

Mesa Redonda

2

V CIOT

**Tensiones, retos y oportunidades
en el territorio español**

Moderador

Enrique Antequera Terroso

Ponentes

**Jaime Izquierdo Vallina
Antonio Vallejo Triano
Jose M^a Gascó Montes
Manuel del Castillo**



fundicot
ASOCIACIÓN INTERPROFESIONAL DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

Enrique Antequera Terroso

Ingeniero de Caminos. Profesor titula de la Universidad Politécnica de Valencia



La programación en el marco del V Congreso Internacional de Ordenación del Territorio, organizado por la Asociación Interprofesional de Ordenación del Territorio, de una mesa redonda bajo el título de “Tensiones, retos y oportunidades en el territorio español”, resulta por un lado, enormemente atractiva en cuanto posibilita incidir sobre un aspecto tan afín a la ordenación territorial, como es plantear una reflexión sobre el “qué somos y hacia dónde vamos”, pero al mismo tiempo supone afrontar un reto que ya desde el principio se sabe inabarcable y sobre el que perfectamente se podría desarrollar un congreso específico.

La Ordenación del Territorio como “ciencia social del espacio” en afortunada aportación de A. Serrano, presenta en su visión holística del espacio, su característica más notable y diferenciadora del resto de disciplinas, técnicas y sociales que, de una u otra forma, inciden sobre él. De esta forma, plantear en un marco tan limitado temporalmente como el de una mesa redonda, las tensiones, los retos y las oportunidades en el territorio español, implica necesariamente seleccionar aquellos aspectos que desde el punto de vista del Comité

Organizador, se entiende pueden presentar un mayor interés y que como se puede suponer, no son pocos: desde el papel que está jugando la ordenación en los enormes procesos –en cantidad y magnitud- de urbanización que se han producido en el último decenio en España –si realmente ha jugado alguno-, y las implicaciones territoriales, ambientales y sociales que va a tener a corto y medio plazo; la aplicación del paradigma de la sostenibilidad a las políticas territoriales; el reto inaplazable del cambio climático, la gestión de recursos escasos o limitados derivada de la distribución competencial entre administraciones, los planes de infraestructuras y sus implicaciones territoriales, en muchas ocasiones no suficientemente valoradas, la limitación de fondos europeos, la desertización-despoblamiento del medio rural y la consiguiente concentración de la población en determinadas áreas del territorio, la pérdida continuada de biodiversidad; la calidad y la viabilidad de muchos planes territoriales o el nivel de compromiso de los agentes políticos en su desarrollo, pueden ser algunos ejemplos de las tensiones y retos a las que la ordenación del territorio se enfrenta en la actualidad.

Finalmente el Comité Organizador del Congreso optó por abordar cuatro aspectos concretos del territorio:

- Las posibles crisis derivadas de las alteraciones ambientales a nivel planetario y su incidencia
- La problemática del medio rural español y las oportunidades que para él puede suponer la aprobación y desarrollo de la Ley de desarrollo sostenible del medio rural.
- Los problemas derivados de la indisciplina urbanística y su incidencia sobre el patrimonio arqueológico y monumental, particularizado al caso de la ciudad de Medina Azahara en Córdoba.
- Por último, la experiencia de una planificación municipal estratégica, concretado al caso del municipio de Málaga.

Para el primero de los temas actuó como ponente D. José M^a Gascó Montes, Dr. Ingeniero Agrónomo y Catedrático de Edafología de la Universidad Politécnica de Madrid. Para el segundo tema, el ponente fue D. Jaime Izquierdo Vallina, geólogo y en la actualidad asesor en el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. El tercer tema fue analizado por D. Antonio Vallejo Triano, arqueólogo y director del Conjunto Arqueológico Madinat al-Zahra en Córdoba y, por último, intervino D. Manuel Castillo Ruiz, abogado y Jefe de Servicio de la Asesoría Jurídica de la Gerencia Municipal de Urbanismo de Málaga.

- Por lo que respecta al primero de los temas, la ecuación genésica aporta una importante carga conceptual para el análisis de los seis factores que intervienen en los ecosistemas: seres vivos, tiempo, clima, relieve, roca y suelo

- El progreso de los seres humanos en la dominación o apropiación de la naturaleza discurre sincrónica con su evolución. Esta evolución es a veces agradativa o de valorización de los recursos, pero en general es degradativa porque el impacto suele comprometer la estabilidad (por ejemplo en una llanura) y la resiliencia (por ejemplo en una pendiente acusada), es decir, la vulnerabilidad del ambiente. La argumentación del desarrollo sostenible o de conservación de

los recursos de suelo y agua encuentra hoy una nueva versión en el calentamiento global o el cambio climático, lo que viene a definir en expresión neoliberal un mercado mundial de CO₂ virtual, el cual conlleva la globalización y la apropiación de los territorios por la vía de las compensaciones.

- Por lo que hace referencia a “la casuística española dentro de Europa”, es de destacar la influencia que un clima poco intenso tiene sobre la biodiversidad y la menor vulnerabilidad de los ecosistemas. Aunque el razonamiento de conservación del ambiente europeo está calando vía transposición de directivas, la especificidad española se resiente en lo concerniente a la conservación de suelos y aguas frente a la erosión y a la degradación de la calidad de los recursos.

- Es especialmente relevante la ocupación urbana del territorio en las áreas costeras, la cual viene a sumarse a la ocupación de los suelos más fértiles. La degradación del suelo y el agua y los deseos de apropiación local son síntomas de crisis en el Estado de las Autonomías, que pueden llegar a superar el beneficio de la subsidiariedad. Entre otras razones porque a la degradación de los recursos se le suma la quiebra del principio de solidaridad y su repercusión en la cohesión social.

- El **manejo integrado** de los recursos es sugerido en la literatura científica como una posible solución, ya que favorece el conocimiento compartido acerca de la composición y propiedades de los ecosistemas (incluyendo en ellos a las personas humanas) y posibilita la concurrencia de intereses de ámbito local e incluso y global.

- Por lo que hace referencia al segundo de los temas tratados, se puede señalar que de forma genérica el medio rural español presenta diferentes escenarios condicionados todos ellos por la influencia urbana y la perspectiva industrial que se consolida definitivamente a lo largo del siglo XX. Por activa o por pasiva la influencia urbano-industrial condiciona el devenir de las formas de producir, los paisajes y la composición de los agroecosistemas y de ahí la estructura social y las manifestaciones culturales que se dan en el campo.

- Aunque la caracterización de lo “rural” presenta notables problemas conceptuales –por ejemplo, en los entornos metropolitanos y en determinadas áreas, no sólo las litorales, se ha generado un medio que aunque sociológicamente urbano busca determinadas características de lo rural, entre las que el paisaje puede ser uno de los aspectos más relevantes-, se puede afirmar que en España alrededor del 90% del territorio, en el que habita sólo el 20 % de la población, reúne las características que permiten definirlo como rural o “no urbana”. Por el contrario, en esta superficie se encuentra la práctica totalidad de los recursos naturales y del patrimonio cultural del país.

- Pese a las evidentes mejoras en las condiciones de vida de la población rural, lo cierto es que todavía existe un retraso relativo en relación al urbano, lo bien cierto es que desde mediados del siglo anterior, el abandono del mundo rural ha sido continuo, siendo necesario arbitrar nuevas formas de organización,

nuevos procesos políticos, institucionales y cívicos, para enfrentarse a los tres retos de nuestro tiempo:

- el abandono del mundo rural tradicional;
- el acomodo de la producción agraria industrializada y altamente tecnificada a los requisitos de la salud ambiental —del planeta y de las personas— y, por último,
- los problemas derivados de la difusión de la ciudad.

- La Ley para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural pretende introducir la perspectiva territorial en el manejo del medio rural, de forma que tal como se señala en la propia exposición de motivos es una ley de “orientación territorial, lo que implica que será aplicada tomando en consideración criterios y directrices de ordenación territorial, introduciendo para ello las figuras de las Directrices Estratégicas Territoriales de Ordenación Rural y de Planes por zona rural.

- La Ley se concibe como una herramienta para contextualizar la producción agraria en un nuevo marco de relaciones y para articular funciones y procesos emergentes que dan al mundo rural nuevas oportunidades en situaciones no exentas de riesgo. Para ello establece una serie de medidas y actuaciones, que de forma resumida se puede concretar en:

- medidas de fomento de la diversificación económica: fomentar la consolidación del sector agroalimentario, potenciando la seguridad alimentaria, apoyo a la actividad económica vinculada a la industria, al comercio, al turismo y otros servicios, y la generación de nuevos tipos de actividades locales.
- medidas de creación y mantenimiento del empleo, especialmente para las mujeres y los jóvenes y en las zonas rurales prioritarias. En este línea, la Ley prevé medidas para propiciar que los empleados públicos, preferentemente los docentes y sanitarios, se establezcan en el medio rural.
- mejora de los servicios básicos (educativos, sanitarios, asistenciales y culturales) e infraestructuras (transporte público, abastecimiento energético, tratamiento de residuos y dotación de servicios públicos municipales, incluyendo la seguridad ciudadana y en particular las que tienen por objeto proteger la conservación del medio natural.).
- promover la producción y el uso de energías renovables, y el fomento de la eficiencia, el ahorro y el buen uso del agua, singularmente por lo que se refiere a la modernización de regadíos.
- potenciar la utilización de las tecnologías de la información y la comunicación, completando y mejorando la cobertura de las telecomunicaciones en todo el medio rural, pretenden favorecer la actividad económica y la mejora de los servicios. Del mismo modo, se prevé reforzar las medidas para incrementar
- compatibilizar el desarrollo urbanístico con el mantenimiento del medio ambiente rural, a facilitar el acceso a la vivienda, especialmente de los jóvenes, y a favorecer la recuperación del patrimonio arquitectónico rural.

- La introducción del concepto de “agricultura territorial” representa, sin duda, una de las grandes novedades de la Ley y una oportunidad para la concurrencia

entre la actividad agraria multifuncional, el mantenimiento del paisaje y la conservación de los procesos agroecológicos esenciales.

Por lo que se refiere al tercero de los temas tratados, se pueden sintetizar en los siguientes:

- Encuadre geográfico Madinat al-Zahra: La fundación de la ciudad califal de Madinat al-Zahra en el S. X supuso la creación de un excepcional conjunto de infraestructuras públicas y asentamientos al servicio o relacionados con la nueva capital del Estado omeya andalusí y produjo una transformación radical de un amplio territorio situado en la contigüidad de la ciudad preexistente.

Este extraordinario proceso urbanístico se desarrolló en uno de los últimos frentes de Sierra Morena, en un lugar de singular atractivo paisajístico caracterizado por su situación de pie de monte en contacto con el valle del Guadalquivir, desde donde se ofrecen amplias visuales sobre éste y sobre la campiña. Tras la ruina de la ciudad a comienzos del s. XI, las sucesivas transformaciones históricas sucedidas en este territorio, especialmente en el s. XVI con la construcción del monasterio de San Jerónimo y la posterior instalación de las yegudas reales de la Corona de Castilla, han terminado por conformar un excepcional paisaje cultural donde naturaleza, territorio y patrimonio componen uno de los paisajes más ricos de la Península.

- Situación actual: Frente a otras zonas de la Vega y la Sierra próximas a Córdoba, que se enfrentaban ya a procesos de ocupación y usos del suelo de forma incontrolada desde los años 80, el territorio protagonizado por Madinat al-Zahra llegó a la década de 1990 en un aceptable estado de conservación en cuanto a sus valores culturales y ambientales. Para garantizar su protección frente al desarrollo urbanístico de Córdoba y frente a los procesos de construcción ilegal la administración autonómica puso en marcha los instrumentos legales a su alcance: la declaración de B.I.C. para los elementos patrimoniales y un Plan Especial de Protección para el resto del territorio, este último basado en las determinaciones de la Ley 16/85 del Patrimonio Histórico Español y en el PGOU de 1986, que señalaba ya la excepcionalidad de Madinat al-Zahra y la necesidad de desarrollar esta figura especial de protección. A pesar de la aprobación inicial de este Plan Especial en 1996 y definitiva en 1998, el territorio protegido no ha quedado libre de la afección por este fenómeno territorial y social y entre 1995 y 2003 se han desarrollado tres parcelaciones ilegales que, por su localización en relación con Madinat al-Zahra, presentan una incidencia muy negativa sobre la misma. Una de ellas, al provocar la ruptura de la relación entre la ciudad califal y uno de sus centros territoriales más importantes, la llamada almunia al-Rummaniyya, una explotación agropecuaria única en el occidente islámico y excepcionalmente bien preservada; y las otras dos, porque se han situado en el frente mismo de la ciudad, lo que provoca no sólo un impacto paisajístico muy negativo sino que destruye la significación territorial, histórica y simbólica que justificó la fundación de la ciudad en ese preciso lugar. Todas ellas se encuentran consideradas en el actual Plan General de Ordenación Urbana de Córdoba (aprobado definitivamente en diciembre de 2001, aunque las últimas suspensiones no lo fueron hasta marzo de 2003) como no regularizables.

- La protección del conjunto y problemática derivada de la indisciplina urbanística: Hasta la fecha, y pese a que los terrenos ocupados por esas parcelaciones urbanísticas ilegales cuentan con el máximo nivel de protección que tanto la legislación patrimonial, estatal y autonómica, como la urbanística pueden otorgar a un territorio, las agresiones en forma de ejecución de nuevas obras no autorizadas han venido produciéndose hasta fines de 2006. A esta circunstancia no es ajena ni la permisividad ni los intentos de consolidación de esos núcleos mostrados por parte de la administración local a través de diversas figuras urbanísticas, que han producido finalmente una importante reacción social y de diversas instancias internacionales, académicas, universitarias y ciudadanas a favor de la restitución de la legalidad urbanística.

- Necesidad de recuperar la legalidad urbanística: La situación actual es compleja y para resolverla se han propuesto diversas soluciones. Desde la perspectiva de la preservación de los extraordinarios valores de todo tipo que concurren en este territorio y para no hipotecar de manera irreversible su futuro, debe consensuarse por todas las administraciones implicadas la figura más idónea para que no haya menoscabo de ninguno de esos valores y se recupere la legalidad urbanística vulnerada; una alternativa al uso actual del suelo basada en la recuperación de los elementos culturales que se derivan de la construcción histórica de este territorio. El nuevo museo de Madinat al-Zahra en fase de terminación debe ayudar a la comprensión de extraordinaria ciudad califal y a poner en valor todo el ámbito territorial asociado a la misma.

- A modo de conclusiones se puede señalar que en muchas ocasiones, la acción judicial resulta claramente inoperativa. En algunos casos por las demoras en dictar sentencia, a lo que se añade la posibilidad constitucional del recurso, lo que demora aún más la decisión final. A esto se debe añadir que la existencia de un cuerpo jurídico doctrinal que en muchas ocasiones tiende a hacer prevalecer el derecho a la propiedad privada frente a cualquier otra consideración, como la de bien público o “propiedad social”, de manera que no son excepcionales las situaciones de consolidaciones urbanísticas irregulares tanto desde la óptica de la regulación urbanística, como de la patrimonial, ambiental o paisajística, sobre las que resulta imposible actuación alguna.

En este punto, no es poca la responsabilidad de las autoridades locales y regionales, que también en muchas ocasiones no intervienen con la debida diligencia en la evitación de estas situaciones, cuando no simplemente ajustan la realidad deseada a la observada, avalando con las revisiones del planeamiento urbanístico situaciones que inicialmente eran de clara ilegalidad. Sería necesario acabar con el dicho de que “ladrillo puesto, ladrillo quieto”.

La cuarta y última ponencia presentada, analizaba el desarrollo y ejecución del Plan Estratégico de Málaga (PEM). Del proceso de puesta desarrollo y puesta en práctica del Plan, se pueden obtener las siguientes conclusiones:

- El ayuntamiento de Málaga considera que el I PEM desarrollado a partir de 1992 ha constituido un éxito en cuanto que ha implicado a multitud de

instituciones públicas y privadas y ha alcanzado gran parte de las expectativas previstas cuando se inició; tal es así que a partir de 2006 se comenzó a trabajar en el II PEM. El modelo de organización desarrollado puede constituir un ejemplo para otras ciudades de tamaño medio.

- El I Plan Estratégico de Málaga (PEM), surgen en 1992 a iniciativa del Ayuntamiento de la ciudad. Pronto se unen diferentes agentes sociales, públicos y privados: Junta de Andalucía, cámaras empresarios, universidades, administración central, ..., que crean un año después el Fundación "Centro de Investigaciones Estratégicas y de Desarrollo Económico y Social de Málaga" (CIEDES), ente centralizador e impulsor del proceso de planificación estratégica en todas sus fases, excepto en la última de ejecución de las actuaciones planificadas.

Las fases de desarrollo estructurante del I PEM fueron:

- Análisis y diagnóstico a través de una matriz DAFO.
- Definición de los objetivos y de las líneas estratégicas dirigidas a su consecución.

Se establece como Objetivo Central hacer de Málaga una ciudad metropolitana de alcance mediterráneo, metrópolis de alta calidad de vida y respeto medio ambiental, capital económica y tecnológica de Andalucía, capital turística y de ocio europea.

Para alcanzar este objetivo se establecieron cinco líneas estratégicas, desagregadas a su vez, en distintos programas:

- Línea I "*Ciudad metropolitana de alcance mediterráneo*", que se desglosa en cinco programas.
- Línea II "*Metrópolis de alta calidad de vida y respeto medio ambiental*" Se fijan también cinco programas.
- Línea III "*Capital económica y tecnológica de Andalucía*". Desagregada en ocho programas.
- Línea IV "*Capital turística y de ocio europea*", con un total de 6 programas
- Línea V "*Ciudad educadora y formadora*", desarrollada en tres programas.

- Concreción de los programas en actuaciones

En esta fase se concretaron los proyectos y programas específicos que han de llevarse a cabo para el cumplimiento del Objetivo Central y, por tanto, de las Líneas Estratégicas y los programas propuestos.

Todas las actuaciones fueron clasificadas por "áreas o sectores estratégicos" de forma que fuera más fácil determinar las prioridades del P.E.M. a corto y medio plazo.

Se determinaron 22 bloques de los que se seleccionaron 4 para su puesta en marcha a corto plazo: Centro Histórico, vivienda, agua y suelo industrial.

- Desarrollo de las actuaciones previstas

A cargo de las instituciones y agentes ciudadanos. La Fundación, como órgano gestor del Plan, no es la responsable de la ejecución de los proyectos sino el de facilitar su realización.

- La última fase, muy importante en todo proceso de planificación, estratégica o no, es la de seguimiento de las actuaciones y de valoración de sus efectos, analizando su grado de ajusten a los deseados cuando se planificaron.