

Cultura urbana y cultura del territorio. Los retos del urbanismo del siglo XXI

Alfonso VEGARA GÓMEZ

Catedrático de Derecho Administrativo

RESUMEN: Durante los años 80 predominaron en nuestro país un tipo de planes urbanísticos que aportaron una nueva Cultura Urbana de gran valor, que supuso una evidente superación de los planteamientos desarrollistas característicos de la etapa anterior. Sin embargo, estos planes presentan una clara negación del hecho metropolitano y un sensible recelo por la referencia al marco regional del sistema de ciudades como base para la fundamentación de las funciones y de la estructura de la ciudad. Ha sido una etapa brillante y corta, asociada a una ilusión colectiva que surgía del significado social del urbanismo de los nuevos ayuntamientos democráticos. Hoy día en nuestro país resulta necesario la asimilación de una Nueva Cultura del Territorio que lleve a superar la estrecha óptica municipal en el tratamiento de los problemas y en la identificación de las oportunidades. Los rasgos de la nueva cultura del territorio que reclamamos son:

- Estrategia de Ordenación Territorial al Servicio de los Objetivos de Desarrollo y Bienestar
- Una nueva ética respecto al tratamiento del Medio Ambiente
- Integración del Urbanismo y la Ordenación del Territorio
- Importancia del Urbanismo de la Pequeña Escala
- Limitaciones del Urbanismo centrado exclusivamente en la Escala Local
- El protagonismo del Sistema de Ciudades
- Atención a la Escala Territorial Intermedia basada en las Áreas Funcionales del Territorio
- Modelo territorial como expresión de una voluntad colectiva de transformación.
- Correspondencia entre la Actividad Urbanística y los Programas Estratégicos de Desarrollo Económico.

Para dar respuestas adecuadas desde urbanismo a las necesidades y aspiraciones futuras de nuestra sociedad, es imprescindible disponer de un marco jurídico que permita el diseño de mecanismos específicos para gestionar de forma imaginativa operaciones concretas. Sin este compromiso realista con la gestión imaginativa pueden ahogarse muchas ilusiones en el mar de la inoperancia y de las rigideces burocráticas.

Vivimos una etapa apasionante con una escena internacional caracterizada por los rápidos cambios y por las profundas transformaciones políticas y económicas. Las oportunidades que ofrecen los nuevos escenarios constituyen un aliciente sin precedentes para asumir importantes retos para la modernización de nuestro sistema productivo y para la recualificación de la ciudad y del territorio en el que vivimos, y ello, en un contexto de áreas urbanas europeas en competencia por la atracción de inversiones productivas.

El marco legislativo del urbanismo en nuestro país debe afrontar retos sin precedentes para permitir que nuestra sociedad responda de forma ágil e imaginativa

a las nuevas demandas y a las necesidades de transformación que exigen el nuevo marco internacional abierto y competitivo.

Los instrumentos de planificación y los mecanismos de gestión, deben evolucionar para superar las rigideces derivadas de la complejidad burocrática que con frecuencia limita la capacidad de respuesta y de innovación de nuestra sociedad para adaptarse a las nuevas demandas y a las transformaciones necesarias.

PLANES DE LA GENERACION DE LOS OCHENTA

Durante los años 80 predominaron en nuestro país un tipo de planes urbanísticos

que desde mi punto de vista aportaron una nueva **Cultura Urbana** de gran valor, que supuso una evidente superación de los planteamientos desarrollistas característicos de la etapa anterior.

Su específica concepción acerca de la complejidad de los hechos urbanos supera las visiones funcionalistas y mecanicistas anteriores prescindiendo de rígidos esquematismos y conecta con dimensiones nuevas que hoy ya consideramos como imprescindibles. Las permanencias, los vestigios del pasado, la calidad del espacio urbano, la memoria colectiva, el significado de la ciudad, ciertas dosis de ambigüedad y toda una amplia gama de nuevos factores enriquecen los planteamientos que inspiran las intervenciones en la ciudad.

En particular, se supera la visión de la ciudad centrada exclusivamente en términos de viario y zonificación y se enriquece con aportaciones que derivan de un exquisito cuidado por los aspectos tipomorfológicos y por un amplio espectro de referencias cualitativas de gran valor. Esta actitud cristaliza en un énfasis por dibujar anticipadamente la imagen final del plan, con una cierta dosis de voluntarismo que sobrepasaba las posibilidades reales que se derivaban del propio proceso de control de la urbanización y de la construcción de la ciudad.

La búsqueda de una nueva fundamentación de la arquitectura y del urbanismo, que se llegaron a considerar como un todo unitario, lleva a poner en valor y dar operatividad a la idea de "contexto".

La recuperación de la herencia histórica y el propio valor dado a la "historia de la ciudad" como elemento de análisis y comprensión, representa otra importante aportación que contrasta con algunas posiciones anteriores y que, como se sabe, ha inspirado gran número de intervenciones en muchas de nuestras ciudades españolas actuales.

Para no alargar excesivamente la relación de aportaciones disciplinares presentes en la generación de Planes de los 80 citaré que ante la complejidad de los hechos urbanos, se consideró que los aspectos morfológicos podrían constituir el elemento estable sobre el que vendrían a articularse las diferentes lecturas.

El enfoque urbanístico de la generación de planes de los 80 se caracteriza por un nítido

"aislamiento disciplinar". En este punto está la gran fuerza y la gran debilidad de estos planteamientos urbanísticos. La gran fuerza, porque al centrar su atención en un campo tan específico, fue posible profundizar y en consecuencia realizar importantes contribuciones en el campo teórico y empírico como he señalado anteriormente. La gran debilidad, porque al pretender hacer un urbanismo exclusivamente desde la arquitectura urbana se olvidan facetas que como veremos seguidamente, limitan su validez.

La ciudad es compleja, pero no sólo en su propia esencia morfológica o histórica, sino porque en ella inciden un buen número de factores de diversa índole que es preciso analizar y ponderar. Es cierto que la arquitectura urbana puede ser un factor muy importante a tener en cuenta en las intervenciones en la ciudad, pero intervenir en lo urbano con una atención excesiva a los aspectos compositivos y olvido de otras cuestiones, es por lo menos insuficiente y recuerda simplismos funcionalistas anteriores, como los que proponían intervenir en la ciudad sobre la base de una estricta e ingenua funcionalidad.

Frecuentemente, algunas de las propuestas planteadas por planes de esta generación tienden a no contemplar la ciudad en el marco de su integridad, sino como una soldadura de elementos parciales. Estas propuestas presentan un carácter remedial que sólo pretenden resolver los problemas de la ciudad existente sin atención suficiente a posibles demandas futuras para las que todo el aparato propuesto de fundamentación teórica del proyecto resulta inadecuado.

Se manifestó además un rechazo injustificable por la utilización de técnicas cuantitativas o instrumentos de "base científica" en el análisis de la ciudad. Quizá la cercanía histórica de una posición disciplinar apoyada en el abuso de estos instrumentos, haya sido la razón de esta pendular reacción.

Hubo también una clara negación del hecho metropolitano que no preocupó suficientemente, y que por tanto, quedó sin resolver, y un desprecio evidente por el urbanismo de escala regional. En relación clara con esta actitud se produjo un sensible recelo por la referencia al marco regional del

sistema de ciudades como base para la fundamentación de las funciones y de la estructura de la ciudad.

Ha sido una etapa brillante y corta, asociada a una ilusión colectiva que surgía del significado social del urbanismo de los nuevos ayuntamientos democráticos y de una decidida voluntad de recuperar los valores de la ciudad en un contexto disciplinar apasionante.

El balance global de esta generación de planes debemos considerarlo muy positivo dado que se han producido aportaciones muy valiosas que han enriquecido nuestra cultura urbana y una valoración sin precedentes del contenido social y del significado político de la actividad urbanística.

Sin embargo, la negación del hecho metropolitano y el citado desprecio por la escala regional ha implicado una miopía sin precedentes en el diagnóstico de los problemas y en la identificación de oportunidades relativas a la ciudad y al territorio. Esto fue especialmente grave durante la segunda mitad de la década de los 80 que ha sido un quinquenio de gran crecimiento económico y fuertes tensiones ubicacionales, durante el cual, se ha ido agravando la creciente inadecuación entre los planes urbanísticos y la realidad socioeconómica, produciéndose brotes especulativos sin precedentes, quiebra del mercado de viviendas de protección oficial, déficits en la oferta coherente de nuevas áreas de actividad económica, e insuficiente inversión en infraestructura urbana salvo las conocidas excepciones de Barcelona y Sevilla.

NUEVO ENFOQUE DE LOS PROBLEMAS URBANOS TRADICIONALES

En el territorio español, a lo largo del presente siglo, se han producido unas profundas transformaciones de las estructuras económicas, sociales, demográficas y específicamente territoriales.

La comprensión de los procesos implicados en estas transformaciones es absolutamente necesaria para poder establecer estrategias correctoras de los desequilibrios urbanos y territoriales actuales, y en definitiva, para inspirar directrices coherentes en estos ámbitos.

Quizá el fenómeno clave que puede arrojar luz para la comprensión de los citados desequilibrios es el de los Movimientos Migratorios, que como se sabe, son provocados tanto por los clásicos factores de expulsión del medio rural como por los conocidos factores de atracción del medio urbano.

Las rápidas transformaciones estructurales de la economía española asociadas al fuerte crecimiento de décadas precedentes están en la base de los fenómenos migratorios y permiten explicar los cambios espectaculares producidos en las estructuras urbanas y territoriales.

A medida que se suceden las fases por las que un país adquiere mayores niveles de desarrollo económico, el peso relativo del sector primario va reduciéndose en beneficio del sector secundario, y posteriormente, del terciario. Esta transformación de la estructura productiva aparece asociada a un cambio importante en cuanto a la distribución de la población en el territorio. En España, durante su largo proceso de industrialización, la dinámica migratoria ha producido una importante concentración de la población en el espacio con desequilibrios territoriales, y sobre todo urbanos, que ahora deben afrontarse. Este proceso secular se completa con el importante declive industrial de los últimos lustros ofreciendo un panorama singular y difícil.

Las pautas que se han venido produciendo en las últimas décadas con respecto a la dinámica de asentamientos de la población en el territorio es probable que sufran cambios significativos, debido a la previsible aparición de tensiones ubicacionales de carácter marcadamente distinto en las próximas décadas, que harán necesaria una estrategia territorial de carácter supramunicipal que canalice coherentemente estas tensiones para lograr un territorio más equilibrado y en correspondencia con el nuevo estadio de desarrollo de la sociedad española en el nuevo contexto internacional.

La ciudad y el territorio van a estar sometidos a unas tensiones ubicacionales distintas, y se tenderá probablemente hacia una mayor dispersión de la población en el territorio. Por una parte, es previsible que se produzca la ruptura del modelo territorial y urbano asociado a la etapa de fuerte

industrialización debido a la disminución de la fuerza de las clásicas economías de aglomeración y a una valoración social mayor de los problemas de congestión.

Por otra parte, la progresiva terciarización, una mayor aplicación de la robótica a los procesos productivos de carácter industrial y una mejora de los sistemas de comunicación telemática harán posible el trabajo en equipo y coordinado sin unas exigencias de contacto físico entre las personas como las que actualmente existen.

Finalmente, el perceptible “troceamiento” de las unidades productivas que evolucionan hacia una situación de menor tamaño y mayor flexibilidad e interrelación, el desarrollo del teletrabajo, la creciente valoración de la variedad de ambientes interrelacionados y la progresiva disminución de las rigideces derivadas de unos puestos de trabajo vinculados a un espacio físico concreto y a un horario definido, provocarán unas condiciones de localización de la residencia y de la actividad económica en el territorio marcadamente distintas.

En consecuencia, el modelo actual de concentración excesiva de la población y de la actividad económica en determinados puntos del territorio requerirá una revisión que le permita evolucionar hacia un equilibrio distinto. En particular, tal y como está sucediendo en países y regiones con mayor nivel de desarrollo, surgirán nuevas fuerzas centrífugas que provocarán una mayor dispersión de la población en el territorio.

En las grandes ciudades españolas, la coherente articulación del proceso de metropolización y el imaginativo diseño del entorno regional se configura como uno de los grandes temas a abordar en las próximas décadas.

El incremento futuro del tiempo de ocio a medida que aumente la productividad de las actividades económicas, la mejora de las infraestructuras y el predominio de una mayor valoración personal y social del concepto “calidad de vida” hará que el interés por el disfrute de la naturaleza y la búsqueda de la máxima calidad ambiental del lugar de residencia y trabajo, adquieran un protagonismo creciente.

Como complemento de esta dinámica esperada de transformación del sistema de

asentamientos, surgirá una revalorización del concepto de “variedad” que llevará a la adopción de estrategias de interconexión mayor entre los asentamientos urbanos, intermedios y rurales y a una acentuación de la idiosincrasia, señas de identidad y carácter específico de cada uno de ellos.

Para afrontar los grandes retos asociados al modelo territorial que demanda un nuevo estadio de desarrollo, es necesario asumir una nueva actitud con respecto a las cuestiones urbanas y territoriales en el seno de nuestra sociedad.

Con respecto al marco urbano, es importante asumir una mayor preocupación por la escena urbana, por la imagen de la ciudad, por la morfología, por el espacio urbano y por todo lo que implique una apropiación y disfrute integral de la ciudad por los propios ciudadanos, sin que otro tipo de consideraciones tengan más fuerza que el objetivo de dotar de la máxima calidad a la vida humana en la ciudad.

Paralelamente, es imprescindible una mayor atención a la conservación, rehabilitación y puesta en valor del medio físico. Esta actitud debe manifestarse en la afluencia de estudios de ordenación territorial que actualmente son escasos, la superación de la exclusiva óptica municipal en el planeamiento actual, la revalorización de los estudios de capacidad de acogida, y en definitiva, en el surgimiento de una nueva actitud con respecto a las cuestiones urbanas y territoriales.

Muchos de los problemas acuciantes y de las oportunidades que se refieren a nuestras ciudades y a nuestro territorio no tienen una solución coherente desde la óptica local del planeamiento municipal:

El tratamiento de las **áreas rurales** y la recuperación de los pequeños núcleos que se encuentran en declive económico, con unas estructuras demográficas muy envejecidas, con abandono y deterioro de la edificación, con insuficiencia de dotaciones y equipamientos y con dificultades para innovar e incorporarse a procesos de desarrollo desde la base de factores endógenos.

El tratamiento del **medio físico** y la regulación de suelo no urbanizable que requiere una visión amplia centrada en tres direcciones:

Garantizar en cada punto del territorio la conservación de sus valores ecológicos, paisajísticos, productivos y científico, culturales. Mejorar, recuperar y rehabilitar, los elementos y procesos del medio natural que se encuentren degradados por actividades incompatibles con su vocación intrínseca.

Establecer líneas de acción para la puesta en valor de aquellos recursos naturales que se encuentren ociosos o insuficientemente aprovechados.

La ordenación del **suelo industrial** es un aspecto muy decisivo del modelo territorial de escala regional, por ello, no parece lógico organizarlo desde la óptica municipal, ni desde el "collage" resultante de la yuxtaposición de iniciativas locales, sino a través de la identificación de lugares estratégicos en relación con las infraestructuras regionales básicas, los lugares de residencia y otros elementos estructurantes del territorio

Operaciones de **vivienda** importantes vinculadas a la conformación de un determinado modelo territorial. La oferta de suelo residencial desde el planeamiento municipal calculada sobre la base de la demanda previsible en función de las tendencias identificadas es un proceso habitual. Sin embargo, las grandes operaciones singulares, aquellas concebidas para propiciar crecimientos selectivos en determinados puntos del territorio, y que tienen una influencia decisiva en la conformación del modelo territorial, no deben concebirse exclusivamente desde la óptica municipal.

La regulación del fenómeno de **segunda residencia** tampoco es lógico abordarlo desde la óptica municipal. Se trata de un fenómeno que tendrá un protagonismo creciente en el futuro en la medida en que aumente el nivel de vida de la población y el tiempo disponible para el ocio. Los procesos observados en los entornos regionales de las principales metrópolis de conversión de la segunda residencia en vivienda permanente, confiere un valor estratégico a la regulación anticipada de la oferta de segunda residencia. Los problemas derivados de la construcción de vivienda unifamiliar en suelo no urbanizable y el potencial apoyo que la segunda vivienda puede suponer para los

pequeños núcleos rurales aconsejan abordar la regulación de la oferta de segunda vivienda desde una visión amplia, y en correspondencia con las dotaciones y equipamientos turísticos.

La ordenación de los **equipamientos** sanitarios, educativos, judiciales, culturales, administrativos, comerciales, etc., cuyo ámbito de influencia supera el término municipal, y que con frecuencia, se acometen a través de planes y políticas sectoriales con escasa interrelación, son un instrumento muy valioso al servicio de la ordenación del territorio. Estos equipamientos son muy estructurantes, sobre todo aquellos que tienen vocación de emplazarse en ciudades de tamaño medio que pueden desempeñar un papel muy positivo sobre los núcleos de su área de influencia funcional.

El diseño de las **infraestructuras básicas** es un aspecto que se acomete desde una visión supramunicipal, el problema surge a veces cuando se conciben desde una óptica exclusivamente sectorial. La correspondencia entre las operaciones de infraestructura y las operaciones urbanísticas es una necesidad irrenunciable.

Finalmente, y por no alargar excesivamente la relación de aspectos claves de la ciudad y del territorio que deben abordarse desde una óptica supramunicipal, hay que hacer referencia al tratamiento de las **áreas metropolitanas**. Los planes de la década de los 80 en nuestro país, salvo escasas excepciones, han dado un tratamiento a las áreas metropolitanas miope e insuficiente y centrado en las delimitaciones administrativas de los términos municipales. Se ha perdido una oportunidad magnífica en el segundo quinquenio de los 80, de gran crecimiento potencial, para racionalizar, articular y dar una mayor coherencia a estos entornos metropolitanos.

En las próximas décadas, va a ser necesario abordar temas que tradicionalmente venimos enfocando desde la óptica local del planeamiento municipal, o desde políticas sectoriales no coordinadas, desde una visión integral del territorio y esto va a afectar a los propios contenidos del planeamiento territorial y específicamente urbano que se desarrolle en las diferentes Comunidades Autónomas españolas.

Estas nuevas circunstancias y el propio reparto competencial de los temas de urbanismo y ordenación del territorio en nuestro país hará necesaria la asimilación de una **Nueva Cultura del Territorio** que lleve a superar la estrecha óptica municipal en el tratamiento de los problemas y en la identificación de las oportunidades. Se trata de superar la estéril competitividad vecinal y la lucha por los protagonismos institucionales y proceder a identificar complementariedades estratégicas entre las vocaciones asignadas a las distintas partes del territorio dentro de un marco de reflexión que supere los ancestrales límites administrativos de los términos municipales.

RASGOS DE LA NUEVA CULTURA DEL TERRITORIO

- *Estrategia de Ordenación Territorial al Servicio de los Objetivos de Desarrollo y Bienestar*

Creo que el tradicional objetivo cuantitativo de crecimiento económico debe dar paso a un objetivo prioritario de desarrollo y bienestar, lo cual lleva consigo unas profundas implicaciones sobre la estructura del sistema de asentamientos.

Se trata de lograr un territorio competitivo para la producción en un contexto internacional, que como se ha comentado, coexisten una gran variedad de espacios económicos pugnando por la atracción de inversiones productivas.

Un territorio atractivo para la vida cotidiana de la población.

Y finalmente, un territorio solidario en cuanto a las afecciones del modelo territorial al conjunto de la población.

- *Una nueva Ética respecto al tratamiento del Medio Ambiente*

Para llevar a cabo una estrategia de Ordenación Territorial coherente es importante asumir una nueva ética con respecto al tratamiento del Medio Ambiente. Hace falta una sensibilidad especial por estas cuestiones.

Es esencial condicionar el diseño del modelo territorial a la valoración de los

recursos naturales, e intentar superar la actitud pasiva de evitar impactos negativos sobre el medio natural. Se trata de asumir una postura comprometida que lleve a desarrollar operaciones de intervención positiva sobre el medio físico, de mejora, de protección activa, de fomento, de recuperación, de puesta en valor, etc.

En este sentido, es importante hacer evolucionar la profusión de Evaluaciones de Impacto Ambiental, que a veces acaban siendo una obligación "piadosa" para justificar la idoneidad de ciertos proyectos, y dotar de un mayor protagonismo a los estudios sobre la Vocación del Territorio y sobre su Capacidad de Acogida como marco de referencia para la definición de las actuaciones urbanísticas.

En definitiva, se trata de asumir una nueva ética, una especial sensibilidad, con respecto a los problemas y a las oportunidades derivadas del Medio Ambiente.

- *Integración del Urbanismo y la Ordenación del Territorio*

Un adecuado tratamiento de los problemas urbanos y regionales exige una consideración integrada del Urbanismo y la Ordenación del Territorio. Es preciso asumir la identidad conceptual y operativa de la actividad planificadora referida a escalas territoriales diferentes.

Desde el punto de vista disciplinar, la comprensión de las singularidades de las distintas escalas territoriales y el análisis de sus interconexiones es una labor importante y necesaria para el éxito en la correcta articulación de medidas de ordenación para la ciudad y el territorio. Desde el punto de vista del ejercicio competencial, es esencial que los instrumentos de ordenación territorial y el planeamiento municipal estén concebidos en sintonía y con interrelaciones operativas.

- *Importancia del Urbanismo de la Pequeña Escala*

La nueva cultura urbana acuñada en nuestro país con los planes de la generación de los 80, ofrece garantías para el tratamiento urbanístico de los núcleos urbanos. Se considera importante estimular desde la

Ordenación del Territorio actuaciones encaminadas a la puesta en valor de la ciudad y de la vida urbana.

El grave proceso de deterioro de la imagen de muchas ciudades y pueblos pone de manifiesto la necesidad de enfatizar algo que ya viene siendo un activo de nuestra cultura urbana y que está presente en muchos de nuestros planes de Ordenación Urbanística.

En el contexto de la nueva cultura del territorio, no pueden obviarse estos avances porque son un elemento clave para la calidad de vida. No debemos olvidar que aunque el territorio tiene una gran importancia, una parte sustancial de la vida cotidiana de la población se desarrolla en ámbitos urbanos y en entornos muy concretos de escala pequeña.

• *Limitaciones del Urbanismo centrado exclusivamente en la Escala Local*

Es fundamental reconocer las limitaciones del urbanismo centrado exclusivamente en la escala local. La negación del hecho metropolitano y el desprecio por el urbanismo de escala regional que han sido constantes en la reciente experiencia profesional y práctica política de planeamiento en nuestro país, suponen un enfoque muy restringido de los problemas que se refieren a la ciudad y al territorio.

Surge como necesaria una nueva visión regional de los problemas urbanos. La ciudad no es más que un elemento de una estructura regional más amplia y compleja. Las jerarquías urbanas, las áreas de influencia, las dependencias funcionales, las grandes infraestructuras y equipamientos regionales y otros factores estructurantes del territorio no pueden estar ausentes en las decisiones de configuración de la ciudad, pues el desarrollo y la propia viabilidad de ésta, están condicionados por su papel dentro de la estructura del sistema de ciudades.

• *El Protagonismo del Sistema de Ciudades*

Otro rasgo básico de la nueva cultura del territorio creo que debe ser el protagonismo conferido al sistema de ciudades en las estrategias de disfrute colectivo de los servicios, dotaciones, equipamientos, lugares urbanos relevantes, opciones de residencia y trabajo, etc.

Muchas de las necesidades y aspiraciones que tiene la población no pueden satisfacerse en el ámbito estrictamente local de los pequeños o medianos municipios; hay servicios y dotaciones que corresponden a un nivel jerárquico regional; otros que solo tienen viabilidad y sentido en la escala subregional; finalmente, otros que se ofrecen a la escala estrictamente local.

Dentro de la jerarquía del sistema urbano, la red de ciudades de escala intermedia correspondientes a las cabeceras comarcales pueden desempeñar un papel crítico en la oferta equilibrada de servicios muy importantes para la población tales como: hospitales comarcales, asistencia externa especializada, B.U.P., E.G.B. y Formación Profesional y que en los núcleos rurales pequeños no existe población suficiente o umbral de demanda que permita la viabilidad de los mismos.

El llevar a cabo medidas de potenciación de todos estos servicios de rango comarcal en las cabeceras correspondientes, es un punto crítico para las estrategias de equilibrio, desarrollo y bienestar para toda la población.

Por ello, el dar mayor protagonismo al Sistema de Ciudades implica reconocer el papel esencial de las grandes metrópolis y de los núcleos de ámbito regional, subregional y comarcal para la competitividad del sistema productivo, para la oferta de servicios y dotaciones, y para la realización de funciones que superan el ámbito estrictamente local.

• *Atención a la Escala Territorial Intermedia basada en las Areas Funcionales del Territorio.*

Una Política de Ordenación del Territorio operativa que respete la existencia de conciencias regionales y comarcales debe desarrollarse íntegramente en un marco suficientemente próximo al ciudadano, y por ello, es esencial considerar la escala comarcal, por el nivel de concreción que permite, para la aplicación de una política de Ordenación del Territorio coherente. En todo caso, la definición de las delimitaciones para el desarrollo de las políticas territoriales dependerá de la propia estructura del territorio en el que se opere. En España, la realidad territorial de las diferentes Comunidades Autónomas es muy diversa, y

por tanto, el marco legislativo del suelo, las metodologías, los instrumentos, las delimitaciones y las propias estrategias de intervención, deben concebirse de manera muy específica y en correspondencia con las peculiaridades del ámbito sobre el cual se pretende incidir.

Una adecuada delimitación de las Áreas Funcionales del Territorio que integre los aspectos de carácter histórico-tradicional, socio-económico y físico-ambiental permitirá contar con un apropiado marco de actuación para las propuestas de escala comarcal. Las intervenciones a escala territorial intermedia resultan fundamentales para conseguir la incorporación de las áreas rurales a los procesos de desarrollo y para paliar el deterioro de sus estructuras económicas, sociales y demográficas a través de la creación de equipamientos, dotaciones y alicientes de diverso tipo en las cabeceras con criterios de solidaridad, racionalidad y eficacia.

Las delimitaciones de las Áreas Funcionales del Territorio pueden establecerse sobre la base de criterios "funcionales", es decir, constituidas por la cabecera correspondiente y por los municipios que entran dentro de su área de influencia. El concepto de funcionalidad conviene interpretarlo en un sentido amplio que haga referencia tanto a las pautas actuales de comportamiento y actividad de la población, como a las circunstancias de evolución histórica y a las peculiaridades del medio físico soporte del asentamiento humano.

Otros criterios habituales de delimitación comarcal de tipo exclusivamente administrativo, geográfico, judicial, etc., no son apropiados para lograr un impacto significativo de las estrategias de Ordenación del Territorio sobre los problemas identificados para los ámbitos territoriales de escala intermedia. Con mucha frecuencia, se observa que las delimitaciones establecidas con criterios funcionales, basadas en la consideración conjunta de un amplio elenco de variables de diverso tipo, coinciden sensiblemente con las áreas en las que se detecta un sentimiento de pertenencia de la población a la comarca correspondiente. En todo caso, a través de un concepto amplio de funcionalidad es posible encontrar mecanismos operativos de delimitación que pueden ser matizados y corregidos

posteriormente sobre la base de consideraciones cualitativas relevantes.

Para la adecuada delimitación y estructuración de las diferentes Áreas Funcionales del Territorio deben darse las siguientes condiciones:

En primer lugar, una cierta homogeneidad geográfica como resultado de un medio físico que tradicionalmente ha condicionado la actividad humana y en el que el hombre ha incidido en mayor o menor medida con su actividad, en muchas ocasiones, de una manera inconsciente.

En segundo lugar, la existencia de un cierto liderazgo urbano de uno o varios núcleos sobre el conjunto de municipios de menor tamaño situados en su entorno geográfico.

Finalmente, la complementariedad, observándose unos niveles de interrelación interna mayor que con el exterior para un conjunto de actividades y servicios de rango estrictamente comarcal.

La adecuada articulación de las diferentes áreas funcionales constituye un paso decisivo para la ordenación del territorio con criterios de, calidad de vida, eficacia y solidaridad.

• *Modelos colectivos de transformación*

Creo que en la actual situación política, social, económica y específicamente disciplinar no es adecuado limitar las reflexiones de los planes al horizonte temporal exclusivo del "cuatrienio". No sería coherente proponer sectores para el crecimiento de la ciudad como lógica respuesta de un ingenuo ajuste de la oferta a la demanda calculada sobre la base de la simple extrapolación de las tendencias anteriores.

El modelo urbano y territorial debe ser la expresión de una voluntad colectiva de transformación. Los cambios importantes en la ciudad necesitan tiempo y los procesos de transformación del territorio son todavía más lentos, por ello, no debe olvidarse la referencia al horizonte temporal amplio como marco en el que insertar las acciones de corto y medio plazo.

En este contexto, la ilusión que despierta entre los ciudadanos y entre los diferentes agentes e instituciones el modelo de ciudad y de territorio debe ser un componente básico de la actividad urbanística.

• *Correspondencia entre la Actividad Urbanística y los Programas Estratégicos de Desarrollo Económico*

Los planes urbanísticos no deben ser elementos perturbadores de la dinámica socioeconómica, sino "piezas clave" de los programas estratégicos de desarrollo urbano y regional.

Hasta ahora, ha habido una escasa interrelación entre la redacción de los planes urbanísticos y los programas estratégicos sobre ciudades o regiones y resulta esencial establecer las medidas oportunas para garantizar la confluencia de esfuerzos, enfoques y compromisos entre estas dos actividades que tienen vocación de desarrollarse conjuntamente y de forma sinérgica.

La complejidad administrativa, el peso burocrático y de los procesos de gestión del suelo en nuestro país, están creando retrasos perniciosos en el desarrollo de muchos proyectos inmobiliarios. Esto incide de forma directa en los niveles de riesgo, en los plazos de rotación del capital, en los costos financieros y en los precios del suelo. Si tenemos en cuenta además que casi todas las actividades económicas requieren para su desarrollo productos inmobiliarios, en compra o alquiler, resulta que la escasa operatividad del mercado del suelo y las tensiones especulativas, cristalizan en un incremento de costes generalizado y en una pérdida de competitividad de los sectores económicos que operan en aquellas ciudades y territorios que tienen un mercado inmobiliario menos eficiente.

En definitiva, con esta reflexión quiero transmitir la idea de que la eficacia de los sistemas de gestión del suelo no es algo que afecta solo al sector inmobiliario de nuestra economía, o incluso al compromiso constitucional de hacer viable el acceso a la vivienda a todos los españoles, sino que es un factor que repercute de forma muy directa en los niveles de competitividad global de nuestro sistema productivo.

• *Énfasis en la Participación Institucional*

Una estrecha colaboración entre el sector público, el sector privado y el conjunto de instituciones y agentes sociales puede

generar efectos sinérgicos positivos en un marco negociado, flexible y plural.

Diseñar un gran proyecto de ciudad y territorio no debe ser solo una ilusión para quienes ostentan responsabilidades políticas en una determinada etapa. Es fundamentalmente un auténtico reto colectivo de anticipación imaginativa al futuro, de reflexión y actuación con un horizonte temporal mayor que el propio de la coyuntura política o de los pequeños ciclos económicos.

La ciudad es nuestro mejor patrimonio, la más rica y variada expresión de nuestra historia, cultura, tradiciones e identidad. Al mismo tiempo, la ciudad en la que vivimos y la ciudad en la que aspiramos a vivir tiene vocación de ser un claro exponente de nuestras ilusiones colectivas y de nuestros valores como pueblo.

CAMBIOS EN LOS INSTRUMENTOS

En la etapa futura del urbanismo en nuestro país, que hemos intentado caracterizar como influida por una nueva cultura del territorio, va a ser necesario concebir nuevos instrumentos de ordenación territorial, ajustar los instrumentos de planeamiento urbano y reconsiderar los mecanismos de gestión vigentes.

• *Instrumentos para la Ordenación de la Escala Regional*

Es fundamental el paso de la planificación rígida a la coordinación imaginativa. Existen un cúmulo de dificultades insalvables asociadas a unos instrumentos de planificación regional que recogieran de forma "dura" un contenido de "plan", por las implicaciones que ello representaría respecto a programas, presupuestos, y en definitiva, por los límites que ello impondría a la discrecionalidad y poder de los diferentes departamentos de los gobiernos autónomos y de un amplio elenco de organismos e instituciones implicados.

La denominación de "Directrices", desde mi punto de vista, es más coherente que la de "Plan" en lo referente a la ordenación de la escala regional. Es muy importante que estos instrumentos definan un Modelo Territorial

como referencia, no como camino rígido a seguir.

Podría pensarse que la mayor flexibilidad se consigue a través de la ausencia de instrumentos de escala regional y mediante la discrecionalidad máxima para llevar a cabo acciones puntuales en el territorio.

La tentación de reducir la política territorial a la idea de "multiproyecto", es decir, la tentación de orientar la actuación urbanística y territorial mediante proyectos que se aprueban puntualmente y de forma discrecional, es una actitud que sustrae al control político y ciudadano la definición del modelo la ciudad y de región. Asumir la "Cultura del Plan" significa pensar la ciudad y el territorio globalmente. La tentación del multiproyecto es más grave cuando se opera en la escala territorial porque se deja sin orientación clara a la política urbanística local y a las iniciativas de los diferentes agentes involucrados.

Aceptar la Cultura del Plan implica valorar la idea de consenso y la adopción de una "actitud abierta" hacia las aportaciones de las diferentes instituciones, agentes sociales y grupos involucrados en la transformación de la ciudad y del territorio.

El disponer de un determinado modelo como referencia es irrenunciable en la política territorial, pero al mismo tiempo, es imprescindible definir un conjunto de acciones estratégicas que comprometan a corto plazo programas, políticas, presupuestos, y que centren la atención, hacia acciones prioritarias, emblemáticas y fuertes, capaces de ser detonantes del proceso de transformación que se pretende acometer. La inserción de estas acciones estratégicas en el modelo territorial permitirá dotar de coherencia al proceso.

Es esencial, que desde los instrumentos de escala regional, se articule el sistema de planeamiento territorial, sectorial y específicamente urbano, definiendo la vocación de las distintas "piezas" del modelo territorial. En este contexto, la coherencia de las delimitaciones que se establezcan para el desarrollo de los instrumentos de escala menor es un aspecto fundamental.

• *Pérdida de Protagonismo de los Planes Generales Convencionales*

En la etapa futura presidida por una nueva cultura del territorio, previsiblemente se producirá una progresiva disolución de los ancestrales límites administrativos de los términos municipales para los trabajos de planeamiento. Las delimitaciones sobre las que operan los instrumentos del ordenación urbanística y territorial, son un factor muy estructurante y tienen una gran relevancia, por ello, el operar sobre delimitaciones coherentes es muy importante.

Como ya he comentado anteriormente, muchas cuestiones que actualmente se abordan desde el planeamiento local, será preciso enfocarlas desde una óptica más amplia y desde nuevos instrumentos de ordenación del territorio.

Al mismo tiempo, será preciso enfatizar la importancia del tratamiento de la escala pequeña, las labores de renovación, rehabilitación y puesta en valor de las singularidades o especificidades de cada lugar y de cada núcleo.

• *Guías de Diseño*

El desarrollo de las actuaciones urbanísticas desde los municipios, se acomete habitualmente a través de la delimitación y caracterización de sectores, redacción de los correspondientes planes y proyectos de urbanización, y finalmente mediante el diseño y construcción de las piezas arquitectónicas.

Los Planes Parciales suelen definir básicamente el viario, la zonificación y una normativa de usos y morfología. La construcción de edificios se desarrolla por diferentes promotores que se ciñen a criterios constructivos, de imagen, funcionalidad, etc. desligados casi siempre de una visión global integradora.

En este proceso se produce un "salto crítico" entre la fase de Plan Parcial y la fase de Proyecto Arquitectónico. Este escalón que podemos llamar "Proyecto Urbano", hoy inexistente, puede constituir una pieza clave para estimular la gestión de procesos y para dotar de coherencia al resultado final.

A través de un instrumento que podemos denominar "Guías de Diseño" es posible

anticipar la imagen final y atribuir a cada proyecto arquitectónico particular una contextualización específica en relación con la idea global que se pretende desarrollar.

La imagen final definida como proyecto urbano es una referencia, no un camino rígido a seguir. El anticipar globalmente el proyecto facilita la participación de los agentes implicados y el llegar a un "acuerdo" en cuanto al enfoque de proyectos concretos. Para que las Guías de Diseño constituyan un instrumento valioso y auténticamente eficaz, es esencial que haya un equipo de gestión comprometido con el resultado final.

Unas Guías de Diseño coherentes y una gestión imaginativa y eficaz, posibilita operar con planes parciales flexibles y esquemáticos.

CAMBIOS EN LAS ACTITUDES Y EN LAS FORMULAS DE GESTION

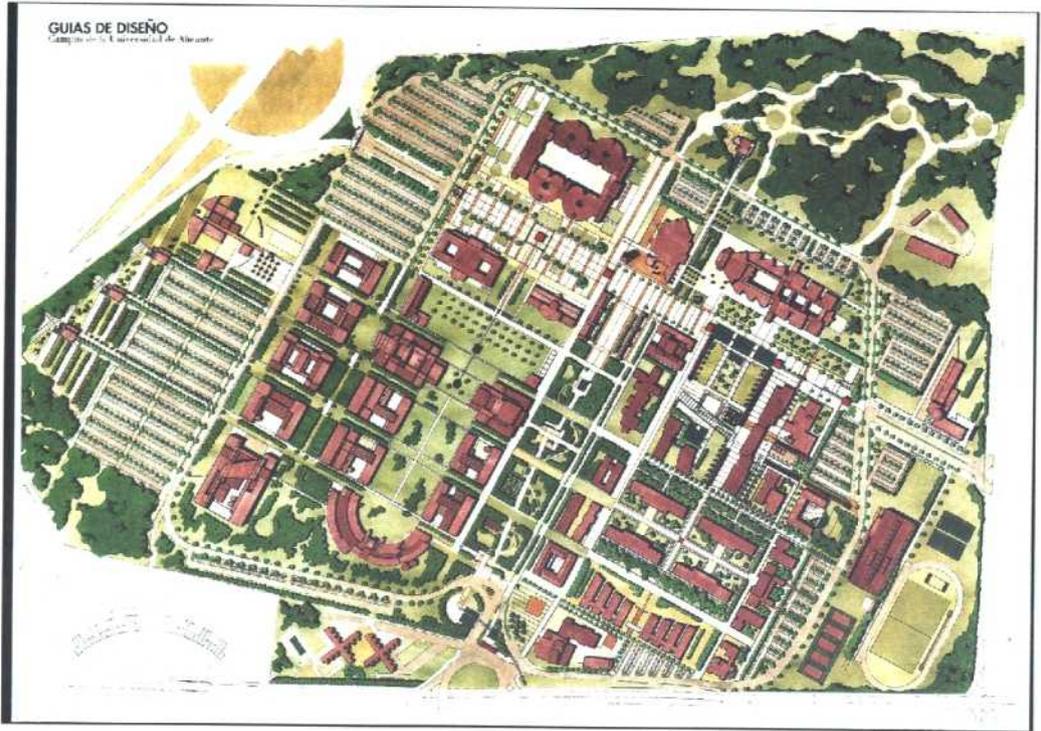
En las próximas décadas viviremos posiblemente una etapa de profundos cambios ideológicos, transformación de bloques políticos y económicos, nuevas pautas en el uso del territorio, tensiones demográficas entre países con distinto nivel de desarrollo, gran movilidad del capital y de

las innovaciones, surgimiento de nuevas demandas que quizá hoy no podamos ni tan siquiera prever en toda su magnitud.

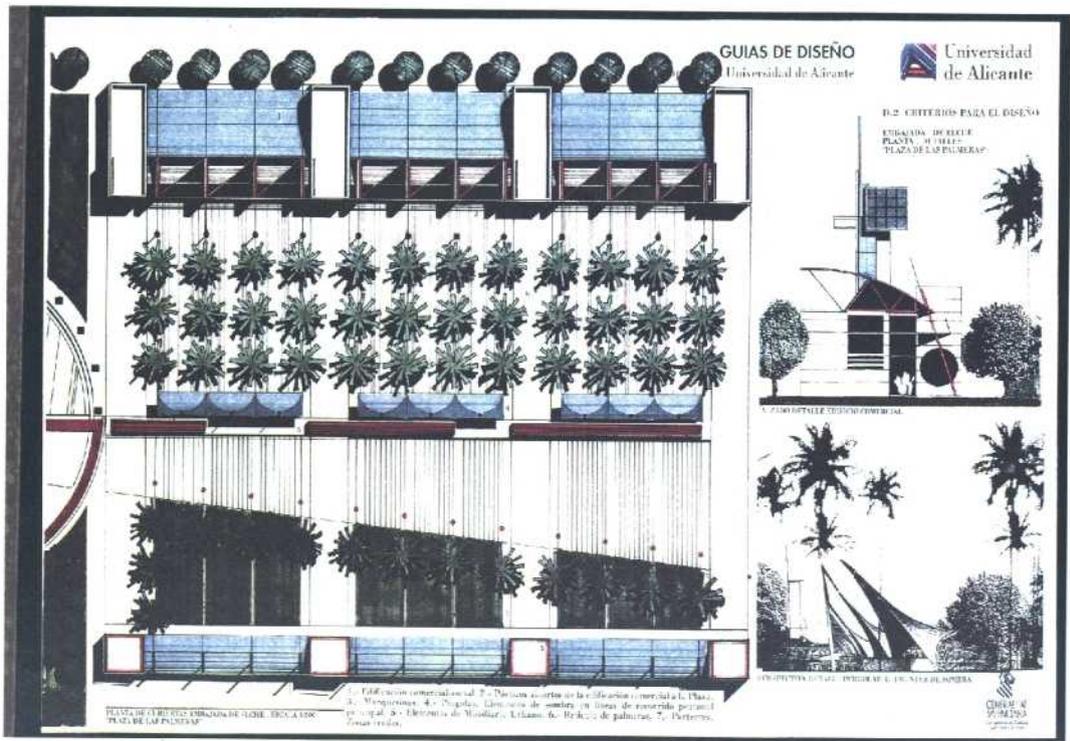
En este contexto cambiante, la rigidez y la complejidad burocrática, son una garantía para el fracaso en un contexto crecientemente competitivo. La legislación urbanística, los instrumentos de planeamiento y los mecanismos de gestión deben ser flexibles, ágiles y eficaces. Deben permitir la innovación y la capacidad de respuesta colectiva.

Es esencial consensuar un modelo territorial y un específico modelo urbano, y ello, no como mera respuesta a una obligación administrativa de redactar el planeamiento, sino como expresión de una ilusión colectiva. La ilusión es un componente básico de la actividad urbanística.

Finalmente, quiero señalar que para dar respuestas adecuadas desde la actividad urbanística a las necesidades y aspiraciones futuras de nuestra sociedad, es imprescindible disponer de un marco jurídico que permita el diseño de mecanismos específicos para gestionar de forma imaginativa operaciones concretas. Sin este compromiso realista con la gestión imaginativa pueden ahogarse muchas ilusiones en el mar de la inoperancia y de las rigideces burocráticas.



GUIAS DE DISEÑO. Criterios para la Ordenación de la Embajada de Elche en el Campus de la Universidad de Alicante. Conselleria de Cultura, Educación y Ciencia. Redacción Taller de Ideas.



GUIAS DE DISEÑO. Ordenación Global del Campus de la Universidad de Alicante. Conselleria de Cultura, Educación y Ciencia. Redacción Taller de Ideas.