

CIUDAD Y TERRITORIO

ESTUDIOS TERRITORIALES

ISSN(P): 1133-4762; ISSN(E): 2659-3254

Vol. LVI, Nº 219, primavera 2024

Págs. 27-48

<https://doi.org/10.37230/CyTET.2024.219.2>

CC BY-NC-ND



Ordenación territorial: una alternativa conceptual para la contención frente al modelo de expansión ilimitada

LUIS PÉREZ-LORES

Arquitecto. Doctorando en Arquitectura, Edificación, Urbanística y Paisaje
Escuela de Doctorado. Universidad Politécnica de Valencia

Resumen: La deriva expansionista tradicional sobre el territorio conlleva un consumo ilimitado de recursos, incluido el propio territorio, lo que debe hacer reflexionar sobre el significado del concepto *Ordenación Territorial*, sobre como el territorio no es el elemento activo en dicha ordenación, primando, bajo criterios de sostenibilidad, estrategia que se cuestiona, la planificación de actividades económicas por encima de las características intrínsecas del medio y sus recursos finitos, los cuales se subyugan, en la ecuación límite-beneficio, a las reglas de la economía de mercado, que no entienden de finitud en un medio sujeto a las veleidades del crecimiento por el crecimiento. Se propugna un cambio de paradigma en beneficio de posturas limitadoras, decrecentistas en su objetivo, que evite la depredación del medio y que coadyuve a la lucha contra los efectos disruptivos del cambio climático.

Palabras clave: Territorio; Sostenibilidad; Decrecimiento; Capacidad; Necesidad.

Territorial planning: a conceptual alternative for containment versus the unlimited expansion model

Abstract: The traditional expansionist drift on the territory leads to an unlimited consumption of resources, including the own territory, which should make us to think about the meaning of the concept

Recibido: 26.01.2023; Revisado: 05.06.2023

Correo electrónico: luisplores@gmail.com N° ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0344-3643>

El autor agradece los comentarios y sugerencias realizados por los evaluadores anónimos, que han contribuido a mejorar y enriquecer el manuscrito original.

of *Territorial Planning*, on how the territory is not the active element in this planning, giving priority, under criteria of sustainability, strategy we question, the planning of economic activities over the intrinsic characteristics of the environment and its finite resources, which are subjugated, in the limit-benefit equation, to the market economy's rules, which do not know about finiteness in an environment subject to the vagaries of growth for growth. A change of paradigm is advocated for the benefit of limiting positions, decreasing in their objective, avoiding the depredation of the environment and contributing to the task against the disruptive effects of climate change.

Keywords: Territory; Sustainability; Degrowth; Capacity; Necessity.

1. Los modelos expansivos tradicionales en el marco legislativo español. El «boom inmobiliario»: una situación disruptiva

A lo largo del siglo XX, España atraviesa por diferentes periodos políticos y económicos, que transcurren, en su primer tercio, desde situaciones de una lenta incorporación –salvo en determinadas zonas del país–, a la segunda revolución industrial, con una gran parte de sus territorios sumidos en una arcaica economía agrícola de difícil competitividad, el caos de una guerra civil, y un período de fuerte autarquía resultante. Tras ella, gracias a la apertura posterior, se da paso a un periodo de desarrollo dirigido, que provoca en el medio territorial modelos urbanos expansivos, de concentración de población, y que finaliza con el conocido «boom inmobiliario», que da paso a una fuerte crisis en el sector.

Centrándonos en el período en el que ciertas consecuencias del conflicto civil empiezan a superarse, nuestro país descubre el filón de las nuevas actividades que iban a permitir un importante despegue económico. Sin duda, ello propicia la necesidad de proveer, para dar soporte al nuevo mercado, de novedosa normativa urbanística y territorial que facilite la principal industria española, incluso hoy en día: el turismo, y su derivada inmobiliaria.

Con propiedad, no es hasta el año 1956, año en el que se aprueba la primera Ley del Suelo que podríamos considerar como tal, en el que el territorio asume un cierto protagonismo en el devenir de la ordenación del espacio.

Es el período en el que se acelera el proceso de emigración a las ciudades, que precisan de suelo para su crecimiento, una cierta coordinación territorial y un código que regule la interacción con el territorio. Es este texto de la Ley del Suelo de 1956 el que autores como García de

Enterría y Luciano Parejo establecen como inicio del urbanismo moderno en España:

«...acta de nacimiento de un derecho urbanístico español por fin madurado, orgánico y omnicompreensivo, lejos del casuismo normativo, de las timideces y del arbitrio ocasional de los cien años anteriores...» (GARCÍA DE ENTERRÍA & PAREJO, 1981. p.32)

La ley se concibe como un marco de crecimiento urbano progresivo y polinuclear, a partir de los núcleos históricos, generando así nuevos periféricos barrios, incorporando técnicas propias de un urbanismo moderno, que aborde la ordenación y su gestión, técnicas para el desarrollo de la ciudad.

Cierto es que no son pocas las críticas hacia ella. Destaquemos la de Ramón Parada, que considera que los objetivos que se derivan de sus principios no se corresponden con la realidad, siendo sus resultados muy distintos a los esperados:

«...es justamente en 1956 cuando surge en nuestra patria, y no antes, el urbanismo montañés y especulativo, de marchas y contramarchas, que venimos padeciendo desde aquella fecha.» (PARADA, 2013, p.339)

Se trata de una ley con tintes de progreso, contenida en el crecimiento, antiespeculativa, según sus principios, con una expectativa racional de control del suelo productor de vivienda. Sin embargo, se convierte, con los nuevos cambios políticos y económicos, en un campo abonado para la especulación, para el crecimiento desordenado, para la generación desbordante de barrios obreros carentes de servicios.

Todo ello demostró, ya al final del período pre-democrático, con ciudades desbordadas y sin los adecuados servicios, la incapacidad de la ley para abordar los nuevos tiempos nacies, con nuevos problemas de movilidad, de servicios, de reivindicaciones urbanas. Sin duda, la ciudad ha de ser replanteada, ha de nacer de una nueva legislación que, aunque se inspirara

en los principios de la ley anterior, supusiera un nuevo empuje: Ley 19/1975 de reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana y R.D. 1346/1976, por el que se aprueba el texto refundido.

Sin embargo, a pesar de determinados avances en materia medioambiental en el contexto europeo –era muy reciente la constitución del Club de Roma y la publicación del informe *Los límites al crecimiento*¹ (DONELLA H. MEADOWS, 1972)–, en estos nuevos textos, el planeamiento, a pesar de la previsión de planes supaurbanos, sigue sin acometer –no se consideraba aun un *handicap* al crecimiento– los temas relacionados con la depredación del medio, y ello en aras de un desarrollo monotemático, el inmobiliario, que, junto con el turismo, eran considerados básicos por el Estado.

La ciudad invadía el territorio y consolidaba núcleos vecinales periféricos, sin que se llevara a cabo una política territorial global que integrase equilibradamente el territorio y la ciudad: la invasión de lo rural se supedita al progreso urbano.

En su propia inspiración, el texto del año 1975 ya contiene perspectivas sobre el desarrollo del territorio basadas en políticas de crecimiento urbano, sin duda, necesarias, pero con olvido notorio de la base territorial y de su preservación.

Este propio texto legislativo, en su preámbulo, manifiesta las intenciones del legislador:

«Las innovaciones a que se ha hecho cumplida referencia se dirigen en su casi totalidad, ... a buscar esa solución de los problemas urbanísticos, anheladamente deseada por el pueblo español y sus instituciones sociales y políticas..., al comenzar una época durante la que, en solo treinta años, habrá que «urbanizar» más que en toda la historia.» (XI)

Es evidente, y además era imposible de evitar en el contexto político español, que la planificación expansionista territorial se entendía como el instrumento óptimo para propiciar el crecimiento, considerado como proceso de modernización del país, otorgando valor al desarrollo económico, sobre cualquier otro planteamiento de carácter más limitativo y conservador del patrimonio natural y territorial.

Es un modelo legislativo –aun perpetuado hoy en día, aunque con correcciones– que no considera que las acciones de transformación deban

priorizar el territorio como elemento fundamental en ellas, sino que se encaminan a la planificación de una economía establecida sobre él, con su norte en la producción y el consumo como valores fundamentales del progreso.

Con el advenimiento del Estado Autonómico –consideremos la situación en el contexto valenciano, por proximidad–, surge la primera ley territorial valenciana, Ley de Ordenación del Territorio 6/1989, en la que aparecen, ahora sí, criterios de carácter territorial. De acuerdo con el texto de dicha Ley, se establece como definición de *Ordenación del Territorio*, en su preámbulo, en consonancia con lo establecido en la Carta Europea, aquella planificación que recoge «...la expresión espacial de las políticas económica, social, cultural y ecológica de toda la sociedad». La Comunidad Valenciana establece así un texto con directrices y objetivos diferentes a la legislación para planificar ciudad, estableciendo un primer texto marco a partir del cual empezará a intervenir en áreas competenciales propias y de coordinación del territorio completo.

Como matiz, de la definición anterior podemos deducir que todavía no hay un protagonismo real del territorio en el ámbito de su ordenación, por cuanto ha sido definido como objeto, simplemente «expresión espacial» de otras políticas.

Posteriormente, la consideración del territorio como un mero medio de producción para crear ciudad es ya perfectamente patente en la legislación autonómica valenciana desde la llamada Ley Reguladora de la Actividad Urbanística Valenciana (LRAU), Ley 6/1994, legislación cuyos principios inspiradores son reinterpretados e incorporados a numerosas nuevas leyes urbanísticas, de carácter autonómico, en el Estado español.

En este sentido, la LRAU establece un nuevo modo de hacer en materia de planeamiento y gestión, pero no un nuevo modo que cuestione el modelo de asalto al territorio, sino al contrario, un modelo que facilita la desvinculación del territorio de su capacidad funcional y de su preservación: no es su objetivo.

Este texto legal introduce la figura del agente urbanizador, público o privado, como coadyuvante con la administración actuante –cuestión que no es motivo de este artículo–, pero, además, le otorga capacidad para intervenir en el planeamiento, incluso el derivado o modificativo del general, con criterios que permiten intervenciones

¹ Informe en el que ya se avanzaba la situación disruptiva respecto del clima, que se derivaba del uso de combustibles

fósiles y de las políticas de crecimiento por el crecimiento.

ajenas al modelo previsto de preservación territorial:

«Ahora bien, nada impide que, en el momento de la programación, del compromiso inversor, y en atención a las demandas sociales que se concreten al formularlo, se remodelen las originarias previsiones del plan general, que deja de tener una posición jerárquicamente preeminente respecto al parcial... » (Preámbulo)

A tenor de ello, hemos de tener en cuenta que el conocido como «boom inmobiliario» de 1997 se produce en plena vigencia de la mencionada ley, propiciando un despliegue de actuaciones en el territorio, que lo tensionan con un desbordamiento inédito en paisajes costeros y en territorios periurbanos, intensificando el desequilibrio tradicional interior-exterior, y generando, con el estallido de la burbuja, el año 2007, un panorama de territorios inacabados o hipotecados por actuaciones excesivas y fallidas, que deberían obligarnos a cuestionar el modelo, por su carácter distópico respecto a los valores territoriales.

En el resto del Estado español, de paralela trayectoria, por ejemplo, la vorágine urbanizadora, como describe Pedro Górgolas, ha provocado en el territorio una construcción de viviendas y ocupación de suelo que excede cualquier criterio de racionalidad:

«Como consecuencia de esta explosiva velocidad urbanizadora, entre 1996 y 2006 el incremento experimentado por la superficie artificial urbana «equivale a una tercera parte de todo el espacio construido a lo largo de la historia» (MÉNDEZ, 2017, p. 16). Ello ha provocado un aumento exponencial de la huella ecológica española, cuyo «ritmo medio de crecimiento diario entre 1995 y 2005 fue de 2,7 metros cuadrados por persona, equivalente a la superficie de 12 000 campos de fútbol» (GOBIERNO DE ESPAÑA, 2008, p. 31). » (GÓRGOLAS, 2019, p.17)

No puede haber ninguna duda, por lo tanto, de que el modelo español de planeamiento durante la última década del siglo pasado, hasta el advenimiento de las nuevas legislaciones posteriores a la mencionada «década prodigiosa», era campo abonado para, con el argumento de la necesidad de vivienda y del crecimiento obligado de las ciudades, proveerse de un incipiente negocio.

En conclusión, ha sido práctica histórica común en el urbanismo español la tendencia hacia el

crecimiento de sus urbes, con el objeto de proveer de vivienda para constantes oleadas de emigración desde el sistema rural hacia ellas, desequilibrando el territorio, privándole de sus características sustanciales y generando, como ya hemos comentado, espacios de concentración urbana y, a la vez, de dispersión edilicia.

Esta tendencia marca el camino —o, con mayor propiedad, en los últimos decenios, la tendencia legislativa y la práctica administrativa vienen marcadas por él—, del monocultivo económico español, el turismo y la construcción, que tuvo su paradigma en aquella burbuja inmobiliaria, de lastimosos resultados económicos para España, y de una herencia de depredación territorial, medioambiental y de paisaje, así como de carga inmobiliaria, desastrosa.

2. El oxímoron «desarrollo sostenible» en el contexto de una economía de mercado. Hacia la alternativa de la «estabilidad continuada»

En el marco de la proposición para la reflexión en la que nos movemos en el presente artículo, nos interesa de manera prospectiva establecer un análisis del término *desarrollo sostenible*, por cuanto el mismo es una estrategia, a futuro, de aplicación en los procesos de transformación territorial, que inducen situaciones disruptivas con el propio territorio que afectamos, y que son corregidas —entendamos el término, como enmendando el error— mediante técnicas derivadas del actual criterio de sostenibilidad.

Analizaremos como definidor del concepto lo establecido en el nº 55 de la publicación *Ecologista*, en su artículo *El decrecimiento, camino hacia la sostenibilidad* (GISBERT, 2007), cuando se relata el pensamiento del biólogo Ernest García sobre el constructo *Desarrollo Sostenible*, estableciendo que se trata de un concepto que, resulta «científicamente inconstruible, culturalmente desorientador y políticamente engañoso»² (GARCÍA, 1999), pues el desarrollo alcanza un punto en el que ya no aporta más beneficios y se vuelve perjudicial.

Conocemos el concepto teórico de *El día de sobre capacidad de la tierra*, establecido como «el

² El concepto resulta descriptivo de una realidad plausible, por cuanto define perfectamente, como describiremos, el resultado de un proceso de reinención del término

sostenibilidad, que permite un uso de este contradictorio con el espíritu de permanencia.

momento del año en el que la humanidad consume todos los recursos que el planeta puede generar en un año». (GARRET, C. 2022)

Tenemos conocimiento anual de en qué día –determinación, evidentemente, teórica–, cada año se sobrepasa tal evento, en el que cada sociedad, según su forma de vida, supera su parte alícuota del planeta, quedando el resto del año en déficit con él. Como dato reciente, podemos mencionar el Blog de Ramón Oliver (OLIVER, 2020) en el que se establece cuándo se superó dicho límite en España en 2020, y corresponde al día 27 de mayo.³

Teniendo en cuenta esta fase de extralimitación en la que se encuentra el planeta, el uso de este y de sus recursos, efectivamente, sí parece que el concepto *sostenibilidad* sea científicamente inconstruible, porque el límite es sobrepasado cada vez más rápido y reiterativamente, aun bajo esos criterios de «sostenibilidad». El proceso transformador, el consumo actual de recursos, las acciones humanas en pro del crecimiento son pasos de avance irreversible hacia el límite, por cuanto estos elementos sobre los que se actúa no son infinitos. Toda intervención implica un cierto desequilibrio, cualquier paso, por ínfimo que sea, es un avance hacia el límite, y tiende a alcanzarlo y a sobrepasarlo, sin reversibilidad, puesto que el desequilibrio es inherente a la naturaleza de las realidades territoriales y urbanas.

Aplicar medidas de mera sostenibilidad, concepto que, como establece la Real Academia Española de la Lengua (RAE), permitirá «que se puede(a) mantener durante largo tiempo sin agotar los recursos o causar grave daño al medio ambiente», es la estrategia para mantener el sistema. Sin embargo, «largo tiempo», no es eternidad o sin «...causar grave daño» no es evitarlo, sino minimizarlo. No parece que la sostenibilidad asegure el futuro.

Construir como instrumento de permanencia de lo finito la sostenibilidad resulta, por tanto, científicamente inconstruible. No se puede construir, para limitar, con aquello que se define, simplemente, como parcial corrector cuando se supera el límite.

³ Hoy alcanzamos nuestro Día de la Sobrecapacidad de la Tierra (*Earth Overshoot Day*). El planeta lanza así un mensaje desesperado que nos recuerda que hemos sobrepasado el límite de los recursos naturales de los que disponíamos para 2020. Ese es el objetivo de esta fecha señalada que cada año baila de una semana a otra, de un mes a otro. Este 27 de mayo ha tocado que la naturaleza diga basta: ya no es capaz de regenerarse por sí sola. A partir de hoy,

En segundo lugar, es desorientador, puesto que, efectivamente, el uso del concepto de *sostenibilidad* como instrumento o estrategia de apoyo al crecimiento, en nuestro caso, al desarrollo territorial, implica la adopción inapelable de la senda marcada por el sistema, impidiendo, desorientando en la búsqueda de alternativas equilibradoras más adecuadas.

Por último, si reflexionamos sobre el concepto, sobre cuál es el efecto que llevamos a cabo con la acción de sostenibilidad, a la vista de que no es una acción equilibradora y se mantiene una cierta disfunción respecto del estado previo a la transformación, esta se traduce en una acción redentora del error cometido. Es un acto, en realidad, de recomposición (de conciencia) sobre la causa-efecto de la transformación, que ha roto el equilibrio inicial, sin lograr revertirlo definitivamente. Es, sin duda, un acto, desde una perspectiva social, políticamente engañoso, redentor, de reequilibrio fraudulento, que permite establecer como lícito aquello que transmutó el estado previo.

Por otra parte, mantener dicho constructo, el del *desarrollo sostenible*, como instrumento de acción redentora resulta una especie de oxímoron, por cuanto se trata de términos de imposible conjunción en el contexto socioeconómico actual, en el de un sistema que se rige por mecanismos de competencia, por una economía de mercado como paradigma para ese desarrollo.

*Desarrollo*⁴ es un término vinculado a crecimiento, y este, básicamente, establecido en términos económicos, obviando las vertientes social y cultural establecidas en la octava acepción del término «desarrollar» de la RAE.

Tales términos económicos de desarrollo se basan en el mercado. Es la *economía de mercado* la que establece el juego del crecimiento y la que se desmorona, desestabilizando el sistema, cuando no se produce tal crecimiento.

¿Y qué es la *economía de mercado* en la terminología oficial? Atendamos a la definición de la RAE: «Economía de mercado. - Sistema económico en el que las decisiones tienden a obtener el **mayor beneficio** según los precios de

todos los recursos que consumamos se sumarán al déficit en la cuenta de resultados del planeta.

Conviene a nuestro trabajo tener muy presente tal dato, por cuanto el concepto de sostenibilidad va unido al de límite, y este es el reflejo meridiano de la forma en que dicho concepto no se sostiene en la práctica.

⁴ Estableceremos, para mejor comprensión, la acepción del término desarrollo, como desarrollo territorial.

la oferta y la demanda con un **mínimo de regulación**» (RAE)

Y, sin embargo, la sostenibilidad precisa de límite para su adecuada conjunción con los recursos finitos, con el territorio y sus propios bienes, de los que sobrevivimos, si hemos de mantener la situación en equilibrio.

Es decir, *sostenibilidad* y *límite* son términos que deberían ser consustanciales. No debería entenderse, aunque así lo haga el sistema, la sostenibilidad como estrategia de avance hacia el límite, aunque ralentizado, si esa sostenibilidad debe considerarse continuada, puesto que no es posible el mantenimiento perenne de un recurso, si este es consumido por encima de su capacidad de recarga o reproducción, de su límite.

Consecuentemente, es difícil entender una conjunción entre el desarrollo, aquello que se basa en la economía de mercado, economía basada en la obtención del máximo beneficio, conceptualmente ya incompatible con el límite –la competencia es ajena a él–, si, además, no atiende más que a un mínimo de regulación, entendida como una imposición a la *libertad de mercado*.

Es decir, no puede cabernos duda de que el término *desarrollo* (económico) *sostenible*, entendido en un sistema de mercado, obedece a tendencias ajenas a las posibles y deseables para establecer un sistema en equilibrio de recursos. Se trata de un oxímoron. Los dos conceptos tienen un sentido opuesto (competencia vs. límite) y su conjunción da a entender un significado que resulta imposible.

Por lo tanto, ¿es posible establecer como estrategia preservadora el *desarrollo sostenible*, en los términos enunciados? Desde luego, inmersos en un sistema de crecimiento por crecimiento, rotundamente no –es un hecho ya casi consensuado que la deriva actual no es posible⁵. Esta estrategia precisa de reconceptualización.

Consiguientemente, es evidente que la necesidad de replantear el concepto de la *sostenibilidad* y su integración en el *desarrollo* resulta lo más prudente para poder seguir una senda de equilibrio. Y la coherencia debería integrarse en el criterio utópico, pero peligrosamente

necesario, de la previa reversión de los efectos producidos por el sistema, algo muy próximo al decrecimiento propugnado por ciertos teóricos (LATOUCHE, & HARPAGÉS, 2011). Esto no se debe entender más que como la equivalencia a deconstruir el término *desarrollo sostenible*, al menos, desvinculándolo de cuestiones de desarrollo económico, para establecer un estado estacionario, un término en el que basar el nuevo modelo, una tendencia hacia la **estabilidad continua**⁶, como estrategia garante de la preservación de los recursos territoriales para esas sociedades venideras: sin estabilidad del medio, y sin un proceso de mantenimiento proactivo de la misma, no puede haber futuro en los términos conocidos.

Además, tal estabilización debe darse en modo continuo, sin alteraciones justificadas en crisis eventuales o necesidades especiales, salvo que se garantice la contrapartida equilibrante, pues la falta de continuidad induce a la pérdida de lo recuperado en un momento determinado. No existe seguridad en un sistema oportunista, sino en la continuidad de la acción, de lo contrario, siempre existe una «oportunidad», un mensaje, para destruir corrigiendo lo construido, como, de alguna manera, se establece en el concepto de *sostenibilidad correctora*.

Tendencia hacia la *estabilidad continua* vs. instrumentalización del *desarrollo sostenible* o avance ininterrumpido del consumo extralímite, decrecimiento hasta alcanzar el límite –ya excedido– a estabilizar, es la utópica garantía para poder preservar lo finito frente a ese futuro que, cada vez, se muestra menos incierto, a pesar de los avances tecnológicos.

3. Una aproximación hacia la definición clásica del término: Ordenación Territorial

En este orden de cosas, y bajo la óptica del nuevo paradigma derivado de la estabilidad –estrategia de actuación descrita en el apartado anterior–, deberemos analizar el segundo concepto asumido como técnica en relación con cómo se determina la explotación territorial: la Ordenación del Territorio.

⁵ El 22 de febrero de 2022, la ONU, en su boletín de Noticias, (<https://news.un.org/es/story/2022/02/1504702>), es clara sobre las graves consecuencias de no haber tomado medidas, de la grave amenaza que supone el cambio climático. En mi opinión, de la imposibilidad de modificar la deriva inercial del sistema.

⁶ La estabilidad continua es inalcanzable ya en estos momentos, si no se produce el previo equilibrio, por lo tanto, deberemos entender la necesidad de una deriva decrecentista como movimiento de tendencia hacia la misma.

Nos encontramos aquí con un concepto repetidamente calificado, tal como viene definido por diversos autores, en el artículo de Soledad Sanabria (SANABRIA, 2014, pp 16-18), como «complejo, polifacético, relativo, pluridimensional, ambivalente, y, sobre todo, antropocéntrico» (SÁENZ, 1980 pp 17-23); redentor de «la anarquía del crecimiento económico, ..., fijando un conjunto amplio de variables espaciales, sociales y económicas, tratando de perfilar un modelo de optimización para la localización de las actividades sobre el territorio disponible» (FABO, 1983); que no se considera un fin, sino un medio, como interpreta Zoido (ZOIDO, 1998, pp. 19-31), «la ordenación del territorio es, sobre todo, un instrumento no un fin en sí mismo, un medio al servicio de objetivos generales como el uso adecuado de los recursos, el desarrollo, y el bienestar o calidad de vida de los ciudadanos»; o, como dice Alfonso Pérez (PÉREZ, 1998, pp. 98-99) definiéndola como respuesta global de «utilización del espacio físico», que permite la «racionalización de las distintas políticas» públicas; evidentemente, calificada como «función pública», con enfoques competenciales que derivarán de sus ámbitos aplicativos (HILDEBRAND, 2002, pp. 29-30); y, aun así, «estableciendo un orden de prioridades en el uso del territorio», que nos llevará a obtener un «fin determinado» (BENGOETXEA, 2000, pp. 79-101); e «integrando todos los problemas ambientales, sociales, económicos e infraestructurales y dotacionales de la sociedad» (SERRANO, 2001, pp. 86-115).

Por otra parte, como se interpreta de Folch y Bru (FOLCH, 1999), debemos entender el término *territorio*, como un constructo derivado de la acción antrópica sobre el conjunto de elementos naturales prístinos, estableciendo un conjunto de configuraciones espaciales que los incluyen y que se intermodelan. Espacio, como entorno meramente físico, no debe confundirse con territorio, que reúne diversidad de acciones de reconfiguración y establece un contenido antrópico, *in illo tempore*, al primer término.

En definitiva, como establece Parejo, mencionada por Sanabria (SANABRIA, 2014, pp. 25-26), como compendio, establecido en la definición oficial de la Unión Europea:

«... noción de ordenación del territorio como «expresión espacial de las políticas económica, social, cultural y ecológica de cualquier sociedad» ... «...una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como aproximación interdisciplinaria y global tendente al

desarrollo equilibrado de las regiones y a la organización física del espacio de acuerdo a una concepción directriz.» (PAREJO, 2003)

Efectivamente, no hay duda de que el concepto de Ordenación del Territorio, en el contexto cultural en el que nos encontramos, España/Europa, supone una técnica de planificación multidisciplinar, holística, etc., de las diferentes actividades humanas sobre la base que conforma cada ámbito de actuación.

Sin embargo, el territorio, no constituye otra cosa, en la práctica, que el tablero físico sobre el que confeccionar el entramado de las actividades económicas que el sistema precisa para su subsistencia: la *Ordenación del Territorio* es una mera planificación de actividades económicas sobre el medio físico.

El territorio se concibe como un medio de producción, generador de plusvalías, siendo rechazadas las propuestas que impliquen una regulación que permita el control de su explotación ajustada, no a la propiedad o al sistema de mercado, sino a la real necesidad de este, en el marco de su capacidad equilibrada.

La inversión del concepto, estableciendo el territorio como un elemento espacialmente ordenado en base a sus características, permitiría considerar sus variables intrínsecas como *inputs* invariantes, protegiendo su finitud y evitando que elementos ajenos a la propia territorialidad fueran los protagonistas de la transformación.

4. El territorio considerado como sujeto pasivo de su ordenación. Una propuesta para la necesaria redefinición del concepto

Debemos mencionar, sin embargo, lo que la práctica real parece indicar en las cuestiones de *Ordenación del Territorio*: el objeto físico de ordenación, precisamente el territorio –obviamente, no hablamos exclusivamente del aspecto espacial, sino del constructo de aquel espacio conformado ya por la sociedad, antropizado–, en sí mismo, no es el principal valor que prima para la toma de decisiones.

Un territorio objeto de ordenación debería ser el «sujeto», y las políticas sectoriales que sobre él se pretende asentar, «el complemento»⁷. Y lo debería ser así por originario, por equilibrado

⁷ En términos gramaticales: el sujeto es el protagonista y establece los atributos para la acción, que sería el comple-

mento.

en sí mismo a lo largo de su lenta evolución de antropización y por interrelacionado con otros ámbitos territoriales, a los que la acción del hombre, en su transformación, también altera.

El territorio, hoy en día, adquiere el carácter de objeto en el que, y sobre el que, a su costa y a pesar de su carácter finito y sumamente sensible, plasmar, cada uno de los actores, en función de los intereses sectoriales regulados, la propia política económica, social, ecológica, agrícola o de urbanización, etc. que interese.

Las consecuencias son obvias. Estas políticas pueden inducir cambios sustanciales en el territorio en función de conceptos, variables o intereses que podrían resultar políticamente opuestos, cambios, en algunos casos irreversibles y, en muchos, atentatorios para la propia idiosincrasia tanto territorial, ambiental y paisajística como de equilibrio ecológico, que el territorio por sí mismo posee previamente a la acción transformadora pretendida por el ser humano, bien derivada de las actividades primarias, bien por su explotación para la obtención de recursos considerados básicos para el sostenimiento de la economía, o bien, por último, como asentamientos urbanos o infraestructuras que lo modifican definitivamente.

Es cierto que, hoy en día, se admite que la variable ambiental es primordial en el proceso. Sin embargo, esta variable ambiental se muestra, frecuentemente, como un medio más –podríamos llamarlo «interesado»– en la práctica cotidiana, un instrumento para la «planificación deseada». Es obvio que esta puede ser, y lo es, valorada y ponderada para el establecimiento de una posterior corrección de efectos en busca del llamado «equilibrio –o desarrollo, mejor– sostenible», cuando ya se ha prefijado un modelo de ordenación para evaluar, modelo que, posiblemente, ha tenido en cuenta el territorio, principalmente, como la base física y cultural que va a transformar, analizando los efectos perniciosos que generará sobre el medio, con objeto de minimizarlos, es decir, con intención de reducirlos, pero no de evitarlos con absoluta rotundidad.

Es aquí donde se echa en falta que la conceptualización del término de Ordenación del Territorio se reinterprete en sus justos términos, en su justa literalidad, alterando el actual orden de los factores, y que se garantice que los objetivos territoriales, ambientales, paisajísticos

de preservación adquieren la gradación de importancia que realmente los hagan creíbles e inalterables, pues la situación actual de crisis climática derivada, sin duda, de un modelo económico específico, hace que la elusión de las acciones transformadoras del territorio y la limitación inaplazable del consumo de sus recursos deban ser considerados acciones de emergencia pública.

La emergencia climática, y la acción territorial no puede ser ajena a ella, es uno de los puntos de debate en los diversos artículos del blog de *Ecologismo de emergencia* (LÓPEZ & DEL HOYO, 2020), pero es, incluso, ya un concepto oficial determinado por los gobiernos europeos y, concretamente, por el de España, en su consejo de ministros de 21 de enero de 2020: «El Ejecutivo declara la emergencia climática y ambiental en respuesta al consenso generalizado de la comunidad científica, que reclama acción urgente para salvaguardar el medio ambiente, la salud y la seguridad de la ciudadanía».⁸

El territorio debe entenderse como sujeto propio detentador de determinaciones para su ordenación, que deriven en un plan de ordenación, plan de conjunción de estos para la expresión jurídica de sus propios valores, de aquellas invariantes indiscutibles, unos más intensos, otros simplemente coadyuvantes para la permanencia de un determinado equilibrio. Aquello que denominaríamos Ordenación Espacial de Valores Territoriales, como el conjunto de elementos propios de un territorio, que le doten de una singularidad que merezca tener vocación de permanencia, y que sobre los cuales ningún tipo de política económica irrespetuosa debería poder intervenir, ni siquiera corrigiéndola con medidas de «sostenibilidad», pues no hay alteración sostenible –siempre se avanza hacia la superación del límite– cuando la alteración es producto de intereses ajenos a los recursos afectados, incompatibles con su estado. Toda acción de transformación derivará en una reacción, antrópica o natural, que tratará de equilibrar el efecto producido, y que producirá otros eventos perniciosos que serán evaluados y asumidos como procedentes –el equilibrio se establece «en función del beneficio»–, pero cuyos efectos serán irreversibles y acumulativos cualitativa y cuantitativamente.

En definitiva, como contradicción semántica en el proceso de proyección del territorio, debemos

⁸ Se trata aquí de una declaración institucional, por la que se activan leyes como la del cambio climático, llevada a cabo por el ministerio de transición ecológica: [https://www.](https://www.miteco.gob.es/content/dam/miteco/es/prensa/200121cmindclaracionemergencia_tcm30-506549.pdf)

[miteco.gob.es/content/dam/miteco/es/prensa/200121cmindclaracionemergencia_tcm30-506549.pdf](https://www.miteco.gob.es/content/dam/miteco/es/prensa/200121cmindclaracionemergencia_tcm30-506549.pdf)

indicar que este carece del protagonismo que debería concebirse por ser este, el territorio, el motivo inicial de ordenación, y que debería obligar a que el proceso de asentamiento de las actividades derivadas de las políticas y aspectos sectoriales quedase sometido previamente a las determinaciones y limitaciones, a sus capacidades de acogida reales y originarias, del propio territorio. Es decir, el territorio debe adquirir para su ordenación un carácter sustantivo resultante de su propia condición de espacio, natural o antropizado, a ordenar, al que debe quedar sujeta cualquier otra determinación, limitativa, compatible o de prohibición, derivada de las políticas que se van a plasmar sobre el mismo.

No debe resultar válida, en este sentido, la evaluación ambiental o la declaración de sostenibilidad integrada derivada de un planteamiento ya predeterminado, sino que debe ser el propio análisis determinista previo del territorio, como normativa de ordenación estructural, el que debe establecer aquellos elementos, a los que podríamos denominar *invariantes territoriales*⁹, cuya afectación deba poder ser evitada con objeto de fijar un umbral ya no limitado a los elementos territoriales claramente propios de protección según una óptica de pura sostenibilidad, sino del conjunto del territorio y los territorios que puedan ser afectados secundariamente por la acción humana.

Se trataría, por lo tanto, de no concebir la *Ordenación del Territorio* como la plasmación sobre el mismo de aquellas políticas sectoriales que se pretendan ordenar, sino que estas políticas deben someterse a las directrices de una previa ordenación real del propio territorio, que defina qué tipo de actividades son compatibles con sus características propias –no en función de la interrelación entre actividades– como elemento este físico y cultural, patrimonio heredado, altamente sensible y finito.

En este sentido, sería, desde mi punto de vista, más acertado concebir la *Ordenación Territorial* como la TÉCNICA GLOBAL DE ORDENACIÓN DE LOS ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DEL TERRITORIO, a saber, valores de SUELO, PAISAJE, FLORA, FAUNA, AIRE, AGUA, RECURSOS, ANTROPIZACIONES incorporadas y prospección de evolución de la POBLACIÓN, su CULTURA y TRADICIÓN, cuyo régimen y nivel de conservación y protección determinarán de forma SOSTENIBLE, pero EQUILIBRADA, INTEGRAL, POLIFÁCETICA Y GLOBAL cómo se

integran sobre el mismo, si ello es posible, las diferentes políticas económicas, sociales y culturales de una determinada sociedad, en función, principalmente, de la plasmación espacial de sus VALORES TERRITORIALES INVARIANTES y derivados de estos, de la CAPACIDAD FUNCIONAL DE ACOGIDA –que podría llegar a ser limitada o nula, ¿por qué no?–, de aquel.

En definitiva, la *Ordenación Territorial* debería constituir la constatación de sus valores, de sus intrínsecas características, de las capacidades funcionales de estos, y que serían determinantes para la futura planificación de las políticas sectoriales. No se trataría tanto de establecer la imbricación de estas últimas entre ellas, sino la de las capacidades del territorio para acogerlas, pues, en realidad, el equilibrio, el orden previo a la transformación, ya está establecido, siendo las sucesivas acciones antrópicas las que derivan en un nuevo «desorden necesario», desorden que debería concebirse –en su necesidad indudable– en base a la preservación de los principios inalterables por los que se rige el territorio.

5. La Agenda Urbana Española: ciertos avances de desdibujados criterios para la contención

Como desarrollo de los conceptos derivados de la Cumbre de Quito, Hábitat III, con la generación del documento de recomendaciones para la nueva Agenda Urbana, el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana de España (MITMA), en el marco de la Agenda de las Naciones Unidas y de la Unión Europea, atendiendo a los criterios de la Agenda 2030, se implica en la redacción del Plan de Acción del documento conocido como Agenda Urbana Española (AUE)

Como establece el propio documento de la Agenda Urbana Española, en su presentación, esta es:

«...un documento estratégico, sin carácter normativo, y por tanto de adhesión voluntaria, que, de conformidad con los criterios establecidos por la Agenda 2030, la nueva Agenda Urbana de las Naciones Unidas y la Agenda Urbana para la Unión Europea, persigue el logro de la sostenibilidad en las políticas de desarrollo urbano. » (GOBIERNO DE ESPAÑA, 2019a)

⁹ Como elementos que singularizan la configuración espacial y la territorial de un ámbito y le dotan de significado

natural y cultural.

Deberíamos entender, teniendo en cuenta que se trata de un documento que pretende establecer criterios de actuación frente a los efectos del cambio climático, que la Agenda Urbana Española debe significar un cambio de paradigma para el desarrollo de nuestras ciudades, infraestructuras y territorio.

Y en cierto modo, aunque siguiendo una política continuista de mantenimiento de la estrategia sistémica de desarrollo, establece determinadas advertencias sobre el futuro y configura ciertas recomendaciones que deberían traducirse en normas para asegurar la adecuada consecución de los objetivos que se pretenden para fijar un límite al cambio climático.

No cabe ninguna duda de que la Agenda pone el punto de mira, en su fase de diagnóstico, en situaciones de especial disrupción territorial en nuestro país. Se determina la incompetente política de dispersión urbana, de ocupación indiscriminada territorial que se ha llevado a cabo en España, y, principalmente, en el período del «boom inmobiliario», sobre el que se pone especialmente el foco.

Las consecuencias de este tipo de desarrollo territorial —algunas de ellas, otras quedan soslayadas— son bien plausibles en el documento (GOBIERNO DE ESPAÑA, 2019b): se produce un uso y abuso descontrolado de los suelos no urbanizables, que son considerados residuales; se implementan políticas de edificación de baja densidad, como panacea del bienestar social y oferta de una cierta calidad, tanto turística como residencial; por otra parte, se provoca un crecimiento periférico y expansivo de las ciudades ajeno a las necesidades básicas de provisión de vivienda, desprovistos de dotaciones adecuadas, generando barrios de morfología ajena a la tradicional, posibilitando de ese modo, por otra parte, la terciarización y gentrificación de los núcleos compactos centrales, integrándose estos así en la bolsa de negocio. Todo ello conlleva un proceso depredador del territorio, una deficiente calidad de las ciudades y una ineficiencia económica y medioambiental, agravada por políticas de ineficientes infraestructuras.

Sin duda alguna, ello tiene una consecuencia sobre el estado del territorio, que ya anunciaba una situación nada favorable a posibles situaciones de crisis económica y ambiental y de exceso de expectativas:

«...existe una gran cantidad de suelo clasificado y calificado para su desarrollo urbanístico. Según datos del Sistema de Información Urbana del Ministerio de Fomento, existen identificados más de 51 000 ámbitos o sectores de planeamiento

sujetos a transformación urbanística. Y, con frecuencia, estos sectores se encuentran localizados en municipios caracterizados en los últimos años por dinámicas demográficas adversas: cerca del 44% de los grandes sectores residenciales se sitúan en municipios que han registrado periodos significativos de pérdida de población...»

«...las principales amenazas a las que se enfrenta la biodiversidad son la ocupación sobredimensionada del suelo, la creación de superficies artificiales, la alteración del medio físico, los ajardinamientos inadecuados, el propio metabolismo urbano y la fragmentación de los espacios naturales. Todos ellos íntimamente relacionados con los modelos urbanos.» (GOBIERNO DE ESPAÑA, 2019b, pp. 20-21)

Esta diagnosis no puede dejar de tener en cuenta, por otro lado, el proceso poblacional decreciente, pero concentrado, con obvia «desruralización» de la población, abandono del territorio, y una creciente aglomeración urbana. Se estima que para el año 2066, el crecimiento vegetativo de la población española alcanzará una cifra negativa de 5 000 000 de ciudadanos. (GOBIERNO DE ESPAÑA, 2019b, p. 24)

Esta cuestión resulta importante por cuanto es contradictoria con el proceso evolutivo de la edificación en España que, desligándose del concepto de *necesidad social*, sigue un proceso expansivo de las áreas urbanas, en detrimento, por un lado, de las ciudades clásicas y, por otro, del resto del territorio, concentrando la población en determinados ámbitos regionales y provocando dispersión urbana debido al modelo de expansión, de claras consecuencias negativas sobre el territorio.

Es obvio, por lo tanto, del propio diagnóstico se puede deducir, que el proceso de regeneración territorial en nuestro país debería replantearse ciertos criterios de equilibrio territorial, de desconcentración poblacional y de regeneración de aspectos económicos que establezcan un modelo de ocupación territorial diferente y alternativo.

Es obvio, también, que estos procesos de desarrollo, basados en políticas económicas de monocultivo —construcción y turismo—, acrean consecuencias muy negativas sobre los entornos territoriales de mayor atractivo económico, generando, además de condiciones de debilidad —no resiliencia—, frente a crisis económicas, alteraciones del espacio territorial altamente vulnerable, que desequilibran y afectan: desertización, escasez de agua para riego y, en algunas ocasiones, de boca, catástrofes naturales de carácter hidráulico, «olas de calor»,

por no mencionar directamente los riesgos derivados del incremento del nivel del mar, pues, entre otros aspectos facilitan elementos favorables al cambio climático, tales como destrucción de elementos naturales y biodiversidad, movilidad extrema, «desruralización», abandono de sistemas productivos equilibrados, etc.

«El uso, la ordenación y distribución del suelo, la elección del transporte, la vivienda y las actitudes sociales están estrechamente interrelacionados y moldeados por las infraestructuras y por la forma urbana. De ahí que la planificación territorial y urbana, la zonificación mixta de los usos del suelo, el desarrollo orientado al transporte sostenible y el aumento de la densidad edificatoria, entre otros muchos aspectos, puedan contribuir a la mitigación conjunta en todos los sectores. (GOBIERNO DE ESPAÑA, 2019b, p 29)»

La Agenda Urbana Española, una vez llevado a cabo este diagnóstico, asume que los efectos son realmente desoladores y ante ello se plantea dos acciones de intervención primordiales: la mitigación y la adaptación. (GOBIERNO DE ESPAÑA, 2019b, pp 29-31)

De este modelo de acción debemos deducir un cierto continuismo en los objetivos. De entrada, la Agenda, cuando establece el diagnóstico, define los problemas como derivados de acciones de desarrollo anormal, pero sin cuestionamiento del sistema que las ha provocado. No hay un modelo que induzca a pensar que se pretende uno alternativo al existente. De hecho, las políticas de acción para remediar la situación se enmarcan en criterios reduccionistas dentro del sistema, mitigación y adaptación frente a lo inevitable.

La reducción perseguida, y que se enumera posteriormente, no revierte la situación —es evidente que el ideario de la Agenda Urbana Española no menciona la reversión, sino la mitigación— y ello no resuelve el problema, lo ralentiza —se mantiene la estrategia simple de la sostenibilidad.

Es significativo, por añadir ciertos ejemplos, que los objetivos generales para el horizonte 2030 sean tales como la «descarbonización», o la «eficiencia energética», la «seguridad y el mercado interior de la energía», la «competitividad» (GOBIERNO DE ESPAÑA, 2019b, p 29). Son todos ellos objetivos elogiados y absolutamente necesarios, pero resulta paradójico que no se planteen en términos de cambio de modelo, sino de alternativa de negocio. Resulta abrumadora la idea de la producción limpia, autónoma y propia, pero no se desvincula definitivamente, para que ello sea una alternativa prometedora, tal

producción del modelo de oligopolio energético de España, como sería coherente en un modelo reduccionista basado en criterios no económicos de producción.

En definitiva, la Agenda Urbana se diluye en el problema, no cuestiona la razón última de la situación. La Agenda debería haber hecho un mayor hincapié en la sensibilización no consumista —al contrario de como se ha hecho—, en la raíz del problema, en desechar o redirigir el desarrollo hacia políticas de no crecimiento por el crecimiento, en la alteración del sistema de utilización de los modos de producción.

Es axiomático, como ejemplo alternativo, en términos energéticos, vitales para esa política de mitigación, que la solución no se vislumbra, y así lo entendemos, simplemente en una alternativa verde, que también, sino en un concepto de consumo y producción diferente y reduccionista de las dependencias exógenas: revertir la deriva crecientista, para equilibrar, implica *deconsumir*.

«La energía más barata es la que se aprende a «ahorrar» es uno de los eslóganes de Schneider Electric, que también adopta como unidad de medida el «Negavatio» entendido como la energía que no se gasta. Por cada unidad de energía que se gasta, se invierten tres en generarla.» (ARENAS, 2011)

6. Reconociendo ciertos indicios de cambio de orientación en la legislación española. La Regeneración Urbana versus los criterios expansivos: desde la incontinencia de la Ley 6/1998, hasta el RDL 7/2015 (Ley 8/2007, Ley 8/2013)

Resulta palmario que la situación actual de anomalías climáticas, de crisis energética y de expansión de los efectos disruptivos o catastróficos medioambientales, todo ello ya anunciado en el último cuarto del siglo XX, obliga a los responsables políticos a tomar medidas para, como se establecía en la Agenda comentada en el apartado anterior, mitigar o reducir tales efectos y sus consecuencias sobre la sociedad.

El territorio, su ordenación, la ocupación de este, no es ajena a dicha transición. Desde las políticas tradicionales de expansión urbana, hasta la concepción del mismo, del territorio, como hemos comentado, como un medio de producción más del sistema económico del que está imbuida la sociedad occidental, la ordenación

clásica del territorio ha deambulado por sendas de ocupación expansiva, cuasi depredadora, que eludían cualquier aspecto derivado de su conservación como recurso limitado, y sobre el que cabía indiscriminadamente, con sus correcciones de sostenibilidad, cualquier actividad económica humana capaz de extraer de él y de sus recursos los beneficios necesarios para justificar tales crecimientos.

Ya son conocidos, por haber sido tratados, los contextos de crecimiento urbano en los que se basaban las primeras leyes urbanísticas españolas con un cierto peso intelectual de progreso: ley del suelo de 1956 y su reforma de 1975:

«... al comenzar una época durante la que, en solo treinta años, habrá que urbanizar más que en toda la historia.» (Preámbulo Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.)

Pero transcurridos más de veinte años desde este momento de eufórica declaración de intenciones, a la vista de los procesos de crecimiento de las ciudades españolas y de una perspectiva de futuro basada en anheladas expansiones turísticas, el desordenado resultado de la depredación del territorio que ello conllevó no se tradujo en un criterio de cambio de tendencia, a pesar de que, insistimos, ya se anunciaban cambios determinantes del clima y del medio que, por precaución y racionalidad, deberían conducir a políticas de preservación más cautelosas.

Es el año 1998 en el que se promulga un documento legislativo, Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones, y del que, de su exposición de motivos, podemos extraer un párrafo claramente definidor del criterio expansivo del crecimiento, argumentado en su variable económica, sin resquicios para la protección de todo aquello que no signifique un especial valor:

«2. ..., la presente Ley pretende facilitar el aumento de la oferta de suelo, haciendo posible que todo el suelo que todavía no ha sido incorporado al proceso urbano, en el que no concurren razones para su preservación, pueda considerarse como susceptible de ser urbanizado... Hay que tener presente, asimismo, que la reforma del mercado del suelo en el sentido de una mayor liberalización que incremente su oferta forma parte de la necesaria reforma estructural de la economía española, ...»

Obviamente, no hay lugar en esta exposición de motivos para augurar criterios de contención o limitativos, y mucho menos de posturas de equilibrio contenido, que derive este de una

tendencia a no utilizar el crecimiento como único valor capaz de desarrollar adecuadamente a la sociedad.

Criterios territoriales de este cariz, conjuntados con políticas económicas neoliberales, avivaron la capacidad de expansión territorial, de ocupación sin un límite basado en valores territoriales o de necesidad social, sino en la capacidad de negocio, propiciando el llamado «boom inmobiliario», 1997-2007, generando disfuncionalidades, pérdida de valores patrimoniales, culturales, de paisaje, etc., claves para un territorio equilibrado. Esta política de crecimiento se sustanció en múltiples territorios inacabados; espacios naturales desdibujados; aglomerados urbanísticos «anticidad» en anomia social; recursos esquilados; etc.

El legislador español, ante tal situación, y a la vista de las recomendaciones relativas al cambio climático y las políticas territoriales para evitar situaciones como las acaecidas, trata de establecer, en la nueva Ley 8/2007 de suelo y su posterior Texto Refundido de 2008, un cierto giro conceptual sobre el tratamiento del territorio y la política tradicional de expansión urbana, tal como deducimos de su exposición de motivos:

«La del urbanismo español contemporáneo es una historia desarrollista, volcada sobre todo en la creación de nueva ciudad. Sin duda, el crecimiento urbano sigue siendo necesario, pero hoy parece asimismo claro que el urbanismo debe responder a los requerimientos de un desarrollo sostenible, minimizando el impacto de aquel crecimiento y apostando por la regeneración de la ciudad existente.

El suelo, además de un recurso económico, es también un recurso natural, escaso y no renovable. Desde esta perspectiva, todo el suelo rural tiene un valor ambiental digno de ser ponderado y la liberalización del suelo no puede fundarse en una clasificación indiscriminada, sino, supuesta una clasificación responsable del suelo urbanizable necesario para atender las necesidades económicas y sociales, ... »

Es evidente que se produce un nuevo concepto en el tratamiento del territorio, un nuevo concepto vinculado a la limitación y la conservación y contención. Es más, se desvincula, en contraposición a la Ley estatal 6/1998, de todas las clases de suelo, por tratarse de una técnica urbanística que no le corresponde, adoptando únicamente dos situaciones de suelo, es verdad que en relación con su valoración, estas en base a su estado real: el rural y el urbanizado, y se obvia, por otra parte, el criterio definido en la exposición de motivos de aquella ley estatal de hacer posible que todo el suelo que todavía no

hubiera sido incorporado al proceso urbano, en el que no concurren razones para su preservación, pueda considerarse como susceptible de ser urbanizado:

« Artículo 2. En virtud del principio de desarrollo sostenible, las políticas...deben propiciar el uso racional de los recursos naturales... procurando en particular:

a) La eficacia de las medidas de conservación y mejora de la naturaleza, la flora y la fauna y de la protección del patrimonio cultural y del paisaje.

b) La protección, adecuada a su carácter, del medio rural y la preservación de los valores del suelo innecesario o inidóneo para atender las necesidades de transformación urbanística. »

No obstante, cabe indicar que, en mi opinión, tal giro conservacionista y protector, además de limitado –recordemos que se vincula al desarrollo sostenible–, no deviene en un cambio de paradigma en relación con la concepción del territorio, del suelo no transformado, como el elemento, como regla general, capaz de establecer condiciones de inalterabilidad por sus propios valores, sino en función de la idoneidad o no de acoger necesidades de transformación urbanística. Evidentemente, esto implica que el sujeto activo de la ordenación sigue siendo el objetivo transformador, pues podría entenderse, en el contexto en el que estamos, que no se trata de la capacidad intrínseca derivada de sus valores lo que prima, sino, si para el éxito de transformación urbanística, resulta un determinado ámbito más idóneo –«in necesidad o in idoneidad»– en competencia con otros.

El territorio, por lo tanto, a pesar de avances en su concepción como contenedor de valores y preservable, sigue siendo considerado, principalmente, un mero soporte de actividades económicas que definirán su transformación, frente a la determinación de su capacidad funcional de acoger tales actividades.

Aun así, sí se determina un giro trascendental en el movimiento expansivo, siendo el año 2015 el momento de la consolidación de la tendencia. Es en ese año en el que se promulga un texto refundido de dos leyes que se complementan, por cuanto se trata de la ley del suelo ya mencionada, su texto refundido, y la que se deriva de una nueva corriente alternativa al crecimiento y a la expansión, fomentando la consolidación de la ciudad y la limitación de tal expansión.

Se trata, en este segundo caso, de la ley denominada de las tres R, Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, mediante la cual, la tendencia a

centrar el desarrollo urbanístico en los territorios ya ocupados, la ciudad, adquiere carta de naturaleza.

No cabe duda de que el fundamento de la ley se basa en aspectos necesarios para la revitalización de las ciudades, para la recomposición de sus servicios y dotaciones y para el fomento de viviendas, como así debe ser al tratarse este de un derecho fundamental establecido constitucionalmente:

«No parece admitir dudas el dato de que el parque edificado español necesita intervenciones de rehabilitación y de regeneración y renovación urbanas que permitan hacer efectivo para todos, el derecho constitucional a una vivienda digna y adecuada, así como la exigencia del deber de sus propietarios de mantener los inmuebles en adecuadas condiciones de conservación. » (Preámbulo II)

Por otra parte, resulta una ley necesaria desde la óptica del mantenimiento de la tendencia a evitar más expansión, preservando el territorio, en la medida de lo posible, con objeto de coadyuvar al modelo de recuperación hacia el equilibrio que propugnamos, tal como se deduce de su preámbulo, en el que se hace una exposición de la situación histórica en la forma de abordar la producción de ciudad:

«La tradición urbanística española, como ya reconoció el legislador estatal en la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, se ha volcado fundamentalmente en la producción de nueva ciudad, descompensando el necesario equilibrio entre dichas actuaciones y aquellas otras que, orientadas hacia los tejidos urbanos existentes, permiten intervenir de manera inteligente en las ciudades... » (Preámbulo I)

En este mismo preámbulo ratifica la situación anómala que se deriva de esa tradición y de los hechos coyunturales que permitieron el crecimiento ilimitado de esa ocupación:

«Tal y como se deduce del Sistema de Información Urbana y el Estudio de Sectores Residenciales en España 2011, ambos elaborados por el Ministerio de Fomento, España posee actualmente, si no se reactiva la demanda, suelo capaz de acoger nuevos crecimientos urbanísticos para los próximos cuarenta y cinco años ».

Por lo tanto, resulta coherente, para integrar en el cuerpo legislativo español, la implementación de este nuevo texto que permita complementar el camino iniciado de la limitación, poniendo el acento en la recuperación y reutilización de lo ya existente, y liberando así del estrés al que se ve sometido el territorio por acciones de

transformación ajenas a la necesidad social de establecer nuevos suelos urbanizados.

No obstante, no podemos dejar de mencionar que, entre los objetivos de la ley, a la vista de la situación de exceso sobre el territorio y la incapacidad del sector inmobiliario de asumir el reto de su recuperación, después de la debacle del 2007, no solo hay un sentido limitador, sino que también hay una encomienda a implementar nuevas estrategias con objeto de recuperar el pulso económico, perdido tras el fin del período de excesivo crecimiento.

A la cantidad de suelo previsto para acoger crecimientos, como ya hemos establecido, el preámbulo significa la cantidad de viviendas vacías, de obra nueva, existentes en esos momentos en España: «A ello se une el dato significativo de vivienda nueva vacía, 723 043 viviendas».

Llegando a la conclusión de que:

«Tanto a corto, como a medio plazo, será muy difícil que los sectores inmobiliarios y de la construcción puedan contribuir al crecimiento de la economía española y a la generación de empleo si continúan basándose, principalmente y con carácter general, en la transformación urbanística de suelos vírgenes y en la construcción de vivienda nueva.» (Preámbulo I)

Cuestión que reitera, a lo largo de la exposición, como uno de los aspectos fundamentales por los que se promulga el texto legislativo, haciendo hincapié, además, en la recuperación del sector turístico, y tratando de justificar en el monocultivo económico la nueva tendencia. De nuevo, construcción y turismo son los sectores que se pretenden innovar para la recuperación económica:

«La rehabilitación y la regeneración y renovación urbanas tienen, además, otro relevante papel que jugar en la recuperación económica, coadyuvando a la reconversión de otros sectores, entre ellos, fundamentalmente el turístico.» (Preámbulo I)

En este sentido, la valoración que podemos hacer de la ley, en nuestro contexto propositivo de contención y limitación del crecimiento, con independencia del progreso que supone el hecho de poner el foco de acción en la recuperación de los ámbitos ya transformados, es de avance limitado, puesto que mantiene el paradigma existente, en el sentido de que la situación que pretende innovar parece meramente coyuntural:

«La regulación que contiene esta norma se enmarca en un contexto de crisis económica, cuya salida depende en gran medida –dado el peso del sector inmobiliario en dicha crisis–, de la recuperación y reactivación –de cara sobre todo al empleo– del sector de la construcción. Dicha salida, en un contexto de improcedencia de políticas de expansión, tales como la generación de nueva ciudad y nuevas viviendas, sólo es posible actuando sobre el patrimonio inmobiliario y la edificación existente.» (Preámbulo III)

De la misma manera que lo hace el sector, del texto parece desprenderse un cierto optimismo de recuperación a futuro de situaciones previas, con esta solución puente, hasta que la economía del país permita una renovación de sectores tradicionales, tales como la construcción y el turismo, resultando una alternativa coyuntural, en un contexto de improcedencia de políticas de expansión.

Tal visión dificulta, por supuesto, una alteración de ese paradigma del crecimiento por el crecimiento, estableciendo una pausa en el proceso, a la espera de su revitalización. Por supuesto, sin abandonar la esperanza de que el proceso iniciado con las leyes del suelo, con elementos propiciatorios de la limitación, aunque constreñida bajo factores de sostenibilidad, entendida esta como ralentización del proceso de transformación, sea el inicio de una senda hacia ese necesario cambio que permita primar los factores territoriales, los del medio, sobre aquellos que actúan sobre el mismo mediante técnicas depredadoras, sin considerar la necesidad de su preservación:

«Para ello, se reconoce la oportunidad que ofrece la transformación del modelo productivo hacia parámetros de sostenibilidad ambiental, social y económica, con la creación de empleos vinculados con el medio ambiente, los llamados empleos verdes, en concreto, aquellos vinculados con las energías renovables y las políticas de rehabilitación y ahorro energético.» (Preámbulo III)

Finalmente, y como no podía ser de otra manera, el legislador estatal ha refundido la ley vigente relativa al suelo, junto con su complementaria de rehabilitación urbana, en un texto promulgado en el 2015, como ya hemos anticipado, Real Decreto Legislativo 7/2015, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, de tal manera que aquellas tendencias a la limitación con la reducción de los tipos de suelo, las llamadas a la sostenibilidad, aunque sea en el marco del desarrollo económico –desarrollo que antepone a cualquier otro aspecto–:

«Artículo 3.2. En virtud del principio de desarrollo sostenible, las políticas a que se refiere el apartado anterior deben propiciar el uso racional de los recursos naturales armonizando los requerimientos de la economía, el empleo, la cohesión social, la igualdad de trato y de oportunidades, la salud y la seguridad de las personas y la protección del medio ambiente, ... »

...las podemos considerar como un avance en los términos de contención de la expansión, complementándolo, porque así era necesario como alternativa, con la regulación de elementos que potencien la propia regeneración urbana, estableciendo ambos conceptos el resultado de una cierta inversión, si bien no definitiva, del modelo tradicional expansivo español, el de la generación de nueva ciudad, al menos, en el momento actual.¹⁰

7. La incorporación de algunas legislaciones autonómicas a la senda de la limitación

Y, efectivamente, el modelo adelantado por la legislación estatal, modelo de contención en la expansión territorial, con una clara deriva hacia la consolidación de la ciudad existente, con la actuación sobre los suelos ya transformados, es seguida por las legislaciones de carácter autonómico, que establecen una alternativa basada en el *desarrollo sostenible* como estrategia de acción fundamental para el cumplimiento de los deberes constitucionales, para proveer de hábitats adecuados al conjunto de la población, para el desarrollo de espacios para su implantación, al mismo tiempo que se trata de evitar disfunciones territoriales y del medioambiente.

Prácticamente, la casi totalidad de legisladores autonómicos tratan de conciliar el desarrollo urbanístico con la consolidación y rehabilitación de sus espacios urbanos, limitando las variables crecentistas y expansionistas a instancias de irreversible necesidad, condicionada por la previa culminación de las tramas urbanas.

Veamos algunos ejemplos, siguiendo y reinterpretando el guion, en este sentido, establecido por Pedro Górgolas y Victoriano Sainz (GÓRGOLAS & SAINZ, 2022, pp. 24-27), de cómo las legislaciones autonómicas se incorporan a la senda de la limitación.

Castilla y León. - establece en su Ley 7/2014 de Medidas sobre Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbana, y sobre Sostenibilidad, Coordinación y Simplificación en Materia de Urbanismo, que el crecimiento urbano tendrá como objetivo «...completar las tramas urbanas existentes,...» y ello frente a la extensión discontinua exterior a los núcleos, de acuerdo con lo establecido en su Exposición de Motivos, «... crecimiento compacto; este criterio es ya protagonista del debate y la práctica del urbanismo, comprobadas sus ventajas sociales frente al desarrollo disperso,...»

Islas Canarias. - con su Ley 4/2017 del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos, preámbulo, apartado IV:

«...la contención en el consumo de suelo rústico, de la reconducción del uso residencial en el suelo rústico hacia los asentamientos, de la compacidad del crecimiento de la ciudad exigiendo la contigüidad del suelo urbanizable con el urbano, así como la práctica prohibición de clasificar nuevo suelo con destino turístico. »

Sin duda, ello implica un claro posicionamiento en contra de expansiones artificiales y por una concentración y densificación de los núcleos, que evite una política de depredación territorial dispersa.

Por otra parte, hay que destacar la limitación del desarrollo a su estricta necesidad, fomentando procesos de decrecimiento, de desclasificación:

«...sobre el suelo urbanizable, su clasificación excepcional se limita a aquellos terrenos que sean imprescindibles para satisfacer necesidades actuales, que no puedan ser atendidas con las bolsas ya clasificadas vacantes, supuesto poco probable. »

«..criterio...coherente con la necesidad de evitar el consumo de más suelo rústico... »

«..desde la ley, se favorece que se revise la justificación de mantenerlos clasificados cuando permanecen sin desarrollar... »

Islas Baleares. - Ley 12/2017 de urbanismo de las Illes Balears, cuando afirma, en su Exposición de Motivos, «...dado que el presente urbanístico de las Illes está en las actuaciones sobre la ciudad consolidada y no tanto en la producción y utilización de nuevos suelos».

¹⁰ La conjugación de las referencias a la contención, a la sostenibilidad, así como el descarte del concepto de todo el suelo como posible de ser urbanizado, junto a políticas de

rehabilitación urbana, a renovación para la densificación y la compactación, abren itinerarios de perspectivas alejadas de técnicas de ocupación territorial ilimitada.

Motivo que concretiza en su artículo 3, cuando refuerza tal posición: «Materializar un desarrollo sostenible...priorizando...la compactación urbana y la rehabilitación, en vez de nuevas transformaciones de suelo, la dispersión de la urbanización y la construcción fuera del tejido urbano...».

Extremadura. - Ley 11/2018, de 21 de ordenación territorial y urbanística sostenible: «...se establecen criterios transversales de impulso a la regeneración, rehabilitación urbana, favoreciendo las actuaciones que pongan en valor nuestro patrimonio edificado y renueven los núcleos con edificaciones vacías frente a procesos de nuevo desarrollo». (Exposición de motivos VI)

Y en su artículo 10, «El crecimiento urbano primará la compleción de las tramas urbanas incompletas y fomentará la regeneración y la rehabilitación urbanas frente a los procesos de generación de nueva urbanización o extensión de los núcleos».

Por último, analicemos ahora el caso valenciano y cómo se integran determinaciones derivadas de una política territorial no expansionista.

Comunidad valenciana. - Ley 5/2014 de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje, actualizada y modificada mediante el Decreto Legislativo 1/2021 del Consell de aprobación del texto refundido, el vigente, en la actualidad, en la Comunidad Valenciana.

Este texto integra los principios de intervención en los espacios ya transformados, evitando políticas de expansión, ya definidas en la ley estatal:

«... el contexto actual del sector inmobiliario obliga a un cambio de perspectiva y a un impulso de las intervenciones en la ciudad construida. » (Preámbulo IV)

«... la ley prioriza las intervenciones en la ciudad existente y construida, apostando por la rehabilitación y la renovación, frente a la expansión urbana sobre suelos no transformados. » (Preámbulo I)

Sin embargo, reconociéndosele un destacable intento de integrar los nuevos criterios basados en la limitación, mantiene un paradigma de carácter convencionalmente sostenible, evitando la transformación del territorio en base a

criterios propios del mismo y primando la evolución económica:

«Artículo 3.- El desarrollo territorial y urbanístico sostenible es lo que garantiza la ordenación equilibrada del territorio, para distribuir de manera armónica las actividades residenciales y productivas de la población, ...»

En conclusión, podemos intuir que el proceso de cambio legislativo en los ámbitos autonómicos, ámbitos en los que radica la competencia de la *Ordenación Territorial*, se sigue el modelo trazado por la legislación estatal, propiciando la densificación, compactación, la renovación –rehabilitación– de los espacios ya transformados, reduciendo la transformación a la imperiosa necesidad social.¹¹

No obstante, es obligado recordar que no puede existir respeto a los objetivos enunciados, –no hay reglas basadas en límites, si la ilimitación es el paradigma–, si el criterio de desarrollo, el *leitmotiv* del progreso es la economía de mercado, la competencia y la ley de la oferta y la demanda, frente a los criterios de verdadera necesidad social y capacidad funcional del territorio.

Resulta obvio que mientras el contexto de desarrollo no se cuestione, el resultado no puede ser el objetivado en los textos. Ello nos hace recordar aquello establecido por Carrión F., que transforma el concepto del tratamiento urbano-territorial en un «urbanismo de las palabras», y será así, porque no es posible obtener lo deseado por el hecho de llamarlo de una determinada forma:

«...El «urbanismo de las palabras», que abusa del concepto ciudad bajo la presentación de una solución a cualquier problema urbano aislado; así, por ejemplo, si hay violencia en una urbe la salida será la *ciudad segura* (venta de alarmas, armas, muros), si la exclusión es la norma aparecerá la *ciudad inclusiva* (impulso del clientelismo); si una zona es altamente vulnerable nacerá la *ciudad resiliente* (para que los pobres sigan excluidos)... » (CARRIÓN, 2016)

¹¹ Establecer como ideario el concepto de inversión en la ciudad, con objetivos revitalizadores de carácter económico o del elogiado concepto de recuperación del sentido de ciudad mediterránea, compacta y densificada, es un avance

hacia posturas de preservación territorial, que celebramos, aunque resulten insuficientes y puedan suponer un mero puente a la espera de la resurrección inmobiliaria.

8. Conclusión: el territorio como sujeto activo de su propia ordenación, una propuesta de paradigma alternativo en el modo de entender el concepto de Ordenación Territorial. La reformulación de conceptos en la técnica de ordenación del territorio: la capacidad funcional y la necesidad social

A la vista de lo establecido en apartados anteriores, no nos cabe más que mantener la conclusión de la disfuncionalidad a la que nos conduce el concepto actual y la técnica clásica de la *Ordenación Territorial*, por cuanto no se integra en ella la capacidad del propio territorio como agente activo en dicha técnica.

Procedemos a transformar el territorio bajo premisas derivadas de factores externos a él. Acudimos a estrategias de recuperación de aquello que nos sirvió de elemento de decisión para proceder a la transformación del medio. Se producen alteraciones irreversibles del elemento físico que sustenta la actividad económica, en base a esa misma actividad económica, con mayor o menor depredación de los recursos finitos que utilizamos ilimitadamente para el desarrollo de estas actividades. Tratamos de reproducirlo mediante acciones de sostenibilidad, que resultan el inicio de un proceso encadenado de acciones y reacciones, que, difícilmente, permitirán la recuperación del orden previo, quizás, tan solo una parte de él.

En definitiva, superamos el límite en innumerables ocasiones y ejercemos acciones de redención de dicha superación, argumentando el mal menor, que el equilibrio total no es posible, pues es inherente a la transformación, pero, además, no es sostenible desde un punto de vista económico, de la actividad que nos genera la transformación, justificando así la necesidad, y esta como avance social, –siendo esta concepción la que realmente preocupa en el proceso.

No se incorpora en nuestro ideario que la finitud tiene límite, lógicamente, al superar su capacidad de reproducción natural –actuamos en la expansión antrópica con un criterio de ilimitación, sí, ya recientemente cuestionado, pero no evitado como regla–, y ello no puede conducir a otro lugar más que a situaciones que, incluso desde el punto de la economía que permite tales acciones, se convierta en una disrupción del sistema actual y de nuestro modo de vida, de nuestra sociedad tal como la conocemos.

En este sentido, ¿qué debería suceder con la concepción del modelo de desarrollo territorial, atendiendo a que el espacio y, consecuentemente su derivada, el territorio es un elemento finito fundamental para la supervivencia del sistema, contenedor de recursos vitales finitos utilizados sin contención, sin criterio de limitación, y tesoro de determinados valores que lo significan como elemento patrimonial común?

Pues bien, bajo la óptica derivada de la finitud que el territorio, en su concepción holística, y sus recursos suponen, la *Ordenación del Territorio* debería ser reconceptualizada y las técnicas, reconsideradas, para que este territorio no sea un simple objeto pasivo sobre el que se planifica la actividad económica. La *Ordenación del Territorio* no es más, en términos de práctica habitual, que la confección del puzle, la planificación, de las actividades económicas que la sociedad pretende implantar sobre el medio físico que las sustenta. La concepción del diseño territorial sobre el ámbito regional –*Regional design*–, como elemento que permite «... dar forma a la forma física, al espacio, de las regiones y establece una perspectiva regional para determinar asentamientos y sus relaciones...» (NEUMAN, 2000) avala la concepción de la consideración del territorio como un sujeto necesariamente activo para la superación del establecimiento de esos asentamientos de actividades de forma no determinada por ese diseño, que, en mi opinión, no obvia la necesidad del establecimiento previo de la determinación espacial de los valores de estabilidad y de las capacidades, como instrumentos de diseño, pues, como el propio Neuman establece, además de los objetivos de lograr eficientes infraestructuras, encontramos, también, el de protección de las tierras rurales y los entornos naturales sensibles.

Entenderemos, en este contexto conceptual, la *Ordenación del Territorio* como el conjunto de acciones de análisis para determinar los valores del mismo, en todos sus grados –la *Ordenación Espacial de Valores Territoriales*–, a partir de los que, en su debida gradación, se establezcan las posibilidades de transformación –la *Ordenación Territorial de Capacidades Funcionales de Acogida*–, ambos elementos deberían ser, ahora sí, el puzle de conjunción de elementos ordenados –la *Ordenación Territorial*–, en base al cual, y previa su activación, como veremos posteriormente, se establezca la implantación de actividades transformadora –el diseño, en cada momento, en base regional o subregional, del asentamiento de actividades–, que precisan ser desarrolladas sobre él.

Es evidente que en el contexto económico occidental, *sistema de mercado* –recordemos, máximo beneficio, mínima regulación–, y bajo la óptica del derecho vigente, que sacraliza el *derecho de propiedad*, aunque matizadamente subyugado al bien común, resulta inconcebible que el territorio pueda ser tratado, voluntariamente y de forma generalizada, como un recurso preservable frente a su depredación, puesto que, como ya hemos anticipado, es considerado un medio de producción más, medio con el que obtener un conjunto de beneficios derivados de su propio aprovechamiento y explotación, resultando anatematizada cualquier regulación sobre el mismo ajena a la práctica de un cierto y condicionado control público.

En contraposición, reinventando el concepto, el territorio debería ser el sujeto activo para su propia ordenación. Es más, podríamos considerar que el territorio en sí mismo es un elemento ya ordenado, pues el orden previo, incluso transformado evolutivamente, constituye la base de cualquier otro orden, y debería entenderse su diseño como una actividad de desorden respetuoso, una acción de artificialización necesaria del medio en beneficio, prioritariamente, de la sociedad.

Consecuentemente, el mantenimiento del orden previo debería ser siempre la primera opción, la alternativa 0, a la que tender, aun en el desequilibrio forzoso de la transformación, supeditando cualquier otro diseño transformador a la tendencia al mantenimiento del equilibrio del recurso a utilizar. La transformación territorial debería traer causa en la capacidad para poderse llevar a cabo, sin alteración irreversible del orden de las cosas, por un lado, y de su evidente necesidad social, por otro. No cabe destruir un patrimonio necesario para mantener un equilibrio imprescindible en el orden de las cosas, ni siquiera mediante la aplicación de medidas correctoras de sospechosa sostenibilidad como sustitutiva de mantenimiento en equilibrio –siempre hay un argumento que justifica acciones «sostenibles» de corrección de la alteración, lo cual, en sí mismo, ya es una contradicción– pues en la generalidad de los casos, ello es una reducción en el avance –una lentificación– hacia la disrupción del medio, además de un desencadenante, muchas veces innecesario, del principio de acción-reacción con el que responderá este, mediante argumentos no basados en la cierta necesidad social de llevarlo a cabo, sin que la respuesta del beneficio particularizado sea un

principio, sacralizado por el sistema, que pueda entrar en el debate.

Desde un punto de vista Lefreviano –siguen siendo válidas sus resonancias marxistas–, cualquier intervención sobre el medio debe primar su valor de uso, su valor intrínseco, sobre el valor de cambio, que colonizó al anterior (MÁRQUEZ, 2013, p. 189), este derivado de su inclusión en la ecuación del coste-beneficio. Y cualquier intervención sobre el medio debería haber sido empoderada por la necesidad social, aunque de ello no se derive un beneficio económico.

Entendemos que la necesidad social es la que asume el concepto de poder, este, obviamente, de la sociedad, que establecen Folch y Bru, mencionando a Raffestin (RAFFESTIN, 1993, pp. 269), que «otorga al espacio la condición de escenario y considera el territorio como resultado del poder sobre este escenario» (FOLCH, 1999, p.50),

En este sentido, establezcamos premisas conceptuales, pues solo en base a determinadas posibilidades funcionales integradas en el medio territorial y a estrategias de activación de la transformación no derivadas de la simple oportunidad de negocio, se pueden llevar a cabo verdaderas políticas de limitación de la expansión depredadora territorial para poder ser efectivos en la colaboración para el mantenimiento del medio territorial y su uso equilibrado.

Dos son los elementos que deben reconfigurarse para poder llevar a cabo una acción de equilibrio permanente en el sistema, para que, a partir de ellos, se establezca la ordenación y la gestión de este:

- **La capacidad funcional de acogida**

Por un lado, el análisis de la capacidad funcional del territorio. El estudio de cuáles son las fortalezas y las debilidades del medio, su vulnerabilidad, los grados de capacidad para poder asumir iniciativas de transformación y qué actividades generales –desde las primarias hasta las terciarias o las complementarias– son capaces de ser acogidas, debe ser el primer paso para establecer una política de evolución equilibrada o, si se acepta el término, de decrecimiento en la explotación y consumo no ajustado a las posibilidades, puesto que, para alcanzar de nuevo un relativo equilibrio, no solo resulta necesaria la deceleración, sino un cierto proceso de involución.¹²

¹² No puede haber propuesta de equilibrio, cuando este ha sido eliminado. La búsqueda de equilibrio implica una

reversión de los elementos desequilibrantes, una regresión de lo afuncionalmente transformado.

No podemos establecer como premisa que cualquier territorio sirve para cualquier acción simplemente estableciendo un sistema de incompatibilidades basadas, no en las características intrínsecas del mismo, sino en la interacción entre las diferentes actividades previstas y un conjunto de medidas de sostenibilidad real¹³ que minimicen los impactos territoriales, que relativicen lo disruptivo.

Y no cabe un análisis posterior a la iniciativa mediante la evaluación ambiental, pues todo es justificable mediante una buena medida correctora basada en la sostenibilidad, lo que conlleva, de paso, la redención de la acción depredadora. Ya hemos comentado que el concepto de *sostenibilidad* «corrige» disfunciones –y permite, en determinados casos, una cierta redención–, pero altera el equilibrio previo y desencadena procesos, digamos, también alterantes derivados de su propio proceso de corrección. Minimizar impactos, suavizar las acciones de depredación –sin que ello sirva para despreciarlas, naturalmente– no permite la permanencia del equilibrio necesario, pues el impacto, por minimizado que esté, supone un efecto negativo acumulativo, que finalizará, antes o más tarde, en el desequilibrio, en el agotamiento del recurso.

El territorio, de entrada, debe ser ordenado mediante sus capacidades funcionales. Son estas, y no otras variables, las que deben establecer un orden de actuación, un futuro de posibilidades e incompatibilidades. La *Ordenación Territorial* no debe ser la planificación de las actividades económicas a implantar, ni la clasificación del suelo en función de los futuros intereses. La *Ordenación Territorial* debe ser el mapa espacial de valores territoriales y, en base a ellos, el de capacidades funcionales del mismo, que establecerán posibilidades, pero no destinos definitivos. Es una aporía enunciar como suelo urbanizable, por ejemplo, en la parcial visión de espacio municipal, un ámbito sin capacidad de transformación estable, por el hecho de que resulte ser un ámbito con condiciones favorecedoras de un mayor beneficio económico, primando su «valor de cambio» sobre su «valor de uso», aun adoptando medidas que garanticen el «desarrollo sostenible», el mantenimiento parcial de ciertos elementos de su «valor de uso», para poder enmendar lo alterado. La transformación, en sí misma, no debería ser el objetivo, sino el resultado de una necesidad y actuada con el estricto respeto de la estabilidad, entendida en función de su capacidad, del medio territorial.

Ello implica, lógicamente, establecer capacidades, no atribuir aprovechamientos, que generan virtuales «derechos» en el imaginario colectivo. De esta manera, no se procede a desprobeer de contenido urbanístico al derecho de propiedad. La capacidad no es un derecho, es una variable intrínseca, un «valor de uso», que ofrece el territorio. Evidentemente, ello implicaría, entre otras cosas, la desaparición de las actuales clases de suelo, pues el suelo urbanizable, o suelo capaz de ser urbanizado, por diversas razones de concepto del modelo territorial, de reconocimiento social de un valor impropio por perspectivas irreales, etc., debería ser sustituido por otras categorías sobre un suelo rural al que se le reconozcan capacidades funcionales, pero sin dejar de ser un suelo sin aprovechamiento económico reconocido, un suelo rústico sujeto a limitación, esta derivada de su capacidad.

El derecho del propietario de un suelo, el de disponer de ese suelo y el de disponer de los aprovechamientos establecidos para ese suelo, se mantienen, como no puede ser de otra manera en el sistema propuesto. Lo que se establece es la negación de la existencia de ese aprovechamiento, que se sustituye con la declaración de la previa capacidad funcional para acoger determinados aprovechamientos, desde los naturales, hasta cualquier tipo de aprovechamiento artificial. Pues, de acuerdo con el código civil, en su artículo 348: «La propiedad es el derecho de gozar y disponer de una cosa, sin más limitaciones que las establecidas en las leyes».

Y mientras las leyes, el planeamiento, la ordenación del territorio, no establezca qué aprovechamientos son susceptibles de ser dispuestos por sus propietarios, evidentemente, en base a la necesidad social, no hay derecho a su ejercicio. La *Ordenación del Territorio* debería ordenar valores y capacidades, no posibles aprovechamientos vinculados a simples procesos de gestión urbanística. Se trataría, sin duda, de un modelo de concebir el territorio inserto en un paradigma de no crecimiento a costa del desequilibrio, sino de transformación por necesidad, de la limitación y contracción para la adaptación a las capacidades, estas finitas, del propio territorio.

• **La necesidad social**

¿Y cómo se debe establecer la posibilidad de activar la capacidad funcional de un suelo para incorporar un aprovechamiento? Simplemente, y de acuerdo con la Constitución española (CE),

¹³ Que permita la renovación del recurso.

mediante la real necesidad social, que sí empoderaría a la sociedad para determinar qué usos serían desplegados en un determinado territorio, de acuerdo, previamente, con su capacidad funcional.

¿Qué sentido tiene desarrollar un suelo, un patrimonio de todos, imprescindible para el equilibrio, es decir, para la supervivencia, si esta transformación no resulta necesaria para la sociedad, para el bien común? El sentido posible solo es inscribible en un sistema de desarrollo crecentista, bajo la organización del mercado, de sacralización de los beneficios particulares¹⁴, estableciéndose estos sobre los universales, sobre la necesidad social activadora de la capacidad para una actividad determinada.

Obviamente, deberá existir una gradación en el establecimiento de tal necesidad, definida en su relación con la capacidad, de tal manera que sea preeminente el desarrollo de usos vinculados al beneficio y bien social, sobre aquellos que resulten exclusivamente beneficio de sus promotores, aunque, también puedan argumentarse desarrollos productivos indirectos para la sociedad.

La sociedad debe encontrar en esta estrategia los medios necesarios para empoderarse del proceso. La decisión para incorporar determinados usos y aprovechamientos a un ámbito, posibilitados estos por la propia capacidad de dicho ámbito para acogerlos, debe derivar de un proceso de análisis de la realidad social y de la necesidad perentoria de la activación de la capacidad de acogida para resolver problemas reales y sociales.

En definitiva, una propuesta vinculada a la posibilidad de recuperar un estado de equilibrio del territorio, actualmente depredado, del medio alterado, depredación y alteración que conllevan episodios generalizados de carácter disruptivo con la vida y, en excesivas ocasiones, catastróficos, tanto para el bienestar como para la propia economía, implica la concurrencia de los dos vectores mencionados –ORDENACIÓN DE CAPACIDADES FUNCIONALES Y NECESIDAD SOCIAL ACTIVANTE– que garanticen el sostenimiento del sistema, la sustentabilidad –en el sentido de conservación en el estado de equilibrio previo, que no en el de sostenibilidad como mantenimiento de ciertas cualidades–, entendida como una referencia de la «estabilidad continuada» de aquellos elementos que se deriven

como «invariantes territoriales», frente a la sostenibilidad, considerada como la panacea para la corrección de los efectos generados por el proceso de alteración del medio y que adjetiva, irresponsablemente, un concepto de desarrollo que supone un círculo vicioso de carácter economicista y de crecimiento ilimitado.

En este sentido, no son banales las palabras de Gustavo Duch, en su libro *Cuentos del progreso*, cuando hace referencia a esta situación de sostenibilidad, de energías verdes, sin alteración del objetivo, del sistema, y que cada vez se muestran más evidentes en los últimos procesos de implantación a costa del territorio:

«Sentados en unas balas de paja, mientras comíamos a base de pan, queso y vino, el pastor señaló el infinito arrollado de aerogeneradores y sentenció: El último árbol del planeta lo talará un proyecto de energía sostenible.» (DUCH, 2021. p. 35)

Porque, en ese sentido, se pregunta, también, y ello como colofón a una reflexión que reclama un cambio de actitud, una tendencia a la contención, a la limitación, al decrecimiento: «¿Si una empresa armamentística funciona con energía verde, las muertes serán sostenibles?» (DUCH, 2021. p. 135)

El concepto de desarrollo social, de evolución, en nuestro caso, del medio territorial y de sus recursos, debe ampararse en la reflexión para un cambio de paradigma, que evalúe, sin ninguna duda, si se ha de prever un futuro no distópico, el orden de valores previo del medio territorial, la limitación en relación con la disponibilidad de los recursos, la contención, al concepto ilimitado del crecimiento en función de «valores de cambio», frente a «valores de uso»: el decrecimiento reequilibrador como estrategia para un nuevo modelo de ordenar el territorio en términos de limitación y respeto por los valores propios, para alcanzar la «estabilidad continuada» de sus invariantes territoriales y el diseño del territorio en función de esas mismas invariantes.

Abundando en esta reflexión de reversión reequilibradora, en un cierto paralelismo, cabe hacer una referencia a los comentarios de Sebastián Jornet (JORNET, 2023) sobre implementar mecanismos de reversión de los excesos urbanísticos, a los que ya nos hemos referido anteriormente, y que permanecen como disfunciones territoriales, provocando una situación de insostenibilidad ambiental y, frecuentemente,

¹⁴ Estos no se niegan, por supuesto, estamos en un sistema de mercado. Estos ya se integrarían en el proceso una vez

se haya llevado a cabo la fase de inversión empresarial, que se defina para el desarrollo de ese suelo.

económica, reclamando la alternativa de una nueva ordenación matricial que permita el desarrollo territorial y urbano en base a una ordenación adaptada a las necesidades, a la planificación proyectual sobre una malla ambiental supramunicipal definida previamente. En este sentido, recordemos que el suelo es sólo un recurso territorial, pero no es el territorio, como establece Marcos Vaquer (VAQUER-CABALLERÍA, 2023), y la ordenación de este último debe superar a la de aquel, bajo una óptica eficiente, conceptuando la Ordenación Territorial como una estrategia supramunicipal, con tratamiento integral, este interdisciplinar y amplio, que aborde los problemas territoriales, no como una aglomeración de usos, sino como un modelo equilibrado y eficiente, modulando y orientando sus capacidades y sus idoneidades y superando ciertas interesadas oportunidades de carácter parcial y temporal (JORNET, 2023).

9. Bibliografía

- ARENAS, M. (2011): De los megavatios a los negavatios; *Silicon Technology Powering Business*. <https://www.silicon.es/ecostruxure-de-los-megavatios-a-los-negavatios-10725>
- BENGOETXEA, J.A. (2000): *Principios jurídicos para la ordenación del territorio*, Donostia. España. Azkoaga.
- CARRIÓN, F. (2016): La Agenda Oculta de Quito, *Planeta futuro. Seres Urbanos*. https://elpais.com/elpais/2016/11/10/seresurbanos/1478767051_442355.html
- DUCH, G. (2021): *Cuentos del Progreso. Conversaciones con el pastor*, La Floresta. España. Pol·len Edicions.
- GARRET, C. (2022): Earth Overshoot Day 2022: what is earth overshoot day? *Climate Consulting by Selectra*, <https://climate.selectra.com/en/environment/earth-overshoot-day>
- GISBERT, P. (2007): El decrecimiento, camino hacia la sostenibilidad; *Ecologista*, nº55. <https://www.ecologistasenaccion.org/13381/el-decrecimiento-camino-hacia-la-sostenibilidad/>
- GOBIERNO DE ESPAÑA (2019A): *Agenda Urbana Española*. Presentación; <https://www.aue.gob.es/que-es-la-aue#inicio>
- ____ (2019B): *Agenda Urbana Española*, 2019; <https://apps.fomento.gob.es/CVP/handlers/pdfhandler.ashx?idpub=BAW061>
- ____ & MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE, Y MEDIO RURAL Y MARINO (2008). *Análisis de la huella ecológica en España*. Madrid: Centro de Publicaciones, Secretaría General Técnica, Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino. <https://bit.ly/2rTnlb9>
- FABO, M. (1983): ¿Ordenación del territorio en el País Vasco?; *Lurralde*, nº6 <http://www.ingebera.org/lurralde/lurranet/lur06/06fabo/06fabo.htm>
- FOLCH, R. & BRU, J. (2017): *Ambiente, territorio y paisaje*, Madrid/Barcelona, España, Editorial Barcelino.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. & PAREJO, L. (1981): *Lecciones de Derecho Urbanístico*, Madrid, España, Civitas.
- GARCÍA, E. (1999): *El trampolín fáustico: ciencia, mito y poder en el desarrollo sostenible*. Valencia. España. Tilde.
- GÓRGOLAS MARTÍN, P. (2019): La burbuja inmobiliaria de la “década prodigiosa” en España (1997-2007): políticas neoliberales, consecuencias territoriales e inmunodeficiencia social. Reflexiones para evitar su reproducción, *EURE (Santiago)*. 136. https://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0250-71612019000300163&script=sci_arttext
- ____ & SAINZ GUTIERREZ, V. (2022): *El Plan General de Ordenación Urbanística. La instrumentación técnica de un proyecto de ciudad*. Cádiz. España. Aula Universitaria de Arquitectura.
- HILDEBRAND, A. (2002): *Política de Ordenación del Territorio en Europa*. Sevilla. España. Colección KORA.
- JORNET, S. (2023): La necesidad de repensar el planeamiento urbanístico y territorial. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 55(217), 741–756. <https://doi.org/10.37230/CyTET.2023.217.11>
- LATOUCHE, S. & HARPAGÈS, D. (2011): *La hora del decrecimiento*. Barcelona. España. Octaedro.
- LÓPEZ DE URALDE, J. & DEL HOYO, B., (2020): *Blog Ecologismo de emergencia*. <https://blogs.publico.es/ecologismo-de-emergencia/>
- MÁRQUEZ, U. B. (2013): Valor de uso y espacio urbano: la ciudad como eje central de la conformación política, cultural y simbólica de las sociedades. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. 222. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0185-19182014000300008&script=sci_arttext
- MÉNDEZ, R. (2017): De la hipoteca al desahucio: ejecuciones hipotecarias y vulnerabilidad territorial en España. *Revista de geografía Norte Grande*, 67, 9-31. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-34022017000200002>
- NEUMAN, M. (2000): Regional design: Recovering a great landscape architecture and urban planning tradition. *Landscape and urban planning*. 47. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0169204699000791>
- OLIVER, R. (27 de mayo de 2020): Día de la sobrecapacidad de la tierra: ¿Cuántos planetas necesitas para vivir un año?; *Naturaliza*. <https://www.naturalizaeducacion.org/2020/05/27/dia-sobrecapacidad-tierra/>
- PARADA, R. (2013): *Derecho Administrativo III: Bienes públicos. Derecho urbanístico*. Madrid. España. Open Ediciones Universitas, S.L.
- PAREJO, T. (2003): *La estrategia territorial europea. La percepción comunitaria del uso del territorio*. [Tesis de doctoral Universidad Carlos III de Madrid]. <https://e-archivo.uc3m.es/handle/10016/562>
- PÉREZ, A. (1998): *La ordenación del territorio una encrucijada de competencias planificadoras*; *Revista de Administración Pública*.147. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=17418>
- RAFFESTIN, C. (1993): *Por uma geografia do poder*, Ática, Sao Paulo, pp.269

- REAL ACADEMIA DE LA LENGUA. Sostenible. *Diccionario de la Lengua Española*. <https://dle.rae.es/sostenible?m=form>
- _____. Desarrollo. *Diccionario de la Lengua Española*. <https://dle.rae.es/desarrollo?m=form>
- _____. Economía de mercado. *Diccionario de la Lengua Española*. <https://dle.rae.es/econom%C3%ADa?m=form#1Y1psRj>
- SÁENZ DE BURUAGA, G. (1980): Ordenación territorial en la crisis actual. *Ciudad y Territorio*, nº1. <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/81519>
- SANABRIA PÉREZ, S. (2014): La Ordenación del Territorio: Origen y Significado; *Terra Nueva Etapa*, nº47. <https://www.redalyc.org/pdf/721/72132516003.pdf>
- SERRANO, A. (2001): Hacia un desarrollo territorial más sostenible. Una nueva forma de planificación. En FUNDICOT. *III Congreso Internacional de Ordenación del Territorio*. Área 1. (86-115). Gijón España. https://www.fundicot.org/files/ugd/1c299f_ea046b0aa25b0efb6792e-41bf4130495.pdf
- VAQUER-CABALLERÍA, M. (2023): Planes territoriales y planes urbanísticos: otra extraña pareja. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 55(217), 667–678. <https://doi.org/10.37230/CyTET.2023.217.6>
- ZOIDO, F. (1998): Geografía y ordenación del territorio. 1998; *Scripta Vetera. Edición Electrónica de Trabajos Publicados sobre Geografía y Ciencias Sociales*. <http://www.ub.edu/geocrit/sv-77.htm>
- Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas. *Boletín Oficial del Estado*, nºúm. 153, de 27 de junio de 2013 <https://www.boe.es/eli/es/l/2013/06/26/8>
- Ley 7/2014, de 12 de septiembre, de Medidas sobre Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbana, y sobre Sostenibilidad, Coordinación y Simplificación en Materia de Urbanismo. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 239, de 2 de octubre de 2014 <https://www.boe.es/eli/es-cl/l/2014/09/12/7>
- Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 216, de 8 de septiembre de 2017 <https://www.boe.es/eli/es-cn/l/2017/07/13/4>
- Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de urbanismo de las Illes Balears. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 20, de 23 de enero de 2018 <https://www.boe.es/eli/es-ib/l/2017/12/29/12>
- Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 35, de 9 de febrero de 2019 <https://www.boe.es/eli/es-ex/l/2018/12/21/11>
- Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 144, de 16 de junio de 1976 <https://www.boe.es/eli/es/rd/1976/04/09/1346>
- Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 261, de 31 de octubre de 2015 <https://www.boe.es/eli/es/rdlg/2015/10/30/7>
- Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, del Consell de aprobación del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje. *Diario Oficial de la Comunidad Valenciana*, núm. 9129, de 16 de julio de 2021 <https://boe.es/buscar/doc.php?id=DOGV-r-2021-90283>

9. Referencias normativas y jurídicas

- Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 107, de 5 de mayo de 1975 <https://boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1975-9250>
- Ley 6/1994, de 15 de noviembre, reguladora de la actividad urbanística. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 8, de 10 de enero de 1995 <https://www.boe.es/eli/es-vc/l/1994/11/15/6>
- Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 89, de 14 de abril de 1998 <https://www.boe.es/eli/es/l/1998/04/13/6>

10. Listado de Acrónimos/Siglas

AUE:	Agenda Urbana Española
LRAU:	Ley Reguladora de la Actividad Urbanística
RAE:	Real Academia de la Lengua Española
MITMA:	Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana