

Las políticas urbanas y territoriales

CARLOS NÁRDIZ ORTIZ

Dr. Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos
Decano del Colegio de Ingenieros de C. C. y P. de Galicia

Resumen: *El artículo intenta acercarse a los objetivos amplios con los que se plantea hoy la ordenación del territorio, que va desde la escala europea, con el marco de las Directrices de Estrategia Territorial Europea (ETE), hasta las políticas urbanas de inversión en la ciudades para la mejora en la calidad urbana y social de la misma. En cuanto que la ordenación del territorio necesita precisar sus objetivos en ámbitos concretos, las estrategias a medio y largo plazo para el territorio deben concretarse también en los documentos de planeamiento urbano y de ordenación del territorio que superen a escala municipal, especialmente en las áreas metropolitanas y regiones urbanas, las que se adaptan a las distintas políticas urbanas y territoriales, incluidos los planes sectoriales que hacen referencia a la promoción del suelo o a las planificaciones de infraestructuras y equipamientos.*

Palabras clave: *Ordenación del Territorio, Urbanismo, Proyectos estratégicos, Directrices de Ordenación del Territorio, Planeamiento Urbano.*

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

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

Índice: *1. Introducción. 2. El ámbito europeo. 3. El ámbito urbano. 4. Las directrices de la estrategia territorial europea (ETE). 5. Los objetivos de los documentos de ordenación del territorio. 6. Los objetivos de las políticas urbanas.*



1 Introducción

El marco instrumental de la ordenación del territorio y el urbanismo, incluye un abanico amplio de instrumentos que van desde las políticas de inversiones públicas en infraestructuras, medio ambiente, suelo, vivienda, equipamientos, que llevan a cabo la Comunidad Europea, los Estados, las Comunidades Autónomas, los Ayuntamientos, hasta la propia redacción de los documentos de planificación sectorial (carreteras, ferrocarriles, puertos, aguas, infraestructuras sanitarias, residuos sólidos, montes, viviendas, etc) o la redacción de documentos de planeamiento urbano y territorial o de proyecto, orientados hacia la integración de los documentos de planificación sectorial, aunque sin comprometer, como hacen aquellos, las inversiones.

Las políticas de inversión pública, nos relacionan con *los objetivos territoriales, económicos y sociales de la ordenación del territorio*. Estos objetivos, están también en la planificación sectorial, por la aproximación que cada una de las formas de planificación, incluida la de infraestructuras, permiten realizar a los objetivos y a los efectos territoriales derivados de determinadas alternativas de planificación. Finalmente, la crisis en la que se han visto inmersos los documentos de planeamiento urbano y ordenación del territorio (en contradicción con su reclamo por parte de la administración), y la apuesta por documentos de menor escala ligados al proyecto urbano o a los proyectos de edificación, tiene que ver con el profundo debate metodológico sobre el papel que puede jugar el planeamiento y el proyecto como instrumentos al servicio de determinadas políticas territoriales o urbanas.

La ordenación del territorio, necesita precisar sus objetivos en un ámbito concreto. Los objetivos políticos que abarcan territorios amplios, se concretan en estrategias a largo plazo. Los objetivos sectoriales, que apoyan estas políticas, tienen un horizonte en el medio plazo (como límite que no suelen rebasar una década, en la que se suelen comprometer las inversiones para llevarlos a cabo). Los objetivos relacionados con la política urbana reflejados en documentos de planeamiento o de proyecto, pueden tener un plazo incluso menor.

2 El ámbito europeo

Los objetivos de la *Carta Europea de Ordenación del Territorio de 1983*, eran el desarrollo económico equilibrado de las regiones, la mejora de la calidad de vida, la gestión responsable de los recursos naturales, la protección del medio natural, y la utilización racional y equilibrada del territorio. Los objetivos de la *Estrategia Territorial Europea de 1999*, apoyan el objetivo último de un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE, en tres directrices fundamentales de desarrollo territorial: el desarrollo de un sistema urbano policéntrico más equilibrado, el fomento de estrategias integradas de transporte y comunicación, y el desarrollo y protección de la naturaleza y del patrimonio cultural mediante una gestión inteligente, considerando que estas directrices pueden ser incorporadas, desde sus etapas iniciales, por las distintas políticas sectoriales con incidencia en el territorio.

Se trata, por tanto, de estrategias territoriales a largo plazo, en las que el objetivo del desarrollo equilibrado de las regiones del *Tratado de Maastricht de 1992*, y los principios de desarrollo sostenible de la Conferencia de Río del mismo año, han servido para precisar mejor los objetivos de la Carta Europea de 1983. Estas precisiones se llevan hasta la identificación de distintas opciones políticas para el cumplimiento de las directrices de la ETE de 1999. El objetivo del desarrollo de un sistema urbano policéntrico más equilibrado, con el fin de que

no siga concentrándose excesivamente la riqueza y la población en el núcleo central de la UE, que hasta entonces se había concentrado en la mejora de la conexión entre la periferia y el núcleo central por medio de los proyectos de infraestructuras de transporte, se considera que debe apoyarse también en la creación de nuevas regiones metropolitanas de fácil acceso internacional, bien conectadas con las regiones rurales y las ciudades de distinto tamaño de sus áreas de influencia, promocionando estrategias integradas de desarrollo territorial para los grupos (cluster) de ciudades y redes urbanas por medio de una cooperación más estrecha de la política estructural y la política de redes transeuropeas.

Las opciones políticas para conseguir ciudades y regiones urbanas dinámicas, atractivas y competitivas, que contribuyan a la disminución de la tasa de desempleo, precisan de los cinco aspectos que se consideran decisivos para el desarrollo sostenible de las ciudades (el control de la expansión urbana, la mezcla de funciones y grupos sociales, la gestión de los recursos del ecosistema urbano, la mejora de la accesibilidad, y la protección y el desarrollo del patrimonio natural y cultural), y de otras apuestas estratégicas relacionadas con el desarrollo endógeno, el refuerzo de las ciudades pequeñas y medias en el medio rural, la diversificación de la utilización agrícola de los suelos, la utilización del potencial de las energías renovables, la explotación de un turismo respetuoso con el medio ambiente, la promoción de la cooperación entre ciudad y campo con el fin de reforzar las regiones funcionales. Se trata, por tanto, de objetivos, en relación al sistema urbano, que se han trasladado después la escala europea a la escala nacional y regional.

3 El ámbito urbano

Las políticas orientadas a influir en el crecimiento urbano de las ciudades, formando parte de lo que Labasse (1972) llamaba la "geografía voluntaria" para corregir los efectos de la geografía de "laissez-faire", apoyadas hasta los años 60 en la industrialización, intentando difundir el crecimiento urbano hacia las regiones urbanas, como en el caso de las regiones de París y Londres, o en los polos de desarrollo o de crecimiento franceses italianos o españoles, entraron en crisis en los 70, por sus consecuencias urbanísticas, sociales y ambientales, por la transformación que se produjo en esas áreas de las tendencias en la urbanización y el crecimiento urbano, con el crecimiento de las periferias respecto a la ciudad central y la reducción de las corrientes migratorias, en las que las ciudades sin apenas crecimiento de la población han ido ocupando cada vez mayores extensiones de las periferias metropolitanas, y en donde las políticas urbanas tuvieron que orientarse también hacia la revitalización de los centros y las periferias de las ciudades industrializadas, para evitar la pérdida de la población, y los problemas sociales de empleo y del deterioro urbano, que no estaban presentes en las políticas de los años 40, 50 y 60 de crecimiento urbano.

Una síntesis de los problemas urbanos surgidos a partir de los años 70 y 80 en las ciudades, y de las nuevas políticas (que hoy forman parte de los objetivos de la práctica común del urbanismo y la ordenación del territorio en relación a las ciudades), puede verse en el *Vol. 1. Políticas y Financiación* del informe elaborado por la OCDE (Organización y Desarrollo Económico) en 1983 (MOPU, 1984) sobre *Las ciudades en transformación*. Las políticas orientadas a incidir sobre el crecimiento urbano (favoreciéndolo o frenándolo), a escala nacional, regional o local se apoyan en un conjunto amplio de instrumentos o acciones territoriales que van desde aquellos orientados a actuar sobre el mercado del suelo y la vivienda (dentro del marco tradicional del planeamiento y la gestión urbanística), a aquellos dirigidos a influir



a la localización de las actividades económicas, (con programas de subvención e incentivos hacia el sector privado), o a aquellos relacionados con la construcción de infraestructuras viarias y sanitarias, transporte público, equipamientos, zonas verdes, mejora del medio ambiente urbano, al servicio del crecimiento urbano, a todas las escalas.

Junto a estos instrumentos, que han formado parte de las políticas urbanas o territoriales, hay otros que aparentemente no se relacionan con estas políticas, pero que pueden tener una fuerte incidencia en el crecimiento urbano.

Es el caso de la política presupuestaria que incide en el nivel de renta, en los préstamos hipotecarios, en la capacidad de consumo, en las desgravaciones fiscales; *de la política industrial*, que apoya el mantenimiento de determinadas industrias (astilleros, químicas, siderúrgicas, energéticas, o instalaciones relacionadas con la defensa) de las que dependen ciudades o núcleos de población; *de las políticas de impuestos*, por parte de distintas administraciones estatales, regionales, locales, que influyen en las decisiones de localización residencial, comercial, industrial; *de la política agrícola*, que influye en el mantenimiento de la población del rural, o en la concentración en torno a determinadas villas que actúan de cabecera de comarca; *de las políticas de transporte*, con la construcción de infraestructuras en relación a las redes de infraestructuras de transporte; *y de las políticas de inmigración*, que influyen en la demanda de trabajo, en los programas sociales de viviendas, en la ocupación de los barrios de las ciudades.

Los factores que actúan hoy sobre la transformación de las ciudades, escapan incluso de las distintas políticas sectoriales que llevan a cabo las administraciones (incluida la urbanística), incidiendo factores relacionados con la globalización o internacionalización de la economía, en donde los sistemas de producción y distribución industrial, difieren de los de hace dos o tres décadas por las posibilidades de las infraestructuras de transporte y las tecnologías de comunicación, por el atractivo que tiene para las grandes empresas la descentralización de la producción hacia países no industrializados, con menores costes de mano de obra, que determinan el declive de las áreas industrializadas apoyadas anteriormente en la gran industria; factores relacionados con la sustitución del trabajo por el capital, o con el desarrollo del sector servicios, en el que de forma creciente se están apoyando las ciudades, compitiendo con otras en la atracción de determinados equipamientos culturales, comerciales, y en la transformación de áreas urbanas en declive (con usos obsoletos, como los ligados a industrias o actividades relacionadas con el transporte), que sí pueden ser apoyados con instrumentos o medidas estrictamente urbanísticas (ver por ejemplo *Instituto de Urbanística de Valladolid, Ciudad 5, 1999: Ventajas urbanas y competitividades entre ciudades*).

4 Las directrices de la estrategia territorial europea (ETE)

La apuesta por las ciudades, como núcleos de una red que organiza la estructura del territorio europeo, en sustitución de la política anterior en la que los actores eran únicamente las regiones, en las que se sigue apoyando las políticas regionales europeas, está detrás de los modelos de desarrollo urbano más policéntricos que defiende *la ETE de 1999*, a los que antes nos referíamos, y detrás de las políticas de revitalización de las ciudades (de vivienda, de regeneración de los barrios y las áreas obsoletas, de mejora de la urbanización y los equipamientos, de transporte público, ...) por las que están apostando las ciudades, compitiendo entre ellas en la atracción de actividades que permitan el mantenimiento de la población y el empleo.

La *Europa Próxima. Europa de Regiones y Ciudades* era el título del libro (UPC, 1999) coordinado por Pascual Maragall que reproducía una serie de intervenciones, sobre el papel de las regiones y las ciudades en la construcción de la UE. El modelo que defiende en este libro Capellin, “*Las redes de ciudades en Europa y el desarrollo de una política urbana para la cohesión europea*”, es el de una Europa, en la que no exista un centro y una periferia, sino un sistema múltiple de ciudades y regiones, en el que se valoren los centros intermedios y las comunicaciones, de tipo transversal. La importancia de la red de transporte para el mantenimiento del sistema policéntrico de ciudades (frente a la concepción anterior de la red apoyada en la potenciación de una serie de ejes), es la segunda directriz que recoge la ETE de 1999, relacionada con el *fomento de estrategias integradoras de transporte y territorio*.

Las opciones políticas que plantea para la consecución de esta segunda directriz, pasan por el refuerzo de las redes de transporte secundarias y sus intercoexiones con las RTE, incluyendo el desarrollo de sistemas regionales de transporte público, la mejora del acceso a las infraestructuras de telecomunicaciones, la introducción de los estudios de impacto ambiental como instrumentos de evaluación espacial de los grandes proyectos de infraestructuras (hoy obligatorios en los países integrados en la UE), por la mejor articulación de las políticas de transporte con las de suelo, por el fomento de la integración en red de los nudos intermodales de transporte de mercancías. Las consecuencias territoriales, económicas, sociales, y urbanas de estas políticas, aparentemente sectoriales, con sus efectos territoriales, obligan a prestar mayor atención desde el urbanismo y la ordenación del territorio, a las infraestructuras de transporte a escala europea, estatal, regional y local, como constructoras del territorio y de las propias ciudades, poniendo nuevamente de manifiesto, a todas las escalas, las fuertes relaciones que existen entre el transporte y el territorio: “muchos problemas urbanísticos —dice Capellin— pueden resolverse modificando la red de transporte, y una determinada red de transporte comporta una forma concreta del territorio”.

La tercera directriz, que defiende la ETE de 1999, se relaciona con *la gestión de la naturaleza y el patrimonio cultural*. Ya nos hemos referido, en relación a la aproximación ambiental, a la importancia que de forma creciente va a tener la protección y gestión de los recursos naturales y culturales, en las decisiones que se tomen desde los documentos de ordenación del territorio o el planeamiento urbano y metropolitano. El patrimonio cultural de Europa —se dice en la ETE— es la expresión de su identidad y reviste una importancia mundial.

La política de protección de los recursos naturales europea, apoyada en la *Directiva Hábitat*, y en *la red Natura 2000*, se considera que debe integrarse en las políticas de planificación de los usos del territorio, que son las que deben proporcionar el marco para proteger los espacios naturales, sin aislarlos, incluyendo la definición de las zonas de protección. La ampliación de las consideraciones ambientales de las zonas protegidas, a las áreas de montaña, a las áreas fluviales, litorales, rurales, a las áreas sometidas a riesgos naturales, determina el que los instrumentos de planificación territorial, se planteen en el futuro como un instrumento fundamental de planificación que condicione las distintas políticas sectoriales.

Como retos particulares parte de la ETE para el desarrollo territorial, se identifica *la gestión de los recursos hídricos*, apoyada en una política de protección y de gestión de las aguas superficiales y subterráneas; *la gestión creativa de los paisajes culturales* que tenga un particular significado cultural, histórico, estético y ecológico, valorizándolos en el marco de estrategias integradas de desarrollo territorial, y *la gestión creativa del patrimonio cultural*, en donde gran número de ciudades y pueblos poseen un valor cultural extraordinario, que



a pesar de las inversiones que se han producido en los últimos años, no han conseguido detener el proceso de deterioro. En el patrimonio cultural en las UE, no se incluyen solamente los monumentos y yacimientos arqueológicos, sino también los diferentes estilos de vida de los habitantes y los pueblos, que están expuestos a la comercialización y la uniformidad cultural, destruyendo su individualidad e identidad.

La búsqueda de políticas integradas de desarrollo territorial, determina que las directrices que recogen los ETE a nivel de Comunidad Europea, tengan que instrumentalizarse a través de la *cooperación horizontal* (entre naciones, regiones y municipios), y a través de la *cooperación vertical* entre distintos organismos encargados del desarrollo territorial (ordenación del territorio, planificación regional, planificación urbana) y de los planes sectoriales. Los fondos estructurales, o el programa Interreg, orientados hacia la cooperación entre Estados, está contribuyendo a que esas políticas comunitarias de desarrollo territorial, de forma creciente, se vayan interiorizando a todas las escalas, incluida la local. Constituyen, por tanto, una *auténtica política de ordenación del territorio de la Comunidad*, en la que se miran los distintos Estados miembros, con la componente legislativa y económica a la que antes nos referíamos.

5 Los objetivos de los documentos de ordenación del territorio

Los objetivos territoriales de la Carta Europea de Ordenación del Territorio de 1983, se trasladaron a los documentos de ordenación del territorio a escala regional, por ejemplo de las Comunidades Autónomas en España que se redactaron a partir de mediados de los 80. Los objetivos de la ETE de 99, están presente en los nuevos documentos de Ordenación del Territorio, cuyas bases y estrategias territoriales, remiten a las directrices, y las estrategias europeas, trasladándolas al territorio concreto de la Comunidad.

La definición de un modelo de asentamiento que corrija los desequilibrios de las épocas pasadas, la mejora del sistema relacional, la coordinación de las distintas políticas sectoriales a escala regional, o comarcal, la consecución de un territorio competitivo en el contexto internacional, la integración del urbanismo con la ordenación del territorio, entendida ésta a una escala supramunicipal, la defensa y recuperación del medio rural, la protección del patrimonio rural, natural y cultural, haciendo compatibles las actividades económicas con los valores ecológicos y ambientales del territorio, etc, forman parte hoy de *los objetivos de los documentos de ordenación del territorio*, que se concretan en directrices generales en forma de declaraciones no respaldadas por programas específicos (a diferencia de lo que ocurre con las directrices de la CE) y con directrices sectoriales relativas a las actividades económicas, o las infraestructuras de transporte y básicas, al planeamiento municipal, al patrimonio natural y cultural, tanto a escala regional, como comarcal. La introducción de una escala intermedia de ordenación, entre las regiones y el municipio, es uno de los objetivos de los documentos de ordenación, en donde *la delimitación de las comarcas* (que en algunas comunidades como Galicia o Aragón, han seguido su propia dinámica, ligada a planes de desarrollo comarcal), *áreas metropolitanas*, o *áreas funcionales del territorio*, se consideran fundamentales para integrar las distintas políticas sectoriales, incluidas las urbanísticas.

Los objetivos generales de estos documentos de ordenación a escala regional, trasladando directrices de la escala europea, a la escala de la Comunidad, sin el papel intermedio que podría jugar el Estado (aparentemente sin competencias en la ordenación del territorio), convertidas en declaraciones contradictorias con las decisiones sectoriales de las administraciones que las aprueban, intentaron revestirse en los años 60 y 70 de unas *técnicas*

relacionadas con las distintas etapas en las que se divide la planificación. La planificación entendida como proceso cíclico, según *Mc Loughlin (1969, 1971)*, debía incluir una primera etapa de análisis territorial, una segunda de formulación de las metas y los objetivos, una tercera de modelización del sistema territorial, y una cuarta de utilización de los modelos para generar estrategias alternativas y evaluarlas.

6 Los objetivos de las políticas urbanas

Los objetivos generales de las políticas urbanas, en los que se ha visto reflejada la actuación de los distintos ayuntamientos democráticos a partir de los años 80 (respondiendo inicialmente a reivindicaciones para solucionar carencias de las décadas anteriores), con distintas alternativas respecto a la promoción de viviendas públicas y privadas, la revitalización de los centros históricos degradados, los equipamientos de los barrios periféricos, las infraestructuras viarias y sanitarias, el patrimonio natural y cultural, la protección del medio actual urbano, o respecto al mercado del suelo, *se instrumentan a través del planeamiento, y de otros medios de intervención directa o indirecta* por parte de la administración, planteando distintas políticas urbanísticas en las que los ayuntamientos se ven complementados por la acción de las Comunidades Autónomas, o de otras administraciones regionales o locales. Ver por ejemplo en el *Vol. II El papel de los poderes público* del documento de la OCDE sobre las *Ciudades en Transformación, MOPU, 1984*, que hace referencia al marco institucional de las políticas urbanas en los distintos países, con sus conflictos y problemas de coordinación.

Una distinción entre los mecanismos o instrumentos de intervención directa o indirecta para encauzar las actividades privadas y corregir sus efectos en el territorio puede verse en *CEUMT, Brau, Herce, Tarragó, Manual Municipal de Urbanismo (1981)*. Como *mecanismos de intervención directa*, recogen aquellos que se relacionan con la intervención sobre el mercado del suelo (con adquisición de suelo en el mercado libre, con adquisición de suelo por expropiación, con la formación de patrimonios municipales de suelo a partir de los mecanismos de cesión que permite la ley, o con la venta de suelo por parte de entes públicos), aquellos que se relacionan con la ejecución de obras de urbanización (absorbiendo déficits, construyendo infraestructuras de carácter estratégico, dotando de infraestructuras al suelo patrimonio municipal, manteniendo las obras de urbanización, o aprovechándose de las ventajas de localización de las transformaciones de las infraestructuras interurbanas), y aquellos que se relacionan con la construcción pública de viviendas con las que se incluye el apoyo a las políticas de rehabilitación.

Como *mecanismos de intervención indirecta*, recogen el planeamiento urbanístico, como principal instrumento en manos del sector público para la intervención indirecta en el proceso urbano, la gestión y disciplina urbanística, como instrumentos de ejecución del planeamiento, y los instrumentos impositivos (impuesto municipal, sobre radicación, contribución territorial urbana, impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos, o la aplicación de beneficios de carencias fiscales) que se han convertido en instrumentos indirectos fundamentales, como complemento del planeamiento urbanístico, de la intervención del sector público en el mercado del suelo y la vivienda, respecto a los que los distintos países aplican diferentes políticas condicionadas por la financiación de los gastos públicos urbanos, aspecto que planea sobre toda la práctica urbanística.