

Nuevo territorio y crisis del paradigma de la planificación convencional

José María Ezquiaga



Los conceptos de planeamiento espacial y regional han sufrido cambios sustanciales durante la última década. A pesar de la amplia variedad de tradiciones de planeamiento en los diversos estados europeos, existe un consenso en ambientes académicos, sociales y políticos en considerar que el planeamiento convencional (y en términos más amplios la planificación espacial) atraviesa una situación de crisis teórica y práctica de la que parece alumbrarse un nuevo paradigma sustentado sobre los conceptos de *utilización racional* y *prudente* del territorio entendido como recurso no renovable y por tanto objeto preferente de estrategias de *salvaguarda* y *reciclaje*. Esta nueva concepción del territorio demanda asimismo la adopción de nuevas y más creativas fórmulas de gestión territorial en las que la *cooperación* (tanto vertical entre las distintas escalas de gobierno del territorio, como horizontal entre los actores que inciden en su construcción) surge como alternativa a las estrategias, hasta ahora dominantes, basadas en la primacía de la especialización funcional y la competencia.

Los cambios en las formas de producción, organización del consumo y movilidad de capitales, personas y bienes, están afectando de manera profunda la organización espacial de las sociedades desarrolladas. Lo global y lo local se encuentran conectados de manera inimaginable en las sociedades tradicionales. El salto en las tecnologías de comunicación y la estrecha interrelación de los mercados genera que acontecimientos en centros de decisión lejanos afecten rutinariamente a las vidas de millones de personas. Más precisamente, las modernas telecomunicaciones han roto los vínculos tradicionales entre tiempo y el espacio.

La representación de la ciudad tradicional se construía sobre la idea de límite, bien fuera éste la demarcación física del recinto urbano –materializado en puertas, murallas o bulevares- o bien la escisión más ideal entre el universo artificial ordenado y el mundo de lo orgánico y natural. La cultura urbanística y los instrumentos de planeamiento se han formado históricamente sobre el concepto de la ciudad delimitada, asumiendo el objetivo de formalizar armoniosamente el crecimiento sobre el territorio libre circundante (entendido a modo de fondo de figura) en base a la previsión de las infraestructuras que lo soportan.

Desde este paradigma, el planeamiento se entendía como un mecanismo regulador y armonizador de las intervenciones sectoriales. Sus determinaciones más frecuentes se orientaron por ello al control del crecimiento, protección del medio natural y rural y coordinación de las infraestructuras básicas. Las legislaciones urbanísticas europeas tendieron a cristalizar normativamente estos principios, consolidando metodológicamente el esquematismo implícito en la descomposición entre los usos, actividades e infraestructuras (conveniente para la utilización de las técnicas del *zoning*) y una concepción *defensiva* de la planificación, en cuanto estrategia de equilibrio entre los múltiples factores que construyen el territorio. El reiterado fracaso de los planes como anticipación a largo plazo de un modelo territorial pone de manifiesto la asimetría entre la simplicidad de las técnicas urbanísticas y la complejidad del fenómeno social -la construcción del territorio - sobre el que dichas técnicas se aplican.

La metrópolis moderna ha desvanecido toda idea de límite a priori, inaugurando lo que se ha venido en llamar la era de la *desterritorialización*. Las sociedades modernas tensionan crecientemente la escisión entre espacio y lugar favoreciendo las relaciones entre sujetos espacialmente distantes y, por ello, incapaces de mantener contactos cara a cara. Décadas antes Melvin Webber (1964), fue pionero en formular las consecuencias espaciales del creciente desarrollo de *dominios* de relación no referidos a *lugares* determinados. Las nociones actuales de *comunidad virtual* o *ciberespacio* han llevado esta idea a sus últimas consecuencias. En la esfera social, la escisión espacio/ temporal es condición necesaria del dinamismo extremo que caracteriza a la modernidad y proporciona los engranajes para el desarrollo de las organizaciones racionalizadas. Estas son capaces de “*conectar lo local y lo global de manera inimaginable en las sociedades más tradicionales y al hacerlo rutinariamente afectan a las vidas de millones de personas*” (Giddens 1990). El territorio como

conjunto de “lugares”, es decir, como espacios y acontecimientos identificables, fruto de una historia irrepetible, se ve anulada por un creciente fenómeno de “homogenización” de espacios y modos sociales. Al tiempo, el crecimiento exponencial de la movilidad tiende a propiciar una ocupación urbana del territorio a una escala antes desconocida.

La idea de ciudad "dispersa" o "difusa" es insuficiente para caracterizar la lógica espacial del nuevo territorio ya que sugiere la idea de "inundación" neutra del espacio carente de cualidad de las periferias residenciales de baja densidad. El territorio emergente se caracteriza por un extraordinario incremento de la "diversidad" y la "complejidad funcional", pero a diferencia de los tejidos urbanos tradicionales: densos, mixtos y marcados por una gran intensidad de las interacciones funcionales en la pequeña escala, el territorio post-metropolitano se organiza a modo de archipiélago, sobre la base de piezas que tienden a reproducir la lógica del conjunto. La segregación funcional simple de las primeras etapas de formación metropolitana se ve superada por una estructura "fractal" más compleja y, en consecuencia, las técnicas de ordenación y control urbanístico modeladas sobre el paradigma de la especialización funcional simple devienen insuficientes como instrumentos eficientes de gobierno del territorio

Territorio y límites ambientales

Esta nueva realidad sitúa en primer plano la cuestión de la *sostenibilidad* de un modelo de ocupación del territorio basado en el consumo masivo de los tres elementos básicos del medio-ambiente: suelo, aire y agua. El concepto de *desarrollo sostenible* es mucho más amplio que el de protección del medio ambiente, ya que implica tanto la consideración de la calidad de vida y la igualdad entre las personas en el presente, como la solidaridad intergeneracional. Esta concepción del desarrollo tiene consecuencias esenciales sobre el enfoque convencional del urbanismo y la administración de los recursos al demandar una previsión de las consecuencias de los procesos de transformación espacial a largo plazo, así como la adopción de políticas que reflejen los costes reales del consumo del territorio y su impacto sobre los recursos no renovables desde tres perspectivas básicas:

Sostenibilidad ambiental, al objeto de que el consumo de los recursos materiales hídricos y energéticos renovables no supere la capacidad de los ecosistemas para reponerlos y el ritmo de consumo de los recursos no renovables no supere el ritmo de sustitución de los recursos renovables duraderos; evitando, igualmente, que el ritmo de emisión de contaminantes no supere la capacidad del aire, del agua y del suelo para absorberlos y procesarlos.

Ocupación del suelo sostenible, que contemple la rehabilitación y reutilización del suelo como opción preferente sobre el nuevo crecimiento, evitando la segregación y dispersión urbana, y contemplando la integración y asociación de usos y funciones con el fin de reducir la movilidad.

Movilidad urbana sostenible orientada a reducir la movilidad forzada y el uso innecesario de vehículos motorizados; priorizando los medios de transporte respetuosos con el medio ambiente mediante la planificación de su uso combinado.

Es responsabilidad del planeamiento determinar las capacidades ambientales e impedir que se superen sus límites, adoptando la “*capacidad de acogida*” (es decir la aptitud de un espacio determinado para soportar un nivel de intensidad de usos urbanos sin que se produzca un proceso irreversible de deterioro ambiental, social o cultural) como principio rector. La idea de planificación sostenible implica, asimismo, un cuestionamiento esencial del discurso económico neoliberal conforme al cual la regulación del mercado de suelo operada desde el planeamiento urbanístico es innecesaria, cuando no perjudicial, para la iniciativa empresarial, la innovación y la adecuada asignación de los recursos.

Cara y cruz de las estrategias de control del crecimiento en la planificación territorial española

El problema del control del crecimiento se plantea desde hace pocas décadas en Europa desde un enfoque renovado que no existe en otros ámbitos geográficos: el consumo de suelo para la producción de tejido urbano manifiesta una clara inercia frente al estancamiento de la población. Desde 1950 la población europea ha crecido un 33%, mientras que la ocupación de suelo por las ciudades ha crecido un 78%, en gran medida a causa del empleo de tipologías de baja densidad. En el conjunto de Europa el crecimiento del consumo de suelo por áreas urbanas e infraestructuras entre 1990 y 2000 ha supuesto 8.000 m², un incremento del 5,4% respecto a 1990 que equivale a la totalidad de Luxemburgo. En el caso español, durante el periodo 1996-2006, la población empadronada ha crecido en el total nacional un 12% pero en un periodo semejante, entre 1995 y 2005, la superficie de solares ha aumentado un 38% y la de parcelas construidas un 34% a nivel nacional

El resultado deviene en un nuevo escenario en la que el crecimiento no puede ser solo manejado como variable de planeamiento asociada al dimensionamiento de las infraestructuras sino como amenaza a las condiciones del territorio que las diferentes legislaciones consideran merecedoras de protección: el medio ambiente y los elementos y espacios de interés patrimonial y cultural.

a) Compacidad y dispersión

El debate sobre el crecimiento urbano es en muchos casos un debate entre crecimiento compacto y crecimiento disperso. El crecimiento compacto y en continuidad con los tejidos urbanos existentes presente evidentes ventajas en cuanto a la facilidad para asegurar la conexión a las redes de servicios y las economías de escala en cuanto a dotaciones públicas y prestación de servicios básicos como seguridad y emergencias. El crecimiento disperso y de baja densidad presenta aparentes ventajas para el habitante en términos ambientales pero reduce la rentabilidad social de las redes de infraestructuras y dotaciones de

titularidad pública y dificulta su gestión, sin que los sistemas privados garanticen forzosamente la prestación del servicio. Que la dispersión del crecimiento sirva como motor de crecimiento económico y mejora dotacional a los municipios de pequeño tamaño supone, en el fondo, una reproducción en el presente de las lógicas de formación de los arrabales de las ciudades decimonónicas. En un contexto en el que el crecimiento de la población es relativamente reducido en muchas regiones (en España la inmigración se concentra en unas pocas zonas urbanas), no debe olvidarse que el crecimiento de las ciudades, aunque en menor medida que en otras épocas, sigue alimentándose del despoblamiento de núcleos de menor tamaño.

El debate sobre compacidad y dispersión lleva también asociado el relativo a las densidades. La introducción por la legislación castellano-leonesa de límites mínimos de densidad en los nuevos desarrollos supone una innovación en este sentido, y las excepciones previstas en la modificación del Reglamento de Urbanismo de Octubre de 2006 deben interpretarse como una precisión positiva para la protección de ámbitos históricos en los que los valores del paisaje tradicional se pueden entender prevalentes sobre otros aspectos, máxime dada la limitada extensión territorial en que se aplican. En general, los modelos más avanzados de planificación territorial suelen asociar densidad y accesibilidad, de tal modo que se asegure un crecimiento compacto en torno a los puntos más accesibles del territorio.

b) La capacidad del territorio: valor ecológico y paisaje

El valor ecológico y paisajístico del suelo es reconocido desde la Ley del Suelo de 1956 como un criterio para la exclusión de los crecimientos urbanos. Existe una percepción general de que los suelos de alto valor deben preservarse de la urbanización, que se ve acompañado en algunos casos, como la propia Ley de Urbanismo de Castilla y León, de la idea de que el suelo rústico común tiene un valor por sí mismo, aún en ausencia de rasgos sobresalientes. La propia evolución de la Ley estatal 6/1998 en cuanto a los criterios de clasificación, para pasar a aceptar en su modificación en 2002 que puede declararse un suelo no urbanizable por inadecuación para el desarrollo urbano en función de criterios motivados, recupera la idea de que un modelo territorial válido no sólo integra la protección de lo extraordinario, sino el valor de los espacios no urbanizados, aún sólo como base paisajística.

c) El caso de los Planes de Ordenación del litoral

Las comunidades autónomas de Asturias, Cantabria y Cataluña cuentan con instrumentos de planificación territorial con incidencia sobre sus territorios litorales, y Galicia prepara instrumentos de similar alcance. La evolución histórica de los litorales españoles muestra que se trata de espacios de alta sensibilidad ecológica y paisajística en los que se han producido intensas ocupaciones urbanas que no siempre han respetado esos valores. Entendiendo que la sostenibilidad económica de las propias actividades turísticas que motivaron dichas transformaciones sólo puede garantizarse mientras se mantengan los valores litorales, se establecen diferentes fórmulas para el control de crecimiento

urbano. Por otra parte, la dimensión regional de los planes hace que no sólo se tenga en cuenta el uso turístico, sino el resto de usos urbanos de toda naturaleza que se producen en estos ámbitos.

Asturias establece un Plan de Ordenación del Litoral que desarrolla unas Directrices de la Franja Costera. El POLA regula únicamente los suelos no urbanizables que han sido definidos en el ámbito litoral, definiendo un régimen estricto de limitación de usos. Las Directrices definen criterios de alejamiento a la costa, localización de usos urbanos y crecimiento disperso. Cantabria define para toda la fachada costera regional un área litoral, delimitada en función de la intervisibilidad con la lámina de agua, en la que se plantean protecciones para la franja más cercana a la ribera y se acotan los futuros crecimientos en su extensión máxima, debiendo los municipios demostrar que no se supera la capacidad de carga del municipio con los suelos que decidan clasificar.

El Plan Director Urbanístico del Sistema Costero de Cataluña se plantea para evitar la ocupación urbana indefinida y el continuo urbanizado en determinadas áreas, preservar los espacios costeros aún libres por sus valores de todo tipo (entre los que incluye los de ocio y calidad de vida), preservar las continuidades de los espacios abiertos y de los sistemas biológicos, y gestionando el espacio litoral como un recurso básico y duradero en el desarrollo económico, el turismo y la calidad de vida. Se producen desclasificaciones de suelos urbanizables no delimitados o no desarrollados.

d) Limitación de disponibilidad de recursos ambientales

El control del crecimiento en función de la disponibilidad de recursos ambientales tiene un claro ejemplo en los recursos hídricos. La reciente legislación estatal ha obligado a las diferentes normas autonómicas a incluir la obligación de contar con informe favorable del Organismo de Cuenca Hidrográfica en cuanto a disponibilidad de agua, como refleja el artículo 104-5 del RUCyL en virtud de su modificación de octubre de 2006. La Ley de Directrices Generales de Ordenación de Canarias establece en su artículo 28 que Los Planes insulares de Ordenación y el planeamiento urbanístico acompañarán la generación de suelo para uso residencial y turístico y la autorización de la edificación a la disponibilidad de recursos de agua suficientes para los nuevos desarrollos y a la viabilidad de la inserción de sus redes de abastecimiento en los sistemas preexistentes, vinculando de este modo en el tiempo el crecimiento a la disponibilidad del recurso.

Otro supuesto claro de limitación de la disponibilidad de recursos ambientales como consecuencia del crecimiento urbano es el del suelo agrícola. El Plan Territorial Sectorial Agroforestal del País Vasco delimita gráficamente los suelos agrícolas de alto valor en los que no es posible la transformación de uso, en un contexto en el que los fondos de valle son escasos y la topografía limita sustancialmente las posibilidades de cultivo.

Asimismo, todas las legislaciones son concurrentes en la identificación de los riesgos naturales resultan factores especialmente limitantes del crecimiento

urbano. En el caso español, los riesgos de avenida son los más comúnmente mencionados, aunque también hay amplias zonas de la geografía que se ven afectados por riesgos geológicos (inestabilidad, laderas deslizantes, erosión, e incendio). Los riesgos tecnológicos se vinculan sobre todo a accidentes industriales y a instalaciones de transporte como aeropuertos. Su consideración es importante en zonas con altas concentraciones de industrias específicas, quedando limitados en los entornos aeroportuarios por las afecciones aeronáuticas.

e) El cálculo de las capacidades totales por ámbitos subregionales

En la mayoría de los casos las limitaciones del crecimiento establecidas desde la legislación y el planeamiento territorial se basan en metodologías basadas en orientaciones de escala regional. No obstante, tanto en España como en el extranjero existen casos en los que se han desarrollado metodologías no basadas en orientaciones de escala regional, sino en decisiones específicas para la escala del Plan.

País Vasco

El modelo del País Vasco no establece una cantidad cerrada para cada ámbito de planeamiento territorial parcial, sino que da criterios para el dimensionado de los crecimientos de cada municipio, resultando la capacidad global de su agregación. Esta fórmula permite que las Directrices de Ordenación del Territorio del País Vasco fijen criterios para la cuantificación del crecimiento residencial de los municipios con carácter previo a la aprobación de los Planes Territoriales Parciales sin restar coherencia al modelo global. Se permite asimismo, tanto con carácter transitorio como después en los PTP que así lo establezcan, en municipios de escasa población con varios núcleos, la construcción de un número de viviendas igual al existente durante dicho periodo.

Baleares

Las Directrices de Ordenación del Territorio de les Illes Balears (1999) se desarrollan en cada isla mediante un Plan Territorial Insular, cuya redacción corresponde a cada uno de los tres Consejos Insulares (Mallorca, Menorca e Ibiza- Formentera). El capítulo V de las Directrices establece las determinaciones que regulan los crecimientos de las áreas de desarrollo urbano.

La exposición de motivos de la Ley reconoce que la aplicación de estos parámetros supone la aparición automática de suelo urbanizable o apto para urbanizar excedente, definiendo la disposición adicional duodécima los criterios de desclasificación que se aplican de oficio como resultado de las Directrices, sin perjuicio de que los PTI puedan establecer más desclasificaciones. La exposición de motivos de la Ley reconoce que la aplicación de estos parámetros supone la aparición automática de suelo urbanizable o apto para urbanizar excedente, definiendo la disposición adicional duodécima los criterios de desclasificación que se aplican de oficio como resultado de las Directrices, sin perjuicio de que los PTI puedan establecer más desclasificaciones. En el caso concreto del Plan Territorial Insular de Menorca, la aplicación de estos principios de crecimiento da como

resultado una cuantificación del crecimiento para el conjunto de la isla que se desagrega para cada municipio en función de sus limitaciones ambientales y servicios.

Canarias

Las Directrices de Ordenación General y Directrices de Turismo de Canarias (2003) establecen modalidades de control del crecimiento que prestan especial atención al consumo de suelo por los usos turísticos, cuantificándolo por islas (el ámbito de ordenación supramunicipal, cuyos Planes Insulares de Ordenación son desarrollados por los Cabildos) y, al igual que en el caso de las Islas Baleares, establecen medidas específicas para los ámbitos de suelo urbanizable en los cuales se hayan incumplido los plazos de ejecución. Se introduce también una temporalización del crecimiento, estableciendo límites máximos de nuevas plazas hoteleras por año en cada ámbito, al menos con carácter transitorio hasta la aprobación en cada caso del correspondiente PIO.

El Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía

El POTA contiene un modelo territorial cualitativo altamente desglosado y justificado, en el que sin embargo no existen previsiones de capacidad a nivel subregional con grado de pormenorización comparable al de los ejemplos anteriores. No obstante, el Plan establece por medio de una de sus disposiciones una orientación numérica relativa a la orientación del crecimiento de suficiente entidad como para incluirla en este apartado.

El POTA establece en su artículo 45, relativo al modelo de ciudad, criterios básicos para la evaluación de la coherencia de los PGOU con el modelo territorial regional. Se establecen parámetros numéricos como tope para el dimensionado del suelo urbanizable cuya superación no es admisible con carácter general, aunque se señala que los POT subregionales determinarán criterios específicos para cada ámbito. Por otra parte, la superación de las condiciones numéricas que establece el Decreto 220/2006 no implica la inadmisibilidad de las propuestas, sino la necesidad de un control adicional por parte de la Comisión Interdepartamental de Valoración Territorial y Urbanística; este considera tanto umbrales cuantitativos (limitados a los usos residencial y turístico) como cualitativos (nuevos asentamientos no contiguos a los existentes y actuaciones con incidencia territorial no contempladas en la planificación sectorial).

	P.O.T.A.	Decreto 220/2006
Nuevo suelo urbanizable	< 40% S1	< 30% S2
Incremento de población	<30% en 8 años	
Nº de viviendas		<25% de las existentes en S2
	s1: suelo urbano existente	
	s2: suelo urbanizado y edificado según el planeamiento general vigente	

Esta nueva configuración del marco legal tiene varias consecuencias:

- Un claro acicate para la ejecución de los suelos ya clasificados.

- La posibilidad de desclasificación de suelos en los que se hayan incumplido los plazos para su ejecución (o en el caso de que el coste de indemnizaciones sea asumible) si el municipio opta por alterar la posición de sus áreas de crecimiento.
- El fomento de los usos de actividades económicas no turísticas, al quedar estos exentos de la limitación del Decreto 220/2006, aunque sometidos a la del POTA. Esta medida tiene especial importancia en un contexto en el que estos usos tenían que competir por los suelos mejor situados con usos percibidos como más lucrativos, y puede fomentar la diversificación de la economía y el empleo a escala local.
- La limitación del consumo de suelo por la urbanización y el fomento de un crecimiento paulatino.

f) Metodologías sin orientaciones de escala regional: el Plan de Ordenación del Litoral de Cantabria

El POL de Cantabria se aprueba con anterioridad al Plan Regional de Ordenación Territorial, por lo que opera en un contexto en el que no existen orientaciones de escala superior, más allá de las establecidas con carácter genérico en la Ley regional. La metodología de cuantificación del crecimiento utilizada en el POL se basa en la identificación pormenorizada de los espacios que requieren una protección en atención a sus valores y en la asignación de parámetros de intensidad edificatoria y de reparto de usos a los espacios susceptibles de transformación. Corresponde a los municipios definir que parte de esos suelos susceptibles de transformación se clasificará como suelo urbanizable, con la limitación de asegurar que no se supera la capacidad de carga del territorio, parámetro para el cual no se fija una fórmula numérica, sino que resulta de la ponderación de una serie de factores establecidos en el POL que tienen que ver en gran parte con las capacidades de infraestructuras y dotaciones. Se establece, por tanto, una capacidad teórica máxima sujeta a controles adicionales.

g) Control mediante parámetros indirectos: criterios morfológicos

Los parámetros morfológicos permiten aportar una dimensión física a un modelo territorial de control del crecimiento, al ir más allá de la mera asignación de capacidades en términos de edificabilidad o número de viviendas. La aplicación de criterios morfológicos puede tener una incidencia tanto en la organización de las áreas de crecimiento específicamente designadas como tales, como también en la previsión de efectos inducidos de la expansión urbana. En cuanto al primero de los supuestos (regulación del suelo urbanizable), varios casos (Menorca, Canarias, litoral de Cataluña), utilizan criterios morfológicos tanto para condicionar la ubicación de los nuevos crecimientos, prohibiendo los crecimientos aislados y obligando a una contigüidad con los tejidos urbanos existentes, como para definir, por criterios visuales o de continuidad de sistemas ambientales, la desclasificación de suelos urbanizables preexistentes.

La previsión mediante aspectos morfológicos de efectos inducidos de la expansión urbana tiene un claro ejemplo en la definición del suelo urbano que establece el Reglamento de Planeamiento de Castilla La Mancha. La necesaria

existencia de acceso rodado que se reconoce como condición indispensable para la clasificación como suelo urbano en todas las legislaciones urbanísticas españolas se matiza adicionalmente en el artículo 104- 1-1º, al especificarse que no se considerarán suelos urbanos, junto con los recayentes a las vías interurbanas exteriores al núcleo, los situados en los márgenes exteriores de las vías perimetrales de los núcleos urbanos. Esta disposición permite establecer viarios de borde de los nuevos crecimientos sin riesgo jurídico de posibles solicitudes de licencias para edificación una vez ejecutados los viarios, basadas en la existencia de acceso rodado. De igual modo, la diversidad de previsiones establecidas en las legislaciones y planes territoriales en España para el crecimiento de los núcleos rurales suele basarse en criterios morfológicos: zonas periféricas con régimen de suelo urbano no consolidado con requisitos simplificados que no deben alejarse más de una cierta distancia de las últimas edificaciones urbanas, relación entre crecimiento del núcleo y carreteras, tamaño máximo del crecimiento

Ambientales

La generalidad de planes y leyes reconocen la necesidad de preservar de la urbanización los espacios ambientalmente valiosos. Esto lleva incluso, como ya se ha comentado, a que algunos incluso planteen la reclasificación a suelo rústico de suelos urbanizables. No obstante, varias leyes reconocen la posibilidad de intervenciones edificatorias en suelo rústico más allá de las ligadas a la explotación agropecuaria, como actuaciones turísticas, vivienda unifamiliar o campos de golf, con una importante dispersión de las determinaciones entre regiones. En el caso de la Ley de Valencia se establece incluso la posibilidad de actuación urbanística en ciertos tipos de suelos no urbanizables, condicionada al pago de cuotas ambientales y a la cesión libre y gratuita a la administración de suelos objetos de protección.

Las legislaciones y planes, tanto en España como en el extranjero, tienden a establecer una vinculación clara entre la disponibilidad de recursos hídricos y la capacidad de tratamiento de aguas residuales y la capacidad de urbanización. Igualmente se establece la conveniencia de adoptar energías alternativas y sistemas de bajo consumo, pero por el momento se trata sobre todo de determinaciones cualitativas y no cuantitativas. Varias legislaciones, como las de Madrid o Galicia, establecen la prohibición de reclasificación de terrenos sometidos a incendios forestales, a los efectos de evitar que estos actos puedan servir para sortear una protección ambiental

Dotación de servicios

La exigencia de dotación de servicios es un criterio comúnmente utilizado para la organización del crecimiento en las diferentes legislaciones, tanto españolas como extranjeras. En todas las legislaciones consultadas el hecho urbano es consustancial a la dotación de servicios y en algunos casos se establecen unos plazos máximos tras la aprobación de la actuación para la dotación de determinados servicios de acuerdo con los estándares del estado, intentando

evitar una situación de claro desfase entre la llegada de los habitantes y la materialización de las dotaciones públicas.

Otros criterios

El ritmo de ejecución de las previsiones del planeamiento preexistente es una pauta de control del crecimiento utilizado de diferentes maneras en la legislación:

- Impuesto específico para el suelo no edificado en Extremadura, que afecta al suelo no urbanizable. Aunque se plantea con el objetivo de cumplir la función social de la propiedad y moderar los precios de la vivienda, al afectar a suelo urbanizable se puede considerar un elemento de moderación de la clasificación de suelos para nuevos crecimientos, toda vez que implicaría su gravamen en caso de no ejecución.
- Caducidad de licencias y proyectos de urbanización con destino turístico en las DOT de Canarias, siempre que la caducidad se deba a causas imputables al promotor.

h) reflexiones finales

Creciente conciencia del valor del suelo como activo ambiental

Existe una tendencia gradual en todos los ámbitos a considerar el suelo como un activo cuyo valor no está sólo en su potencial edificatorio inmediato, sino también en las funciones ambientales que desempeña y en el potencial de acoger demandas futuras si se gestiona adecuadamente. Junto a ámbitos en los que empieza a ser clara la regresión demográfica, donde se plantean limitaciones al crecimiento también en gran medida por la exigüidad de los suelos susceptibles de urbanización, también aparece esta conciencia en otros ámbitos que experimentan crecimiento demográfico y económico pero en los que estos se ven condicionados por la calidad paisajística. No es casual que los ámbitos en los que se han planteado con mayor intensidad políticas cuantitativas de control del crecimiento sean, junto con el País Vasco, donde la orografía supone un claro condicionante, las zonas litorales de Cantabria y Cataluña junto con el archipiélago canario y balear. Cuando el medio ambiente es una componente clara de la actividad económica, se cobra una mayor conciencia de su carácter de activo, pero eso no quiere decir que no tenga ese mismo carácter en otros ámbitos. En este sentido, es llamativo que la formulación que la mayoría de las legislaciones españolas hacen del suelo urbanizable no delimitado o no sectorizado es un reconocimiento implícito de que no existe una necesidad objetiva de su capacidad para un crecimiento ordenado.

Tendencia general a la combinación de control cuantitativo y flexibilidad de la formalización

Aunque a los efectos de la presentación de la problemática se han diferenciado los sistemas de control cuantitativo del crecimiento y los de control cualitativo, entre los que destacan los de carácter morfológico, en la realidad se ha observado que los sistemas de planeamiento más avanzados cuentan en general con una combinación de todos estos criterios. Es común conjugar una

cuantificación numérica del crecimiento posible en un ámbito con la previsión de una capacidad de suelo delimitada mayor, cuya ocupación debe seguir unas reglas del juego claramente fijadas que permiten una flexibilidad importante e imprescindible en procesos de larga duración. Este tipo de técnicas resuelven además otra cuestión importante en el ordenamiento jurídico español, como es el del respeto a la autonomía municipal.

Inclusión de la dimensión temporal en los procesos de regulación

La complejidad de cualquier previsión de hechos futuros afecta necesariamente a los procesos de planificación territorial, por lo que los sistemas más deterministas al cuantificar suelos de posibles crecimientos tienen en cuenta la necesidad de una actualización y un contraste periódico de sus previsiones, incluyendo en todo caso la posibilidad de modificaciones; no obstante, en algunos sistemas extranjeros se observa un elemento de interés: la agrupación de las modificaciones de los instrumentos de planeamiento para su evaluación conjunta en periodos fijos, de tal manera que se puede controlar mejor el impacto que estas sucesivas alteraciones suponen sobre el planeamiento, en la línea de los informes de sostenibilidad que plantea la nueva legislación del suelo estatal española. También tienen en cuenta los efectos del desfase que, con carácter general, se producen entre la llegada de los primeros habitantes y la efectiva disponibilidad de dotaciones y servicios públicos.

Conclusión: La necesidad de una nueva cultura del territorio

Estas nuevas perspectivas plantean la necesidad de un trabajo teórico de reformulación de los conceptos convencionales que han inspirado la planificación. En la actualidad existe un especial interés, tanto en la epistemología como en las ciencias experimentales, por el no-equilibrio, la irreversibilidad y probabilidad como nociones clave para el entendimiento de los sistemas dinámicos. John Friedmann propone una nueva aproximación al planeamiento alejada del denominado pensamiento *euclídeo*. Este último estilo de planeamiento, se considera limitado por su racionalidad instrumental y su enfoque simplista basado en recetas preestablecidas. Como alternativa, el autor define el planteamiento como “*aquella práctica profesional que busca específicamente conectar las formas de conocimiento con las formas de acción en el dominio público*” (Friedmann 1993:482). El entendimiento del planeamiento como *vínculo* entre conocimiento y acción es sustentado teóricamente por otros autores desde la teoría de la *acción comunicativa* de Habermas (Healey 1992). Desde estas aproximaciones el desafío más importante que debe afrontar el planeamiento consiste en articular un entendimiento común de los problemas en un contexto de diversidad social y cultural. El planeamiento gana así un nuevo potencial como instrumento para promover el debate público y el aprendizaje social.

Como hemos destacado, el Plan tradicional, entendido como modelo inerte de equilibrio a largo plazo, tiene una capacidad muy limitada como instrumento eficiente para la organización del territorio (Secchi 1989). La complejidad social, geográfica, histórica y morfológica del territorio difícilmente se resigna al

encasillamiento simplista en las categorías legales de determinación del uso del suelo. Se hace necesario un enfoque sensible a la pluralidad social y a la heterogeneidad de los espacios y territorios.

En los últimos años las dificultades jurídicas y competenciales de la normativa urbanística española han desviado en nuestro el debate público hacia cuestiones periféricas que generalmente omiten el aspecto esencial del problema. El planeamiento surgió históricamente con un ánimo tan ambicioso como contradictorio: constituir un instrumento de *garantía de la calidad de vida* y de la *estabilidad de los mercados de suelo*, en un contexto en el que el crecimiento urbano deterioraba seriamente las condiciones de vida de la ciudad tradicional y amenazaba la propia eficiencia del sistema económico. En el futuro deberá reinventarse para llegar a ser también instrumento de garantía de derechos ciudadanos, en concreto dos esenciales: el derecho a gozar, y a legar a las generaciones sucesivas un medio ambiente integro y el derecho a la ciudad.

En el caso español, el planeamiento y la gestión urbanística han constituido instrumentos útiles para alcanzar estándares elevados de servicios urbanos, homologables e incluso destacables en el contexto europeo, pero no han logrado evitar las graves distorsiones que en la última década han afectado al territorio urbanizado: dilapidación de recursos naturales y culturales; declive de los centros urbanos tradicionales, agravamiento de los costes ambientales e infraestructurales generados por las nuevas formas de ocupación dispersa del territorio; fragmentación y segregación social; incremento del precio de la vivienda y dificultades de adaptación a una contexto de creciente volatilidad económica; y, finalmente, la opacidad en el procedimiento de adopción pública de decisiones que ha propiciado la multiplicación de situaciones de corrupción o simple arbitrariedad.

La cuestión clave es, por tanto, si la planificación será capaz de ofrecer una respuesta eficiente a estos nuevos problemas tal y como en el pasado fue útil para responder a los graves problemas de organización de la ciudad industrial. Para conseguir este objetivo es necesario fundamentar la validez y la legitimidad social del mismo desde nuevos *principios*:

Desde la consciencia de la necesidad de armonizar las técnicas urbanísticas con la *complejidad e indeterminación* de la realidad urbana y territorial

Como expresión de la responsabilidad intergeneracional sintetizada en el concepto de *desarrollo sostenible*.

Como marco de armonización o *concertación* de los intereses plurales presentes en el territorio, entendiendo por tales no sólo los referidos a los actores tradicionales (Administración, propietarios de suelo, constructores y promotores...) sino a *voces* hasta ahora excluidas del discurso urbanístico tanto desde una perspectiva de género como de los segmentos de población más vulnerables.

Como derecho y *garantía* de los ciudadanos en relación con el futuro de su medio-ambiente y los riesgos inherentes a sus transformaciones.

Esto significa también entender la Ordenación del Territorio como instrumento para la *concertación*, tanto en el ámbito de los diversos niveles de gobierno del territorio, como entre aquellos y la sociedad civil. Adoptando como principios alternativos a la legitimidad burocrática: la *transparencia* y la *participación ciudadana* directa y un enfoque *estratégico, estructural y pluralista*

El concepto de *estrategia* se emplea en el sentido fuerte del término y en contraste con la noción de *programa*. Este último supone una secuencia predeterminada de acciones para la consecución de un objetivo. La estrategia, por el contrario, permite anticipar un cierto número de escenarios para la acción susceptibles de ser modificados en función, tanto del progreso de la información disponible, como en respuesta a la aparición de elementos aleatorios que perturben la acción (Ascher 2001) De esta forma, mientras la aparición de circunstancias inesperadas adversas supone la paralización del programa, la estrategia es capaz de integrar el azar para modificar o enriquecer su acción (Morin 1990) Un enfoque *estratégico* demanda, por el contrario, partir de una clara definición del objeto del Plan para delimitar que problemas deben resolverse a través del mismo y que cuestiones deben remitirse a otros instrumentos de gobierno de la ciudad (Gabrieli 1985). Debe, además, ser capaz de establecer unas *reglas del juego* o sintaxis de elementos irrenunciables o negociables; fuertes o débiles; vinculantes o indicativos.

El enfoque *estructural* supone entender la realidad urbana organizada en diferentes niveles significativos sobre los que posible incidir con instrumentos normativos y proyectuales diversos. Con un doble objetivo: Proporcionar un marco legible de diagnóstico de los hechos urbanos sin simplificaciones abusivas de su complejidad y facilitar una adecuada correspondencia en los planos de diagnóstico y los instrumentos de intervención y ordenación de la ciudad.

Finalmente, la idea de *pluralidad* se utiliza en un doble sentido: a) como toma de conciencia de que la formulación de una *estrategia* urbanística está estrechamente conectada con la posición del planificador, es decir, con sus *valores*, o ideología en el sentido amplio del término, y con la posición de la instancia promotora del planeamiento; y b) como actitud de apertura epistemológica, es decir, como asunción del *marco de incertidumbre* en el que necesariamente se ha de desenvolver la actividad urbanística.

Estos principios deben traducirse operativamente en una renovación de contenidos y método de los planes en sus diversas escalas, específicamente en la escala territorial supone:

- a) La adopción de una perspectiva *estratégica*, orientada a la detección y regulación de los procesos con incidencia espacial más relevantes e innovadores para una política de reestructuración del territorio. Esto significa priorizar, en el tiempo y en el espacio, aquellas acciones con mayor potencial

transformador, entendiendo el Plan no sólo como referente racionalizador de los procesos de adopción de decisiones con incidencia territorial, sino como elemento impulsor de una política territorial.

b) La adopción de un enfoque *selectivo*, a partir de una clara definición del objeto del Plan, para delimitar qué problemas deben resolverse a través del mismo y qué cuestiones deben remitirse a otros instrumentos de gobierno del territorio. En este sentido, el Plan debe ser capaz de establecer unas reglas del juego o diferenciación de elementos irrenunciables o negociables; fuertes o débiles; vinculantes o indicativos. El problema no es decir *donde* construir, sino *como* construir; definir la gramática y la sintaxis; establecer reglas, no cantidades, matrices, no planos de calificación del suelo (Secchi 1999).

c) La adopción de un método *integrador* a un doble nivel. Por una parte propiciando una comprensión del territorio sensible a la diversidad. Esto significa articular el territorio desde la puesta en valor de la identidad diferencial de las piezas urbanas y paisajes naturales y rurales que lo integran. Por otro lado, superando la idea de la planificación espacial como mera superposición de programaciones sectoriales (medio ambiente, transporte, vivienda, actividad económica,...) planteando, alternativamente, reflexiones integradoras sobre ámbitos geográficos coherentes, desde unos criterios “fuertes”.

d) La concepción del planeamiento como instancia de *concertación*, tanto en el ámbito de los diversos niveles de gobierno del territorio, como entre los poderes públicos y la sociedad civil. Por una parte, la formulación explícita de un marco estratégico territorial permite tasar la discrecionalidad de las acciones de inversión o de control administrativo de los poderes públicos. Al mismo tiempo, se beneficia de la legitimidad de la transparencia y participación pública y del respaldo político de los órganos representativos. De esta forma la planificación espacial es capaz de alcanzar un reconocimiento social que permita que las acciones de instituciones e individuos puedan someterse y orientarse hacia objetivos compartidos de mayor alcance.

En síntesis, la *nueva cultura del territorio* debe asumir como punto de partida las demandas plurales de los ciudadanos; abandonando la idea de que la planificación es solo una mesa de negociación entre propietarios, administradores públicos y profesionales, con el objetivo básico de repartir eficientemente los valores del suelo. Fortalece, asimismo, la concepción del planeamiento como plataforma óptima para la *concertación*, tanto en el ámbito de los diversos niveles de gobierno del territorio, como entre aquellos y la sociedad civil. Adoptando como principios alternativos a la legitimidad burocrática: la *transparencia* y la *participación ciudadana* directa.

REFERENCIAS:

ASCHER, François (2001). *Los nuevos principios del urbanismo.* Madrid, Alianza, 2004

FRIEDMANN, John. "Toward a Non-Euclidean Mode of Planning" *Journal of the American Planning Association* vol 59 n° 4, pp 482-485.

GIDDENS, Anthony (1990). *The Consequences of Modernity.* Stanford, California, Stanford University Press.

HEALEY, Patsy (1992). "Planning through Debate: The Communicative Turn in Planning Theory" *Town Planning Review*, vol 63, n° 2, pp 143-62.

JACOBS, Jane (1961). "The Death and Life of Great American Cities" New York, Random House.

SASSEN, Saskia (1991) *The Global City.* New York, Princeton University Press.

SECCHI, Bernardo (1989). *Un Progetto per L'Urbanistica.* Torino. Einaudi.

SOJA, Edward W. (1989). *Postmodern Geographies.* London, New York, Verso, Fourth impression, 1994.

WEBBER, Melvin (1964) "The Urban Place and The Non Place Urban Realm" en WEBBER, M. et alt. (eds) *Explorations into Urban Structure Philadelphia: University of Pennsylvania Press* (Edición española: Barcelona, Gustavo Gili).