

As políticas urbanas e territoriais

CARLOS NÁRDIZ ORTIZ

Dr. Enxeñeiro de Camiños, Canles e Portos
Decano do Colexio de Enxeñeiros de C. C. e P. de Galicia

Resumo: *O artigo intenta achegarse aos obxectivos amplos cos que se aborda hoxe a ordenación do territorio, que vai dende a escala europea, co marco das Directrices de Estratexia Territorial Europea (ETE), ata as políticas urbanas de investimento na cidades para a mellora na calidade urbana e social desta. En canto que a ordenación do territorio necesita precisar os seus obxectivos en ámbitos concretos, as estratexias a medio e longo prazo para o territorio deben concretarse tamén nos documentos de plan urbano e de ordenación do territorio que superen a escala municipal, especialmente nas áreas metropolitanas e rexións urbanas, as que se adapten ás distintas políticas urbanas e territoriais, incluídos os plans sectoriais que fan referencia á promoción do chan ou ás planificacións de infraestruturas e equipamentos.*

Palabras clave: *Ordenación do Territorio, Urbanismo, Proxectos estratéxicos, Directrices de Ordenación do Territorio, Plan Urbano.*

Abstract: *The article tries to be approached to the wide goals with which the ordering of the territory, which goes from the European scale, with the frame of the Guidelines of European Territorial Strategy (ETE), is formulated today up to the urban policies of investment in the cities for the improvement in the urban and social quality of this. As soon as that the ordering of the territory needs to need his goals in specific areas, the strategies to means and long deadline for the territory must be specified also in the documents of urban plan and of ordering of the territory that surpass at scale municipal, especially in the metropolitan areas and urban regions, the that they are adapted to the different urban and territorial policies, the sectorial plans included that they do reference to the promotion of the ground or to the plannings of infrastructures and equipments.*

Key words: *Ordering of the Territory, Planning, strategic Projects, Guidelines of Ordering of the Territory, Urban Plan.*

Índice: *1. Introducción. 2. O ámbito europeo. 3. O ámbito urbano. 4. As directrices da estratexia territorial europea (ETE). 5. Os obxectivos dos documentos de ordenación do territorio. 6. Os obxectivos das políticas urbanas.*



1 Introducción

O marco instrumental da ordenación do territorio e o urbanismo, inclúe un abano amplo de instrumentos que van desde as políticas de investimentos públicos en infraestruturas, medio ambiente, solo, vivenda, equipamentos, que leva a cabo a Comunidade Europea, os Estados, as Comunidades Autónomas, os Concellos, ata a propia redacción dos documentos de planificación sectorial (estradas, ferrocarrís, portos, augas, infraestruturas sanitarias, residuos sólidos, montes, vivendas, etc) ou a redacción de documentos de planeamento urbano e territorial ou de proxecto, orientados cara a integración dos documentos de planificación sectorial, aínda que sen comprometer, como fan aqueles, os investimentos.

As políticas de investimento público, relaciónannos *cos obxectivos territoriais, económicos e sociais da ordenación do territorio*. Estes obxectivos, están tamén na planificación sectorial, pola aproximación que cada unha das formas de planificación, incluída a de infraestruturas, permiten realizar aos obxectivos e aos efectos territoriais derivados de determinadas alternativas de planificación. Finalmente, a crise na que se viron inmersos os documentos de planeamento urbano e ordenación do territorio (en contradición co seu reclamo por parte da administración), e a aposta por documentos de menor escala ligados ao proxecto urbano ou aos proxectos de edificación, ten que ver co fondo debate metodolóxico sobre o papel que pode xogar o planeamento e o proxecto como instrumentos ao servizo de determinadas políticas territoriais ou urbanas.

A ordenación do territorio, necesita precisar os seus obxectivos nun ámbito concreto. Os obxectivos políticos que abranguen territorios amplos, concréntanse en estratexias a longo prazo. Os obxectivos sectoriais, que apoian estas políticas, teñen un horizonte no medio prazo (como límite que non adoitan exceder unha década, na que se adoitan comprometer os investimentos para levalos a cabo). Os obxectivos relacionados coa política urbana reflectidos en documentos de planeamento ou de proxecto, poden ter un prazo mesmo menor.

2 O ámbito europeo

Os obxectivos da *Carta Europea de Ordenación do Territorio de 1983*, eran o desenvolvemento económico equilibrado das rexións, a mellora da calidade de vida, a xestión responsable dos recursos naturais, a protección do medio natural, e a utilización racional e equilibrada do territorio. Os obxectivos da *Estratexia Territorial Europea de 1999*, apoian o obxectivo último dun desenvolvemento equilibrado e sostible do territorio da UE, en tres directrices fundamentais de desenvolvemento territorial: o desenvolvemento dun sistema urbano policéntrico máis equilibrado, o fomento de estratexias integradas de transporte e comunicación, e o desenvolvemento e protección da natureza e do patrimonio cultural mediante unha xestión intelixente, considerando que estas directrices poden ser incorporadas, desde as súas etapas iniciais, polas distintas políticas sectoriais con incidencia no territorio.

Trátase, por tanto, de estratexias territoriais a longo prazo, nas que o obxectivo do desenvolvemento equilibrado das rexións do *Tratado de Maastricht de 1992*, e os principios de desenvolvemento sostible da Conferencia de Río do mesmo ano, serviron para precisar mellor os obxectivos da Carta Europea de 1983. Estas precisións lévanse ata a identificación de distintas opcións políticas para o cumprimento das directrices da ETE de 1999. O obxectivo do desenvolvemento dun sistema urbano policéntrico máis equilibrado, co fin de que non siga concentrándose excesivamente a riqueza e a poboación no núcleo central da UE,

que ata entón se concentrara na mellora da conexión entre a periferia e o núcleo central por medio dos proxectos de infraestruturas de transporte, considérase que debe apoiarse tamén na creación de novas rexións metropolitanas de doado acceso internacional, ben conectadas coas rexións rurais e as cidades de distinto tamaño das súas áreas de influencia, promocionando estratexias integradas de desenvolvemento territorial para os grupos (cluster) de cidades e redes urbanas por medio dunha cooperación máis estreita da política estrutural e a política de redes transeuropeas.

As opcións políticas para conseguir cidades e rexións urbanas dinámicas, atractivas e competitivas, que contribúan á diminución da taxa de desemprego, precisan dos cinco aspectos que se consideran decisivos para o desenvolvemento sostible das cidades (o control da expansión urbana, a mestura de funcións e grupos sociais, a xestión dos recursos do ecosistema urbano, a mellora da accesibilidade, e a protección e o desenvolvemento do patrimonio natural e cultural), e doutras apostas estratéxicas relacionadas co desenvolvemento endógeno, o reforzo das cidades pequenas e medias no medio rural, a diversificación da utilización agrícola dos solos, a utilización do potencial das enerxías renovables, a explotación dun turismo respectuoso co medio ambiente, a promoción da cooperación entre cidade e campo co fin de reforzar as rexións funcionais. Trátase, por tanto, de obxectivos, en relación ao sistema urbano, que se trasladaron despois a escala europea á escala nacional e rexional.

3 O ámbito urbano

As políticas orientadas a influir no crecemento urbano das cidades, formando parte do que *Labasse (1972)* chamaba a "xeografía voluntaria" para corrixir os efectos da xeografía de "laissez-faire", apoiadas ata os anos 60 na industrialización, intentando difundir o crecemento urbano cara as rexións urbanas, como no caso das rexións de París e Londres, ou nos polos de desenvolvemento ou de crecemento franceses, italianos ou españois, entraron en crise nos 70, polas súas consecuencias urbanísticas, sociais e ambientais, pola transformación que se produciu nesas áreas das tendencias na urbanización e o crecemento urbano, co crecemento das periferias respecto á cidade central e a redución das correntes migratorias, nas que as cidades sen apenas crecemento da poboación foron ocupando cada vez maiores extensións das periferias metropolitanas, e onde as políticas urbanas tiveron que orientarse tamén cara a revitalización dos centros e as periferias das cidades industrializadas, para evitar a perda da poboación, e os problemas sociais de emprego e do deterioro urbano, que non estaban presentes nas políticas dos anos 40, 50 e 60 de crecemento urbano.

Unha síntese dos problemas urbanos xurdidos a partir dos anos 70 e 80 nas cidades, e das novas políticas (que hoxe forman parte dos obxectivos da práctica común do urbanismo e a ordenación do territorio en relación ás cidades), pode verse no *Vol. 1. Políticas e Financiamento* do informe elaborado pola OCDE (Organización e Desenvolvemento Económico) en 1983 (*MOPU, 1984*) sobre *As cidades en transformación*. As políticas orientadas a incidir sobre o crecemento urbano (favorecéndoo ou freándoo), a escala nacional, rexional ou local apóanse nun conxunto amplo de instrumentos ou accións territoriais que van desde aqueles orientados a actuar sobre o mercado do solo e a vivenda (dentro do marco tradicional do planeamento e a xestión urbanística), a aqueles dirixidos a influir á localización das actividades económicas, (con programas de subvención e incentivos cara o sector privado), ou a aqueles relacionados coa construción de infraestruturas viarias e sanitarias, transporte



público, equipamentos, zonas verdes, mellora do medio ambiente urbano, ao servizo do crecemento urbano, a todas as escalas.

Xunto a estes instrumentos, que formaron parte das políticas urbanas ou territoriais, hai outros que aparentemente non se relacionan con estas políticas, pero que poden ter unha forte incidencia no crecemento urbano.

É o caso da *política orzamentaria* que incide no nivel de renda, nos préstamos hipotecarios, na capacidade de consumo, nas desgravacións fiscais; da *política industrial*, que apoia o mantemento de determinadas industrias (estaleiros, químicas, siderúrxicas, enerxéticas, ou instalacións relacionadas coa defensa) das que dependen cidades ou núcleos de poboación; das *políticas de impostos*, por parte de distintas administracións estatais, rexionais, locais, que inflúen nas decisións de localización residencial, comercial, industrial; da *política agrícola*, que inflúe no mantemento da poboación do rural, ou na concentración arredor de determinadas vilas que actúan de cabeceira de comarca; das *políticas de transporte*, coa construción de infraestruturas en relación ás redes de infraestruturas de transporte; e das *políticas de inmigración*, que inflúen na demanda de traballo, nos programas sociais de vivendas, na ocupación dos barrios das cidades.

Os factores que actúan hoxe sobre a transformación das cidades, escapan mesmo das distintas políticas sectoriais que levan a cabo as administracións (incluída a urbanística), incidindo factores relacionados coa globalización ou internacionalización da economía, onde os sistemas de produción e distribución industrial, difiren dos de fai dúas ou tres décadas polas posibilidades das infraestruturas de transporte e as tecnoloxías de comunicación, polo atractivo que ten para as grandes empresas a descentralización da produción cara países non industrializados, con menores custos de man de obra, que determinan o declive das áreas industrializadas apoiadas anteriormente na gran industria; factores relacionados coa substitución do traballo polo capital, ou co desenvolvemento do sector servizos, no que de forma crecente se están apoiando as cidades, competindo con outras na atracción de determinados equipamentos culturais, comerciais, e na transformación de áreas urbanas en declive (con usos obsoletos, como os ligados a industrias ou actividades relacionadas co transporte), que si poden ser apoiados con instrumentos ou medidas estritamente urbanísticas (ver por exemplo *Instituto de Urbanística de Valladolid, Cidade 5, 1999: Vantaxes urbanas e competitividades entre cidades*).

4 As directrices da estratexia territorial europea (ETE)

A aposta polas cidades, como núcleos dunha rede que organiza a estrutura do territorio europeo, en substitución da política anterior na que os actores eran unicamente as rexións, nas que se seguen apoiando as políticas rexionais europeas, está detrás dos modelos de desenvolvemento urbano máis policéntricos que defende a *ETE de 1999*, aos que antes os referiamos, e detrás das políticas de revitalización das cidades (de vivenda, de rexeneración dos barrios e as áreas obsoletas, de mellora da urbanización e os equipamentos, de transporte público, ...) polas que están apostando as cidades, competindo entre elas na atracción de actividades que permitan o mantemento da poboación e o emprego.

A *Europa Próxima. Europa de Rexións e Cidades* era o título do libro (UPC, 1999) coordinado por *Pascual Maragall* que reproducía unha serie de intervencións, sobre o papel das rexións e as cidades na construción da UE. O modelo que defende neste libro *Capellin*, "As redes de

ciudades en Europa e o desenvolvemento dunha política urbana para a cohesión europea”, é o dunha Europa, na que non exista un centro e unha periferia, senón un sistema múltiple de cidades e rexións, no que se valoren os centros intermedios e as comunicacións, de tipo transversal. A importancia da rede de transporte para o mantemento do sistema policéntrico de cidades (fronte á concepción anterior da rede apoiada na potenciación dunha serie de eixes), é a segunda directriz que recolle a ETE de 1999, relacionada co *fomento de estratexias integradoras de transporte e territorio*.

As opcións políticas que formula para a consecución desta segunda directriz, pasan polo reforzo das redes de transporte secundarias e as súas interconexións coas RTE, incluíndo o desenvolvemento de sistemas rexionais de transporte público, a mellora do acceso ás infraestruturas de telecomunicacións, a introdución dos estudos de impacto ambiental como instrumentos de avaliación espacial dos grandes proxectos de infraestruturas (hoxe obrigatorios nos países integrados na UE), pola mellor articulación das políticas de transporte coas de solo, polo fomento da integración en rede dos nós intermodais de transporte de mercadorías. As consecuencias territoriais, económicas, sociais, e urbanas destas políticas, aparentemente sectoriais, cos seus efectos territoriais, obrigan a prestar maior atención desde o urbanismo e a ordenación do territorio, ás infraestruturas de transporte a escala europea, estatal, rexional e local, como construtoras do territorio e das propias cidades, poñendo novamente de manifesto, a todas as escalas, as fortes relacións que existen entre o transporte e o territorio: “moitos problemas urbanísticos —di Capellin— poden resolverse modificando a rede de transporte, e unha determinada rede de transporte comporta unha forma concreta do territorio”.

A terceira directriz, que defende a ETE de 1999, relaciónase coa *xestión da natureza e o patrimonio cultural*. Xa nos referimos, en relación á aproximación ambiental, á importancia que de forma crecente vai ter a protección e xestión dos recursos naturais e culturais, nas decisións que se tomen desde os documentos de ordenación do territorio ou o planeamento urbano e metropolitano. O patrimonio cultural de Europa —dise na ETE— é a expresión da súa identidade e reviste unha importancia mundial.

A política de protección dos recursos naturais europea, apoiada na *Directiva Hábitat*, e na *rede Natura 2000*, considérase que debe integrarse nas políticas de planificación dos usos do territorio, que son as que deben proporcionar o marco para protexer os espazos naturais, sen illalos, incluíndo a definición das zonas de protección. A ampliación das consideracións ambientais das zonas protexidas, ás áreas de montaña, ás áreas fluviais, litorais, rurais, ás áreas sometidas a riscos naturais, determina que os instrumentos de planificación territorial, se formulen no futuro como un instrumento fundamental de planificación que condicione as distintas políticas sectoriais.

Como retos particulares parte da ETE para o desenvolvemento territorial, identifícase a *xestión dos recursos hídricos*, apoiada nunha política de protección e de xestión das augas superficiais e subterráneas; a *xestión creativa das paisaxes culturais* que teña un particular significado cultural, histórico, estético e ecolóxico, valorizándoos no marco de estratexias integradas de desenvolvemento territorial, e a *xestión creativa do patrimonio cultural*, onde gran número de cidades e pobos posúen un valor cultural extraordinario, que malia os investimentos que se produciron nos últimos anos, non conseguiron deter o proceso de deterioro. No patrimonio cultural nas UE, non se inclúen soamente os monumentos e xacementos arqueolóxicos, senón tamén os diferentes estilos de vida dos habitantes e os

pobos, que están expostos á comercialización e a uniformidade cultural, destruindo a súa individualidade e identidade.

A busca de políticas integradas de desenvolvemento territorial, determina que as directrices que recollen os ETE a nivel de Comunidade Europea, teñan que instrumentalizarse a través *da cooperación horizontal* (entre nacións, rexións e municipios), e a través *da cooperación vertical* entre distintos organismos encargados do desenvolvemento territorial (ordenación do territorio, planificación rexional, planificación urbana) e dos planes sectoriais. Os fondos estruturais, ou o programa Interreg, orientados cara a cooperación entre Estados, está contribuíndo a que esas políticas comunitarias de desenvolvemento territorial, de forma crecente, se vaian interiorizando a todas as escalas, incluída a local. Constitúen, polo tanto, unha *auténtica política de ordenación do territorio da Comunidade*, na que se miran os distintos Estados membros, coa compoñente legislativa e económica á que antes nos referíamos.

5 Os obxectivos dos documentos de ordenación do territorio

Os obxectivos territoriais da Carta Europea de Ordenación do Territorio de 1983, trasladáronse aos documentos de ordenación do territorio a escala rexional, por exemplo das Comunidades Autónomas en España que se redactaron a partir de mediados dos 80. Os obxectivos da ETE de 99, están presentes nos novos documentos de Ordenación do Territorio, cuxas bases e estratexias territoriais, remiten ás directrices, e as estratexias europeas, trasladándoas ao territorio concreto da Comunidade.

A definición dun modelo de asentamento que corrixa os desequilibrios das épocas pasadas, a mellora do sistema relacional, a coordinación das distintas políticas sectoriais a escala rexional, ou comarcal, a consecución dun territorio competitivo no contexto internacional, a integración do urbanismo coa ordenación do territorio, entendida esta a unha escala supramunicipal, a defensa e recuperación do medio rural, a protección do patrimonio rural, natural e cultural, facendo compatibles as actividades económicas cos valores ecolóxicos e ambientais do territorio, etc, forman parte hoxe *dos obxectivos dos documentos de ordenación do territorio*, que se concretan en directrices xerais en forma de declaracións non apoiadas por programas específicos (a diferenza do que ocorre coas directrices da CE) e con directrices sectoriais relativas ás actividades económicas, ou as infraestruturas de transporte e básicas, ao plan municipal, ao patrimonio natural e cultural, tanto a escala rexional, como comarcal. A introdución dunha escala intermedia de ordenación, entre as rexións e o municipio, é un dos obxectivos dos documentos de ordenación, onde a *delimitación das comarcas* (que nalgúñas Comunidades como Galicia ou Aragón, seguiron a súa propia dinámica, ligada a plans de desenvolvemento comarcal), *áreas metropolitanas, ou áreas funcionais do territorio*, considéranse fundamentais para integrar as distintas políticas sectoriais, incluídas as urbanísticas.

Os obxectivos xerais destes documentos de ordenación a escala rexional, trasladando directrices da escala europea, á escala da Comunidade, sen o papel intermedio que podería xogar o Estado (aparentemente sen competencias na ordenación do territorio), convertidas en declaracións contraditorias coas decisións sectoriais das administracións que as aproban, intentaron revestirse nos anos 60 e 70 dunhas *técnicas relacionadas coas distintas etapas nas que se divide a planificación*. A planificación entendida como proceso cíclico, segundo *Mc Loughlin (1969, 1971)*, debía incluír unha primeira etapa de análise territorial, unha segunda de formulación das metas e os obxectivos, unha terceira de modelización do sis-



tema territorial, e unha cuarta de utilización dos modelos para xerar estratexias alternativas e avalialas.

6 Os obxectivos das políticas urbanas

Os obxectivos xerais das políticas urbanas, nos que se viu reflectida a actuación dos distintos Concellos democráticos a partir dos anos 80 (respondendo inicialmente a reivindicacións para solucionar carencias das décadas anteriores), con distintas alternativas respecto da promoción de vivendas públicas e privadas, a revitalización dos centros históricos degradados, os equipamentos dos barrios periféricos, as infraestruturas viarias e sanitarias, o patrimonio natural e cultural, a protección do medio actual urbano, ou respecto ao mercado do solo, *instrumentáanse a través do plan, e doutros medios de intervención directa ou indirecta* por parte da administración, formulando distintas políticas urbanísticas nas que os Concellos se ven complementados pola acción das Comunidades Autónomas, ou doutras administracións rexionais ou locais. Ver por exemplo no *Vol. II O papel dos poderes público* do documento da OCDE sobre as *Cidades en Transformación, MOPU, 1984*, que fai referencia ao marco institucional das políticas urbanas nos distintos países, cos seus conflitos e problemas de coordinación.

Unha distinción entre os mecanismos ou instrumentos de intervención directa ou indirecta para orientar as actividades privadas e corrixir os seus efectos no territorio pode verse en *CEUMT, Brau, Herce, Tarragó, Manual Municipal de Urbanismo (1981)*. Como *mecanismos de intervención directa*, recollen aqueles que se relacionan coa intervención sobre o mercado do solo (con adquisición de solo no mercado libre, con adquisición de solo por expropiación, coa formación de patrimonios municipais de solo a partir dos mecanismos de cesión que permite a lei, ou coa venda de solo por parte de entes públicos), aqueles que se relacionan coa execución de obras de urbanización (absorbendo déficits, construíndo infraestruturas de carácter estratéxico, dotando de infraestruturas ao solo patrimonio municipal, mantendo as obras de urbanización, ou aproveitándose das vantaxes de localización das transformacións das infraestruturas interurbanas), e aqueles que se relacionan coa construción pública de vivendas coas que se inclúe o apoio ás políticas de rehabilitación.

Como *mecanismos de intervención indirecta*, recollen o plan urbanístico, como principal instrumento en mans do sector público para a intervención indirecta no proceso urbano, a xestión e disciplina urbanística, como instrumentos de execución do plan, e os instrumentos impositivos (imposto municipal, sobre radicación, contribución territorial urbana, imposto sobre o incremento do valor dos terreos, ou a aplicación de beneficios de carencias fiscais) que se converteron en instrumentos indirectos fundamentais, como complemento do plan urbanístico, da intervención do sector público no mercado do solo e a vivenda, respecto aos que os distintos países aplican diferentes políticas condicionadas polo financiamento dos gastos públicos urbanos, aspecto que planea sobre toda a práctica urbanística.