago de sus deudas a proveedores.
- Fusiones empresariales para acceder a nuevos proyectos.
- Seguridad jurídica y homogeneidad en las normas y legislaciones regionales para evitar discriminaciones.
- Mix energético, en el sentido de que es necesario reducir el coste de la energía.
- Reforma laboral, en la construcción sale mal parada.
- Incentivos fiscales: ahora que hay crisis en el sector, se quitan los incentivos a la compra de vivienda, etc, por lo que le hacen un flaco favor al sector.
- Apostar por las infraestructuras: mejores carreteras, trenes, servicios, etc, proporcionan reducción de costes, mayor competitividad y acceso a nuevos mercados.
- Mejorar la competitividad: España tiene un crecimiento de costes laborales mayor que otros países europeos, inflación superior, baja productividad, altos costes de seguridad social, rigidez del mercado laboral, alto impuesto de sociedades (los terceros

después de Francia e Italia), mayores obstáculos para iniciar un negocio (facilidad para hacer negocio, puesto 33; creación de empresas, 44; y número de días para crear negocio, 48)

- La PTF o Productividad Total de los Factores, estuvo creciendo más que la media europea hasta los años 90. A partir de aquí la tendencia se ha vuelto negativa y asistimos a un “crecimiento sin productividad”. El crecimiento de la PTF es una especie de “caja negra”, estimada de forma residual, que incorpora la influencia de otros factores productivos, como el capital tecnológico y el capital humano. No tenemos que cambiar el modelo, lo que tenemos que hacer es mejorarlo e incorporar capital tecnológico a nuestras empresas, además de capital humano mas y mejor formado desde la base.

3. Las Oportunidades

Las Oportunidades son aquellas situaciones externas de tipo positivo, que se generan en el entorno y que una vez identificadas pueden ser aprovechadas. Por ello lo primero es crear esas situaciones externas positivas que hemos hablado anteriormente. Algunas de estas ideas y/o oportunidades son:

- Diversificar en la captación de contratos de servicios de mantenimiento.
- Diversificar en la captación de contratos de explotación de servicios públicos, tales como la gestión del agua, residuos, energías renovables, donde hay un alto componente de trabajos relacionados con la construcción que es donde somos competitivos.
- Alianzas empresariales para acceder a estas explotaciones.
- Reforma de vivienda y rehabilitación de edificios.
- Colaboración Público-Privada en la construcción de infraestructuras.
- Construcción sostenible, con nuevas viviendas que proporcionen ahorro energético.

15. LA VIVIENDA PROTEGIDA EN ANDALUCÍA

Juan Carlos de León Carrillo

www.avsandalucia.com

AVS-Andalucía

1. El papel de los promotores públicos

AVS es la asociación de promotores públicos de vivienda y suelo de España. Por tanto, como presidente de AVS Andalucía, mi aportación en este libro es principalmente formular algunas reflexiones sobre cuál puede ser el papel de los promotores públicos de vivienda, así como de las empresas municipales y autonómicas del sector.

AVS Andalucía cuenta con 39 asociados que trabajan con especial énfasis en las necesidades de vivienda de los ciudadanos de menor renta y en la mejora de la calidad de las mismas. Una labor que se puede resumir en dos datos: del total de viviendas de nueva construcción promovidas en el marco del Plan Andaluz de Vivienda y Suelo 2003-2007, más de la mitad (55%) ha correspondido a las entidades asociadas a AVS Andalucía y dos de cada tres viviendas se han destinado a personas con ingresos inferiores a 2,5 veces del Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples, IPREM.

Una primera consideración sobre la vivienda protegida es que la concurrencia de las competencias de los tres niveles de la administración (estatal, autonómica y municipal) y la lógica existencia de administraciones de distinto signo político pueden suponer que en algunos casos no se produzca la necesaria coordinación entre las distintas iniciativas en materia de vivienda, o que haya distinta intensidad en esa política en función de las prioridades y modelo de desarrollo de cada gobierno.

Una segunda cuestión es la particular situación por la que está atravesando el mercado inmobiliario y el conjunto de la economía en general, tanto a nivel español como europeo e internacional. Una situación confusa en muchos aspectos pero que ha vuelto a poner en valor el papel activo que los poderes públicos deben desempeñar en la economía, después de una etapa en la que habían prevalecido una serie de planteamientos basados en la libertad absoluta y una hipotética autorregulación de los mercados, que se han manifestado como ineficaces.

El modelo de economía de mercado que recoge la Constitución Española (Art. 38), dentro de un Estado social y democrático (Art. 1.1), valida las intervenciones públicas en el mercado, máxime cuando la propia dinámica de ese mercado impide o dificulta el ejercicio de derechos, como lo es el del acceso a la vivienda.

Actuaciones públicas que se han presentado como intervencionistas por quienes defienden la libertad absoluta de los mercados y que no lo son en modo alguno sino que constituyen un ejercicio responsable del papel que las administraciones tienen como agentes del mercado y por el mandato constitucional.

Las administraciones públicas y sus empresas tienen que actuar como agentes dinamizadores del sector y, al mismo tiempo, debemos elevar la calidad de nuestro servicio a los ciudadanos, y de nuestro producto: las viviendas protegidas, estableciendo nuevos estándares de calidad en la construcción que sirvan de referente a todo el sector. Todo ello sin olvidar la gestión de suelo y equipamientos que realizan muchos de nuestros asociados.

Ese es el compromiso social de los promotores públicos, que parte de la consideración de la vivienda como un derecho ciudadano y no como una simple mercancía. Un derecho ciudadano ante el que los poderes públicos debemos responder con rotundidad y valentía, con políticas rigurosas en materia de suelo y de vivienda basadas en la prevalencia del interés general, en la eficacia y la transparencia de la gestión pública, y en la cooperación y el consenso público-privado y entre las distintas Administraciones.

Desde AVS Andalucía estamos convencidos de que la situación actual es un buen momento para formular una reflexión profunda sobre las estrategias de futuro, impulsar el desarrollo de actuaciones más innovadoras, más sostenibles, y con más valor añadido y calidad, y para contribuir, desde el sector de la vivienda, a la recuperación de nuestra economía y a su solidez futura. Una oportunidad para replantear el funcionamiento y las expectativas de negocio de los promotores privados, y para seguir potenciando el papel de las administraciones públicas como agentes dinamizadores y de control.

Todo ello bajo la consideración general de un urbanismo más sostenible, tanto desde el punto de vista de la utilización del suelo de los materiales y procedimientos de ejecución, como de la eficiencia energética y la propia conservación de las viviendas. Esto es, abordar la sostenibilidad de las viviendas en su planeamiento inicial, en su construcción y durante su uso y disfrute por parte de los ciudadanos.

2. Planificación de las políticas de vivienda: Planes autonómico y estatal

En materia de vivienda, como en el resto de las políticas, es necesario en primer lugar que las actuaciones de cada una de las administraciones sean el resultado de una adecuada planificación, a partir de un conocimiento profundo de las necesidades y de sus perspectivas de evolución futura. Una planificación que exige una definición de objetivos, el diseño de la metodología e instrumentos más adecuados para alcanzarlos, el seguimiento y control de las actuaciones, y su evaluación. Todo ello con la mayor participación posible de los agentes implicados.

Se trata de conocer las características de la demanda de vivienda, en función los nuevos modelos de familia y las nuevas necesidades, a fin de realizar una oferta adecuada y adaptar el crecimiento residencial de la ciudad a las características de las viviendas que se han de edificar o rehabilitar en los próximos años, en términos de destinatarios, localización y dimensiones.

En esa línea avanza el Plan Concertado de Vivienda y Suelo 2008-2012 de Andalucía, que define con detalle los contenidos que deben incluir los planes municipales de vivienda en nuestra Comunidad, y que marca el camino para las actuaciones de los promotores públicos en el futuro más inmediato.

Al mismo tiempo, el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012 es el otro marco que rige la política de vivienda en España, con especial incidencia en la vivienda protegida y en las actuaciones de promotores públicos y privados. Las líneas generales de ese plan son la ampliación de los colectivos con protección preferente en el acceso a viviendas protegidas, la apuesta por el alquiler con

nuevas tipologías, el impulso a los alojamientos protegidos para colectivos vulnerables y la comunidad universitaria y el apoyo a las actuaciones de rehabilitación y renovación urbana. Además, incentiva la incorporación de las actuaciones de mejora de la eficiencia energética y la accesibilidad.

Junto con el Plan Estatal, desde el Gobierno de España se pusieron en marcha, en 2009, una serie de medidas coyunturales “para ayudar a las familias hipotecadas con dificultades y favorecer la creación de empleo”, entre las que se incluye la moratoria en el pago de las cuotas hipotecarias a los desempleados, rebajas de las retenciones y los pagos de IRPF relacionados con las viviendas, la ampliación de los plazos de las cuentas ahorro-vivienda, así como diversas medidas para estimular el empleo y la actividad productiva. En julio de 2010 se anunciaron una serie de medidas por parte del Ministerio de Vivienda que suponen un cambio en el desarrollo de esos planes, que pasaban por centrar el esfuerzo presupuestario en el alquiler y en la rehabilitación. Una orientación que puede resultar coherente con la situación actual del mercado, con un gran stock de viviendas en el mercado libre, con dificultades de liquidez por parte de empresas constructoras y promotoras privadas, y con una alta incertidumbre en cuanto a las expectativas del mercado. Desde ese punto de vista resulta eficaz para restituir la normalidad al mercado, que las iniciativas públicas tengan como centro el alquiler y la rehabilitación.

Por otro lado los promotores públicos estamos de acuerdo en que el esfuerzo por reducir el déficit público debe aplicarse en todas las administraciones, en todos sus niveles, y en todos los sectores. Podemos compartir la decisión de recortar ayudas como las de Ventanilla Única, que ya había cumplido la mayor parte de su cometido, o incluso de la Reserva de Eficacia, como mecanismo adicional de financiación a las comunidades autónomas que superaban los objetivos inicialmente fijados. No podemos coincidir, sin embargo, con la eliminación de las ayudas que inciden directamente en los adjudicatarios, como las Ayudas Directas a la Entrada, que más que suprimirse podrían modularse en función de los ingresos, además de otras medidas como la rebaja del 40% en las subvenciones de vivienda protegida nueva en alquiler, iniciativa que resulta poco coherente con el carácter prioritario otorgado al alquiler.

En febrero de 2011 la Junta de Andalucía ha comenzado una serie de reuniones con los empresarios, sindicatos y con los Ayuntamientos para analizar el futuro del Plan Concertado de Vivienda y Suelo 2008-2012 tras los cambios realizados por el gobierno central en el Plan Estatal y tras los acuerdos alcanzados entre ambas administraciones en la Comisión Bilateral de Vivienda que se reunió en diciembre de 2010. Desde AVS estamos convencidos de que los ajustes que deben realizarse en la Comunidad Autónoma de Andalucía serán capaces de revitalizar la política de vivienda, adaptándola al binomio oferta-demanda, con medidas que permitan conjugar la disponibilidad de menos recursos con el necesario incentivo para los promotores de vivienda protegida. La nueva orientación de la política estatal de vivienda se pone de manifiesto también en el Proyecto de Ley de Calidad y Sostenibilidad del Medio Urbano, anunciado en febrero de 2011, que apuesta claramente por la rehabilitación y regeneración urbana, estableciendo una serie de derechos y deberes de los ciudadanos relativos a la sostenibilidad y los derechos y deberes específicos de los propietarios de terrenos e inmuebles urbanos.

3. Ley Reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía

Hablar de vivienda protegida en Andalucía es hablar de la Ley Reguladora del Derecho a la Vivienda que el Parlamento de Andalucía aprobó el 17 de febrero de 2010 (Ley 1/2010, de 8 de marzo, Reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía. BOJA nº54 de 19/03/2010). Con esta norma legal se avanza significativamente en la materialización del mandato constitucional y estatutario del derecho a una vivienda digna y asequible, al establecer las garantías y requisitos para su efectivo ejercicio por parte de los ciudadanos.

En ella se regula, con carácter pionero en España, el ejercicio de un derecho fundamental como es el de la vivienda, y se define el trabajo que las administraciones públicas tienen que realizar para hacerlo efectivo en el ámbito de sus respectivas responsabilidades. Por lo que respecta a los ayuntamientos, éstos deben asegurar en sus respectivos planeamientos urbanísticos la existencia de suelo para viviendas protegidas y sus correspondientes infraestructuras y equipamientos, a la vez que deben redoblar los esfuerzos para el

efectivo desarrollo de sus planes, a través de instrumentos como las delegaciones de urbanismo y las empresas municipales de vivienda. Una responsabilidad similar corresponde a la administración autonómica, y se refuerza el papel de los mecanismos de diálogo y concertación social de las políticas públicas al destacar la función relevante de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas de Andalucía en la promoción de los intereses económicos y sociales que les son propios.

La Ley del Derecho a la Vivienda tiene un enfoque integral que, junto al derecho de los ciudadanos, reconoce su importancia como actividad económica. Se recoge expresamente que “a la garantía del derecho a la vivienda digna de los andaluces y andaluzas se suma el papel que le corresponde en el tejido económico, adoptando las medidas necesarias para la promoción de la actividad económica en el territorio de la Comunidad”. Junto con los valores de diálogo y concertación social, se recogen los de gobernanza y cooperación entre las diversas Administraciones Públicas afectadas, “lo cual permite situar la actuación pública un paso más allá de la simple planificación”.

Para la AVS es muy importante la incorporación en esta Ley de “los parámetros de calidad, sostenibilidad y eficiencia, como requisitos mínimos de toda vivienda digna y adecuada” y que se otorgue al derecho a la vivienda “un carácter finalista, al definirlo como el que satisface las necesidades habitacionales de sus titulares y de quienes con ellos convivan, permitiendo una vida independiente y autónoma y favoreciendo el ejercicio de los derechos fundamentales”.

Otro de los valores que impregna este texto legal es el de Igualdad, tanto en los procedimientos de ejercicio del derecho que debe basarse en la igualdad, publicidad y concurrencia, como desde la perspectiva de Género, al establecer que debe “favorecerse el ejercicio de tal derecho en igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres”.

Por todo ello, en opinión de AVS-Andalucía se trata de una norma legal muy destacable por los nuevos valores que incorpora al derecho a la vivienda y a las actividades relacionadas con su ejercicio.

Valores que no se quedan en meras declaraciones sino que, por el contrario, se ven complementados por la regulación de los derechos y deberes, la definición del papel de las administraciones públicas y de entidades públicas y privadas, el establecimiento de tipologías (alquiler, venta y alojamientos transitorios) que dan respuesta a todas las posibles necesidades de vivienda, la continuidad de un instrumento fundamental para el desarrollo de las políticas de vivienda, como son las reservas de suelo, y por la creación de los Registros Municipales de Demandantes como mecanismo de adjudicación y herramienta para disponer de información actualizada sobre la demanda y las características socioeconómicas de los demandantes, que permitirán una mejor planificación y una mayor adaptación de los planes municipales de vivienda a las necesidades de los ciudadanos.

Se conjuga, además, la construcción de nuevas viviendas con una apuesta por la conservación, el mantenimiento y la rehabilitación. Se trabaja tanto en el acceso como en el mantenimiento en el tiempo de la condición de “digna” de la vivienda, con la extensión de los valores de calidad, sostenibilidad y eficiencia a todas las viviendas.

Todo ello junto al elemento más novedoso y destacable de esta Ley, que es, reitero, la definición por primera vez en España de mecanismos procedimentales para la efectiva aplicación del derecho al acceso a una vivienda digna y adecuada.

4. Mejora en la calidad: cooperación entre las empresas asociadas

La formación y el intercambio de conocimientos y experiencias constituyen una de las líneas de actuación de la AVS. Entre nuestras actividades destaca la organización de jornadas de formación para nuestros asociados, que abarcan todos los aspectos relacionados con la promoción de vivienda protegida, la rehabilitación y la gestión de suelos y equipamientos.

Un tema que tiene cada vez más importancia es el de la sostenibilidad en la construcción, que entendemos fundamental para nuestras propias viviendas, y – como ya he señalado – para establecer nuevos

estándares de calidad en la construcción que sirvan de referente a todo el sector. En ese sentido son especialmente significativos dos de las últimas publicaciones que ha realizado AVS, que son Buenas Prácticas de Eficiencia Energética en Vivienda Protegida y Cambio Global España 2020/50.

En Buenas Prácticas se recogen más de 20 experiencias de eficiencia energética desarrolladas por 17 empresas asociadas a AVS. En el caso de Andalucía se incluye el Proyecto Efficacia que EMVISESA, la Empresa Municipal de Vivienda, Suelo y Equipamiento de Sevilla está desarrollando en colaboración con la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de la Universidad de Sevilla y la empresa SODINUR.

La otra publicación, Cambio Global España 2020/50, tiene un expresivo subtítulo “la imprescindible reconversión del sector frente al reto de la sostenibilidad”, y realiza una caracterización del sector, establece sus impactos en el cambio global, los prioriza, y determina una serie de catalizadores del cambio, así como los criterios para un plan de acción.

En este estudio se definen, con el horizonte del año 2050, una serie de acciones a realizar para transformar el sector, posibles mecanismos de financiación, y la necesidad de un gran pacto social para dar solidez a ese cambio. Se trata de una reconversión del sector de la edificación para que pase de un sector establecido y organizado en la construcción de nueva edificación “hacia un sector orientado hacia la gestión eficiente de la habitabilidad”.

En ese sentido, los promotores públicos tenemos por delante la tarea de renovar y revitalizar amplios sectores de nuestras ciudades y pueblos, fundamentalmente las barriadas o “polígonos” construidos entre los años 50 y 70, que presentan un bajísimo nivel de sostenibilidad, tanto desde el punto de vista medioambiental como social, al tiempo que se debe mantener una oferta de vivienda protegida en línea con la evolución demográfica y las necesidades específicas de cada localidad.

5 Conclusiones

La crisis económica es un tema que nos preocupa a todos, y más aún a quienes desempeñamos nuestra labor profesional en el sector de la vivienda. Se da la circunstancia de que la vivienda es tanto una de las actividades que han contribuido a hacer más aguda la crisis en España como uno de los sectores en los que debe basarse la recuperación.

El Premio Nobel de Economía Paul Krugman, durante una visita a España en 2009, nos dejaba su “receta” para la crisis: Innovación. Y nos aclaraba a continuación que no se estaba refiriendo a la idea más difundida de Innovación, la ligada a la investigación y el desarrollo tecnológico, sino que se trataba de una innovación total: en las ideas, en los programas, en los procedimientos, en la manera de pensar... La conclusión de Krugman es que “Necesitamos soluciones diferentes”.

Una afirmación que es especialmente idónea en el caso de la vivienda, y más aún en el de la vivienda protegida. Necesitamos soluciones diferentes que nos permitan conjugar la conservación de centros históricos y barrios tradicionales de nuestras ciudades, con el desarrollo de nuevas áreas de expansión, nuevos desarrollos que nos permitan reducir costes de producción al tiempo que incorporamos mejoras en las calidades y prestaciones de las viviendas, iniciativas para construir viviendas más “ecológicas”, más eficientes en el uso de la energía, más habitables, para potenciar el papel de la vivienda como herramienta de cohesión social.

Todo ello con una adecuada coordinación entre las distintas administraciones, y la flexibilidad suficiente para que los requerimientos que los planes estatal, autonómicos y municipales establecen para la vivienda protegida se adapten a las nuevas necesidades de los ciudadanos, y a los nuevos requerimientos sociales de mayor sostenibilidad. Se trata, en definitiva, de contribuir desde el sector público al desarrollo de un urbanismo más racional, más humano y más sostenible. Tarea en la que los promotores públicos asociados a AVS trabajamos día a día.

16. DECLARACIÓN DE MADRID SOBRE LA GOBERNANZA DEL URBANISMO Y LA ORDENACIÓN TERRITORIAL SOSTENIBLES EN ESPAÑA

Madrid, 8 de noviembre de 2009, Día Mundial del Urbanismo

José Manuel Ojeda García

aepuos@gmail.com; <http://aepuos.com/>

Asociación Española de Profesionales de Urbanismo, Ordenación Territorial y Sostenibilidad. Presidente de AEPUOS.

Hasta el inicio de la convulsa crisis inmobiliaria y financiera actual, tal como reseñamos los arquitectos urbanistas en Barcelona en junio de 2003, “la política económica, a través de los incentivos fiscales, ha impulsado la construcción de nuevas viviendas, -mayoritariamente en nuevos suelos urbanizados, incluso con pasadas legislaciones de suelo de carácter expansionista, coincidiendo con el descenso acusado de los tipos de interés de los créditos hipotecarios en España-, y con un sector inmobiliario refugio de las inversiones de capitales frente a otras rentabilidades financieras más bajas, que produjo un recalentamiento excesivo del sector inmobiliario en España y una elevada banalización del producto vivienda, cubriéndose la demanda de vivienda, pero no la necesidad real de ésta, provocando los crecimientos sin medida de los municipios, y la crisis del planeamiento urbano y territorial”. Se necesita una gobernanza democrática y transparente del ámbito territorial y de las ciudades, mediante una acción supramunicipal decidida en apoyo de la recuperación de la planificación territorial y urbanística, donde primen más la discrecionalidad y el rigor frente a la arbitrariedad, en un justo equilibrio técnico-político conjunto.

Últimamente, y a raíz de sombríos acontecimientos pasados y recientes, se está identificando, en un sofisma, al urbanismo con la corrupción. Los urbanistas, haciéndolo extensivo a los responsables de la ordenación y planificación territorial y urbanística, tanto técnicos como políticos, tenemos que dilapidar esta espúrea idea y redimir el protagonismo positivo en la sociedad, luchando por dejar de ser “cabezas de turco” de los desmanes y aberraciones de cualquier tipo. El urbanismo debe ser reconocido como disciplina que interviene en el territorio y la ciudad de forma correcta, previo análisis de la realidad polinuclear, y, enfrentado a ello, será su nefasta aplicación, la que engendra corrupción y la negación del urbanismo

en sí. Por tanto, es deseable una aplicabilidad del urbanismo democrática, pública, con mayor protagonismo de la participación ciudadana y transparente, en una acción supramunicipal de tutela efectiva sobre determinadas decisiones municipales, vinculadas a la planificación territorial.

Como consecuencia, y en el deseo de encontrar soluciones adecuadas a la difícil ecuación ordenación del territorio-sostenibilidad-urbanismo-suelo-dotaciones-producto inmobiliario público o privado, reivindicando óptimas experiencias anteriores de la cultura urbanística y posibles futuras, la Asociación Española de Profesionales de Urbanismo, Ordenación territorial y Sostenibilidad (AEPUOS), DECLARA como principios básicos de la gobernanza en el urbanismo y la ordenación territorial sostenibles en España, la necesidad de:

1. Una ordenación territorial supramunicipal previa a la ordenación urbanística

La problemática actual de nuestras ciudades y territorios es la saturación de nuestros sistemas de comunicaciones e infraestructuras. Las nuevas clasificaciones de suelo se anticipan a estas redes, colapsando las existentes, con la puesta en carga de las actividades humanas en el territorio. Debemos ir a una estrategia de garantía de la ejecución de los sistemas de comunicaciones y del transporte público, así como de las redes de infraestructuras, previas o simultáneas a las nuevas clasificaciones de suelo. Del mismo modo, los sistemas de dotaciones de espacios libres y equipamientos deben ser articulados eficazmente en el territorio, junto con las redes de comunicaciones e infraestructuras con rango supramunicipal. La optimización del suelo residencial, industrial, terciario o turístico debe resolverse supramunicipalmente, dentro de una organización administrativa metropolitana o territorial adecuada, y con una previa y conjunta evaluación ambiental.

2. Urbanismo y estrategia de la planificación

Estamos abocados a la necesaria articulación del Espacio común europeo a través de la Estrategia Territorial Europea. Las ciudades necesitan una especialización y una complementariedad con las

demás de su ámbito para competir positiva y adecuadamente en un mundo cada vez más globalizado, llegando a los umbrales de optimización. Por tanto, es necesario articular en la planificación la vertiente territorial, urbanística y estratégica (“la estrategia del Plan”) que se base en la teoría del marketing de ciudades, desde la óptica del interés general. Todo ello a través de la apuesta por la mejora y creación de redes territoriales de comunicaciones e infraestructuras en Europa, tendentes a una eficaz vertebración de las ciudades europeas. Fundamental es la apuesta por facilitar la implantación de los sectores económicos emergentes, que diversifiquen y completen el modelo económico actual, con la creación de tejido empresarial auténtico multifuncionalizado.

3. Sostenibilidad

Es necesaria la racionalidad y sostenibilidad en la distribución y regulación de los usos del suelo en el territorio, en todos los tipos de suelos (urbanos, urbanizables y no urbanizables), y por consiguiente, la reivindicación del planeamiento, por el que cada transformación de suelo debe ser evaluada con el máximo rigor técnico y científico, dentro de una nueva estrategia territorial sostenible. Es también un mandato de la Constitución Española. Debe producirse una interrelación eficaz entre la ordenación del territorio, el urbanismo, el medio ambiente y el paisaje. Se debe realizar una apuesta por la intervención en las ciudades existentes, así como la creación de una red ambiental de espacios libres territoriales como elemento positivo de ordenación del territorio. El consumo de suelo debe ser eficaz, en un equilibrio entre ciudad compacta-diversa y ciudad dispersa-monofuncional, equilibrando el crecimiento con la rehabilitación. Los planes de urbanismo, finalmente, deben ordenar el espacio rural con mayor detalle, desde un enfoque positivo y ambiental, en un equilibrio entre las funciones rurales y las actividades de interés público.

4. Pluridisciplinariedad en la planificación

Se necesita de un gran número de profesionales que sinteticen las distintas disciplinas técnicas que tienen cabida en el urbanismo y la ordenación del territorio. Es necesaria la formación de equipos técnicos pluridisciplinarios de apoyo a decisiones políticas

de interés general. La ciudad y el territorio son organismos sumamente complejos que necesitan de especialistas de distintas profesiones, si queremos rodearnos de calidad, con la formación de profesionales urbanistas.

5. Carácter vinculante de la participación pública

El urbanismo en democracia es una toma de decisiones colectiva sobre la ciudad y el territorio, -de todos los ciudadanos-, y el instrumento idóneo para ello sigue siendo el Plan urbanístico, reforzando las garantías desde el marco jurídico de las legislaciones de suelo estatales y autonómicas en relación con la participación ciudadana, objetivo europeo, dado que ésta emerge como elemento fundamental para la toma de decisiones en el urbanismo y la ordenación del territorio, tendentes a la resolución de los problemas colectivos más allá de los intereses particulares. Es fundamental la cohesión social desde la participación pública en la planificación, con el protagonismo de los espacios públicos como espacios de relación.

6. Equilibrio y flexibilidad en la planificación

El planeamiento urbanístico debe volver a ser un equilibrio político-técnico durante el largo proceso de redacción y de tramitación hasta su aprobación definitiva. Dadas las circunstancias cambiantes en el tiempo, se produce el desfase del planeamiento en el momento de su puesta en escena (Aprobación), con la inevitable adaptación y revisión posterior, a través de las innovaciones de planeamiento. Debemos disponer de un planeamiento más flexible, sin olvidar el rigor y la seguridad jurídica necesarios, ajustándonos a lo imprescindible para determinar la ordenación territorial y urbanística, permitiendo el desarrollo y adaptación a la realidad socioeconómica imperante en cada momento.

7. Financiación municipal adecuada

Los Ayuntamientos han asumido un papel fundamental en la etapa democrática, pero la financiación municipal es insuficiente y condiciona la gestión eficaz y transparente del urbanismo. Las políticas municipales sobre el urbanismo son una pieza esencial

para la cohesión social y la calidad de vida de los ciudadanos, interviniendo positivamente en el espacio público, la vivienda y los servicios comunitarios, pero para ello y para evitar casos de irregularidades urbanísticas, es necesaria una financiación adecuada de los municipios (1/3 Estado – 1/3 Comunidades Autónomas y 1/3 Entes locales). Si se dispone de más recursos económicos del erario público no habrá que utilizar el patrimonio municipal del suelo, ni se estará tentado a malversar las arcas públicas ni a coaccionar al ente privado.

8. Importantes patrimonios públicos, tanto de suelo como de viviendas protegidas

Adquisición y consecución continua de suelos para su incorporación a los patrimonios públicos de suelos. Gestión directa o por concesión de la obra urbanizadora, edificatoria o rehabilitadora a los agentes correspondientes. Previsión de constante y diversa oferta de suelo urbanizado en el mercado para los promotores públicos y privados, a precios adecuados, sin implicar competencia de la Administración pública con la promoción privada. Todo ello articulado con un Plan Territorial de Vivienda que trate de solucionar una problemática que excede de la esfera local, y con el diseño de nuevas tipologías residenciales, acordes con las demandas ciudadanas actuales. La Administración pública debe ser la gran propietaria de suelo y gran urbanizadora de suelo. Además es fundamental plantear la vivienda protegida pública exclusivamente en alquiler, convirtiéndose la Administración pública en la gran propietaria de vivienda protegida, interviniendo positivamente en el mercado inmobiliario. Todo esto evitaría la especulación y protegería los suelos de interés público.

9. La planificación adecuada es el fin, no la pregestión pública urbanística y territorial

Aunque son necesarios los acuerdos urbanísticos previos entre las administraciones públicas y la propiedad-promotor privado, previo a la clasificación del suelo para posibles crecimientos de las ciudades, esto no debe ser un fin en sí mismo, en un afán mercantilista al que se han visto abocados los ayuntamientos. A través de esta pregestión pública adecuada se garantizaría la ejecución de la actividad urbanizadora y edificadora posterior, así

como la ejecución de los sistemas territoriales y generales previos o simultáneos a la ejecución de los inmuebles, permitiendo garantizar la calidad de vida del ciudadano.

10. Refundación del urbanismo en España

Es necesaria una refundación del urbanismo en España, recuperándose las competencias estatales en las materias vertebradoras del territorio estatal, evitando la excesiva dispersión de las legislaciones autonómicas. Todo ello, con un modelo amplio común, en base a los modelos europeos e internacionales. Como base, desde la legislación urbanística estatal, se debe establecer un aprovechamiento urbanístico genérico base y latente para la propiedad del suelo en todo el suelo no urbanizado, como base de su valoración y justiprecio, que ayudase a la equidad urbanística de todos los propietarios frente a la “lotería actual del planeamiento”, en relación a los usos y tipologías correspondientes (como complemento, seguiría existiendo la compensación de aprovechamientos urbanísticos en los distintos ámbitos de ejecución urbanística). Este aprovechamiento genérico sería el derecho del propietario privado, y el exceso respecto al aprovechamiento urbanístico establecido por el planeamiento sería para la administración actuante, en especie o en metálico, con lo que se estaría produciendo una posible financiación futura y alternativa para los entes locales, y una garantía para la consecución de un eficaz patrimonio público de suelo, con las mismas reglas legales de juego. Así, la clasificación urbanística no conllevaría la especulación del suelo, consiguiéndose productos inmobiliarios adecuados que satisficiesen a todos los sectores y necesidades sociales.

Tabla 1. Conclusiones.

PLANIFICACIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA SOSTENIBLE, PLURIDISCIPLINAR, EQUILIBRADA, FLEXIBLE Y PARTICIPATIVA			
VS.			
FINANCIACIÓN MUNICIPAL	PATRIMONIOS PÚBLICOS	PREGESTIÓN PÚBLICA.	EQUIDAD URBANÍSTICA

UNIA, La Rábida, 16 de julio de 2010

17. LA REGULACIÓN ADMINISTRATIVA EN EL PRECIO, LA DEMANDA Y LA OFERTA DE VIVIENDA

Miguel Rus Palacios

www.heliopol.es; www.rusvel.com

Presidente de Asociación Empresarial Sevillana de Constructores y Promotores de Obras (GAESCO) y del Grupo RUSVEL.

Bajo este titular tan evidente se esconde una de las mayores paradojas que los promotores inmobiliarios y constructores estamos padeciendo en estos momentos de crisis. Me refiero al inexplicable choque entre nuestra legítima aspiración por construir viviendas y las políticas de vivienda de la administración, una colisión que desgraciadamente se está saldando con los peores índices de la historia del sector. ¿Qué está pasando?

Es algo muy sencillo. Se trata de una de las consecuencias más indeseadas de la crisis del sector. Y tiene un nombre: empacho regulatorio, una extraña pasión de la administración por regular hasta límites insospechados, con la sana intención de ordenar el sector. Efectivamente, se había producido un desajuste entre la oferta y la demanda que había desembocado en una difícil situación económica muy lesiva para la sociedad. Pero ni la situación era tan generalizada ni, a nuestro juicio, requería de una tan desmedida intervención normativa.

El caso es que a la crisis del sector se le ha sumado poco a poco, y casi sin darnos cuenta, un corsé que apenas le dejar coger vuelo. Me refiero a este desembarco que las administraciones, impulsadas por una ideología altamente intervencionista y con tintes de espíritu redentor, han hecho en el sector de la promoción inmobiliaria, promulgando multitud de normas desconectadas de la realidad y en la mayoría de los casos imposibles de cumplir.

La consecuencia ha sido justo lo contraria de la que se perseguía, y hoy está paralizado el sector y, como consecuencia, muchos ciudadanos no pueden acceder a la vivienda que desearían. El motivo: precios desorbitados por las interminables cargas fiscales y burocráticas que pesan sobre la construcción, o modelos de vivienda que a juicio de la administración están muy bien planificados, pero que no convencen a nadie.

La administración pública debe comprender, además, que el efecto más demoledor de esta paralización de la actividad no es la dificultad o incertidumbre para construir o comprar una vivienda, sino el preocupante millón de parados que proceden de nuestro sector, a los que hay que sumar otros cientos de miles de actividades industriales afines. Con que hubiera un mínimo esfuerzo desregulatorio que redujera la complejidad burocrática que hemos alcanzado, y no ponga más trabas para construir el tipo de vivienda que actualmente demandan las familias, en poco tiempo veríamos cómo ese millón de parados empezaría a bajar. Somos los empresarios, y especialmente las empresas que han demostrado ser viables con el paso de los años, los que sabemos crear riqueza y empleo. Pero para conseguirlo hace falta apoyo incondicional y no trabas administrativas que retrasan la actividad hasta límites desesperantes.

Es ilustrativo un ejemplo de hace unas semanas: la puesta en carga de unos suelos metropolitanos. Gracias a la decidida apuesta de la gerencia de urbanismo de la ciudad va a permitir ni más ni menos que la construcción de casi cinco mil viviendas y la creación de 12.000 puestos de trabajo. Éste es el camino a seguir y la aspiración de los empresarios. Y esperamos que también sea la de las administraciones locales y regionales.

Sin embargo, la realidad es bien distinta. Nos encontramos en un momento de recesión económica en el que, para colmo, la compraventa de vivienda está inexplicablemente retenida. El exceso de normativa, una fiscalidad asfixiante y una planificación desconectada de las aspiraciones y necesidades reales del comprador, hacen que actualmente el índice de compraventa de vivienda haya descendido casi un 5% respecto a 2009.

A todo esto se ha unido, no conviene olvidarlo, un factor hasta ahora desconocido. Nos referimos a las entidades financieras, las cuales, por la necesidad urgente de rebajar activos en su balance, se han visto obligadas a entrar en un mercado que no es el suyo, generando una competencia artificial que está causando un daño importante al sector, ya de por sí asfixiado por tanta normativa.

La forma en que la administración ha irrumpido en el mercado de la vivienda en estos últimos años se ha convertido, por tanto, en

un coste añadido que, al final, soportamos todos: los empresarios y la sociedad. Pero sobre todo la sociedad, que es la que más se resiente de los precios y sufre el desempleo.

La vivienda hoy no puede soportar este coste –innecesario, a mi juicio- de tanto intervencionismo y fiscalidad, que se traduce en situaciones tan surrealistas como las de algunos impuestos, que pagamos hasta siete veces por el mismo concepto y al mismo organismo duplicado a todos los niveles territoriales imaginables. La administración se ha convertido, para nosotros, en un coste: desde los retrasos en los plazos y procedimientos que se saldan con unos mayores costes financieros y de gestión, hasta la inseguridad jurídica creada por tanto cambio regulatorio, que nos impide calcular unos precios y costes más ajustados por miedo a las pérdidas.

Carece de sentido que la vivienda protegida sea la más difícil de tramitar y desarrollar, cuando al tratarse de un modelo social y de primera necesidad, debería ser la más sencilla y fácil de promover. Parece que el calificativo de protegida le viene como a las especies animales o vegetales más amenazadas, que son tan escasas que para acceder a ellas es imprescindible ajustarse a una normativa tan exhaustiva y exigente que resulta casi imposible de cumplir.

Reclamamos, por tanto, un papel de la administración menos intervencionista. No quiero decir que no haya un marco regulatorio e imprescindible para que funcione el mercado, sino que se desactiven muchos de los excesos en los que el sector público ha caído erróneamente. Que vuelva a su papel de servicio a los ciudadanos y no de planificador de sus necesidades.

Nadie mejor que los empresarios conocemos qué necesita el mercado: vivimos de crear productos que satisfagan la demanda. Por eso, somos los empresarios los primeros interesados en construir lo que de verdad quiere la gente, y no quienes fijan unas dimensiones para las viviendas y unas exigencias técnicas que, pese a suponer mejoras importantes para los compradores, provocan un incremento de los costes y precios que luego hacen imposible el acceso a la vivienda para muchas familias.

En este sentido, aspiramos también a que la vivienda libre sea más favorecida o, por lo menos, no tan penalizada. El caso es que en muchos municipios de Andalucía, la vivienda de protección oficial está hoy día casi al mismo precio que la libre, y para colmo, sus condicionantes administrativos y fiscales la están haciendo menos competitiva y hasta menos deseada.

Habría que prestar más ayuda a los compradores de vivienda protegida, al menos mientras salimos de la situación de recesión o crisis económica en la que se encuentra sumergido todo el país, mediante deducciones fiscales transitorias que animen y faciliten la compra, o garantías ante las entidades financieras para la recompra de las viviendas que se queden en propiedad como impagadas para su rápida incorporación al registro de solicitantes de vivienda pública, lo que no tiene riesgo ni coste económico alguno para ninguna de las partes, y todos ganan.

Sin vivienda libre no habrá vivienda protegida. Los márgenes de la vivienda protegida son desanimantes para cualquier promotor, y solo si construye vivienda libre, dispondrá de recursos para afrontar la protegida. En caso contrario, al final recalarán en el sector de la vivienda protegida los promotores más débiles e indeseables, perpetuando la mala imagen que tanto daño ha hecho en este tipo de vivienda. Nadie se explica por qué no existen los mismos trámites y requisitos administrativos para un tipo de vivienda como para otro. Ambos modelos se necesitan y complementan, y deben avanzar en paralelo.

Si queremos que el derecho a la vivienda sea una realidad, y no sólo una declaración de principios, si queremos que los ciudadanos puedan elegir la vivienda que desearían, si queremos que el sector se reactive y, esto es lo más importante, absorbiendo el máximo de empleo perdido, es necesario que la administración desenrede algo la gran madeja normativa que ha tejido y nos deje construir lo que las familias quieren.

18. ACTUACIONES PARA EL ENCUENTRO PUERTO-CIUDAD DE HUELVA

Jesús Merino Esteban

jmerino@puertohuelva.com; www.puertohuelva.com

Departamento de Planificación Autoridad Portuaria de Huelva

1. Antecedentes

El Puerto de Huelva discurre de forma lineal entre la margen del río Odiel (Puerto Interior) y de la ría de Huelva (Puerto Exterior), tal y como puede apreciarse en la siguiente figura.

Figura 1. Puerto de Huelva



Fuente: Autoridad Portuaria de Huelva, APH, 2010

Es un puerto comercial destinado principalmente al tráfico de graneles líquidos y sólidos ligados a las instalaciones industriales existentes en su entorno.

Según se trate de la Zona Interior o Exterior del Puerto de Huelva, se aprecian claras diferencias entre las instalaciones y usos portuarios. Así, en el Puerto Interior, delimitado por la margen derecha del río Tinto, desde el límite Norte de la Zona de Servicio hasta la Punta

del Sebo, las actividades desarrolladas son: en su Zona Sur, eminentemente industriales (Polígono Industrial Punta del Sebo) y logísticas; en su Zona Norte y Centro, por ser las más próximas a la ciudad de Huelva, se desarrollan actividades comerciales, logísticas y de servicios, además de pesqueras y náuticas. Por su parte, en el Puerto Exterior, localizado dentro del término municipal de Palos de la Frontera y delimitado por la margen izquierda de la ría de Huelva, predomina el uso comercial portuario y logístico derivado del tráfico de graneles líquidos y sólidos, así como el uso industrial, especialmente en la Zona Sur.

2. Algunas consideraciones

- El puerto es, sin duda, una pieza importante en el desarrollo socioeconómico de Huelva y su provincia y así debe seguir siéndolo. En el último estudio sobre su impacto económico, una de las conclusiones es que la contribución al P.I.B. de la provincia de Huelva, de las actividades imputables al Puerto de Huelva, se sitúa en torno al 9% del mismo. Por poner un ejemplo de las previsiones en el desarrollo de esas actividades, en el Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Huelva, que se sometió recientemente a información pública, en su Memoria de Ordenación, se hace como propuesta “configurar el Puerto de Huelva como un nodo logístico relevante en la articulación con el resto de Andalucía, Extremadura y Portugal”.
- De forma general, para valorar la importancia que para el Puerto de Huelva tiene la ordenación del territorio y el urbanismo, hay un factor muy a destacar: es el Puerto con mayor superficie de Zona de Servicio Terrestre de todos los puertos españoles.
- Es en el Puerto Interior, especialmente en sus Zonas Norte y Centro, donde más se pone de manifiesto la necesidad de dar soluciones progresivamente más satisfactorias a la articulación entre espacios portuarios y urbanos. Si en su Zona Sur (polígono Industrial Punta del Sebo), un objetivo fundamental viene siendo, desde hace varios años, la recuperación ambiental de la zona, mejorando la calidad del agua, del aire, de los sedimentos, etc., así como la restauración paisajística de la misma, es en las Zonas más próximas a Huelva (Centro y Norte) donde, además, se trata de conseguir que el Puerto quede plenamente integrado en la ciudad, con lugares para uso y disfrute de sus habitantes.

La evolución histórica del Puerto de Huelva, con el desplazamiento de los tráficos y usos más industriales, aguas abajo del estuario del río Odiel, está permitiendo que en el frente fluvial del casco antiguo de la ciudad se liberen espacios y se establezcan otros usos compatibles con la actividad urbana.

3. Actuaciones programadas para el encuentro Puerto-Ciudad

Dentro de los múltiples objetivos de la ordenación del territorio y del urbanismo, en esta comunicación nos referiremos especialmente a la mejora de la calidad de vida, no sólo de los que ahora ocupamos el territorio sino también de las generaciones futuras. La ocupación racional del espacio, la protección del medio ambiente, la gestión adecuada de los recursos naturales, etc., nos deben conducir a esa mejora de calidad de vida.

Ese objetivo ha calado de modo notable en los responsables del Puerto de Huelva, de modo que si, por ejemplo, es importante mantener y a ser posible incrementar el tráfico portuario (en el Puerto de Huelva se mueven cerca de 20 millones de toneladas de mercancías al año), contribuyendo al desarrollo económico, también se considera importante colaborar en el desarrollo social y cultural.

Citaremos algunas actuaciones con ese objetivo del Plan de Inversiones vigente:

- Se ha previsto remodelar toda la zona Norte del histórico Muelle de Levante con un doble objetivo: modernizar y adecuar a las necesidades actuales las instalaciones pesqueras y a la vez avanzar en el encuentro Puerto-Ciudad, con un nuevo espacio urbano. Ya se ha celebrado un Concurso de ideas y se han seleccionado cinco propuestas que se están desarrollando a nivel de proyecto básico para elegir la que pase a proyecto de construcción. Se trata de abrir esta área portuaria a todos los ciudadanos, dando oportunidad de acercar el frente fluvial a la ciudad, involucrando a los onubenses en las vivencias de una actividad social como la pesca, combinada con otros posibles usos lúdico-comerciales en plena armonía y compatibilidad, generando un extraordinario hito urbano ligado al agua.

Figura 2. Zona Norte del Muelle de Levante. Puerto de Huelva



Fuente: Autoridad Portuaria de Huelva, APH, 2010

- Dentro del objetivo de recuperación ambiental y social de los espacios portuarios más próximos a la ciudad de Huelva, a través de los estudios realizados por las universidades de Huelva y Sevilla se seleccionó el tramo de 5 kilómetros de longitud de la margen izquierda del río Odiel, comprendido entre el antiguo cargadero de la Compañía de Riotinto y la Punta del Sebo. Las actuaciones que se programaron se basan fundamentalmente en la mejora de la calidad ambiental y paisajística de la marisma adosada a la Avenida Francisco Montenegro, con dotación de áreas de recreo. Para la consecución de este objetivo, se elaboraron dos proyectos. Del primero de ellos, “Recuperación ambiental y acondicionamiento de la margen izquierda de la Ría del Odiel” ya se concluyeron las obras. Éstas comprenden el tramo de cuatro kilómetros entre el Muelle de Pertrechos y la Punta del Sebo y en ellas, además de la recuperación de ecosistemas que históricamente existieron en la marisma, se ha construido un paseo peatonal y carril-bici con áreas de descanso y carteles informativos para la interpretación de los principales hábitats de la zona por parte de la población. En cuanto al segundo proyecto, se trata de un Paseo Marítimo,

actualmente en construcción, de aproximadamente un kilómetro de longitud y unos 80 metros de anchura, en plataforma paralela a la Avenida Francisco Montenegro, desde el antiguo Cargadero de Minerales de la Compañía Riotinto hasta la primera transversal de dicha Avenida (antiguo Muelle de Pertrechos), lugar a partir del cual comienza la obra de recuperación, antes descrita. Este Paseo Marítimo será otra actuación de gran valor para la integración de Huelva con la Ría y excelente complemento como fachada a ésta del Ensanche Sur que desarrolla el Ayuntamiento, el cual está previsto cuente con centro comercial y de ocio, palacio de congresos, parques y centros educativos.

Figura 3. Paseo peatonal a la Punta del Sebo, a orillas del río Odiel



Fuente: Autoridad Portuaria de Huelva, APH, 2010

- Dada la evolución del Puerto de Huelva, la antigua Cochera de Locomotoras y su Almacén, situados entre el Parque de Zafrá (terrenos cedidos a la ciudad) y el Muelle de Levante, perdieron el uso para el que fueron construidos. Ahora bien, su singularidad arquitectónica hacía necesaria su preservación. La antigua Cochera fue objeto de una completa rehabilitación y convertida en Centro de Recepción del Puerto de Huelva y sede de su Archivo Histórico, convirtiéndose en un instrumento fundamental en la comunicación con la sociedad. En cuanto al antiguo Almacén, la Autoridad Portuaria ha decidido su

transformación en Centro Cultural para Huelva, estando ya muy avanzada las obras de adaptación de la nave a la nueva finalidad de usos de carácter sociocultural, tales como exposiciones temporales, conferencias, conciertos y espectáculos, al estar dotado de equipamiento escénico alternativo.

Estos proyectos nos puede dar idea de la magnitud de las actuaciones previstas por la Autoridad Portuaria de Huelva para ese encuentro Puerto-Ciudad, siendo la inversión programada para las mismas en el actual Plan de inversiones superior a los 30 millones de euros.

En definitiva, como anteriormente se ha indicado, se trata de dar soluciones, progresivamente más satisfactorias, a la articulación entre espacios portuarios y urbanos.

www.unia.es

un
i Universidad
Internacional
de Andalucía
A



une
UNIÓN DE EDITORIALES
UNIVERSITARIAS ESPAÑOLAS
www.une.es

"Esta editorial es miembro de la UNE,
lo que garantiza la difusión y comercialización
de sus publicaciones a nivel
nacional e internacional".

